

Witold PŁOWIEC

## Sposoby pojmowania „aktu normatywnego”

Niniejsze rozważania mają na celu rekonstrukcję pojmowania „aktu normatywnego” w polskiej literaturze publicznoprawnej oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także ustalenie, w jakiej mierze koncepcje „aktu normatywnego” wypracowane w nauce o prawie publicznym zostały zaakceptowane w orzecznictwie Trybunału. Z polskiej literatury publicznoprawnej zaprezentowane zostaną poglądy przedstawicieli nauki o prawie administracyjnym i konstytucyjnym, co uzasadnić można twierdzeniem, że „pod względem teoretycznoprawnym prawo konstytucyjne i administracyjne stanowią jedność, bowiem posługują się tymi samymi konstrukcjami, metodami i regułami”<sup>1</sup>. Natomiast z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przedstawione zostaną te, w których Trybunał *explicite* zajmował się pojęciem „aktu normatywnego”.

„Akt normatywny” jest jednym z terminów używanych przez polskich administratywistów i konstytucjonalistów zamiennie z takimi terminami, jak: „akt prawny”, „akt ogólny”, „akt generalny”, „akt prawotwórczy”, „akt prawodawczy”. Można też napotkać przypisywanie określonym aktom „charakteru normatywnego” bądź „charakteru ogólnego”<sup>2</sup>. Gdyby wszystkim tym terminom nadawano to samo znaczenie, wystarczyłoby wyraźnie zaznaczyć występującą równoznaczność lub wybrać jeden z terminów i nim konsekwentnie się posługiwać. W przypadku „aktu normatywnego” nadmiarowi terminów towarzyszy jednak wielość znaczeń. Musimy zatem uporać się z występującą jednocześnie synonimicznością i homonimią.

Administratywiści polscy nawiązują do pojęcia „aktu normatywnego” przy omawianiu źródeł prawa administracyjnego i klasyfikowaniu prawnych form działania (czynności) administracji. Przez „źródła prawa” rozumieją „akty właściwych organów państwowych, wydawane w odpowiedniej formie i zawierające ogólnie obowiązujące reguły zachowania

<sup>1</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 18.

<sup>2</sup> Zob. *Prawo administracyjne*, cz. 2, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956; J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957; tenże, *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 1978; tenże, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska i J. Łętowski, Ossolineum 1978; *Prawo administracyjne*, red. J. Starościk, Warszawa 1965; M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Prawo nr 6, Poznań 1958; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962; L. Bar, *Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny*, PiP 1962, z. 8-9, s. 295-312; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. 1. *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza*, wyd. 2, Warszawa 1967; S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964; F. Siemieniński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977; W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979; H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.

się”<sup>3</sup>. Natomiast wyrażenie „prawne formy działania administracji” odnoszą do „prawnie określonych typów konkretnej czynności organu administracji”<sup>4</sup>. Jedną z tak ujmowanych „prawnych form działania administracji” jest właśnie akt normatywny.

Formułowane przez przedstawicieli nauki o prawie administracyjnym definicje „aktu normatywnego” są z reguły klasycznymi definicjami równościowymi<sup>5</sup>. Dla przykładu przytoczymy definicję „aktu normatywnego” M. Jaroszyńskiego: „przez akty normatywne rozumiemy takie akty, które w swej treści zawierają normy prawne”<sup>6</sup>. Definicje te polegają na wskazaniu nazwy zakresowo nadrzędnej w stosunku do zakresu nazwy definiowanej, a następnie cech, które wyróżniają spośród tego rodzaju desygnaty danej nazwy jako gatunek. Stąd zalecana formuła dla definicji klasycznej: *Definitio fit per genus et differentiam specificam* (definicja polega na podaniu rodzaju (łac. *genus*) i różnicy gatunkowej (łac. *differentia specifica*)<sup>7</sup>.

Administratywiści jako *genus* terminu „akt normatywny” najczęściej wymieniają „akt”, niekiedy z przydawką „prawny” („prawa”). Zatem zakres nazwy „akt” czy też „akt prawny” („prawa”) jest nadrzędny nad zakresem nazwy „akt normatywny”. Inaczej mówiąc, każdy akt normatywny jest zarazem aktem prawnym, ale tylko niektóre akty prawne są normatywne.

Kontekst, w jakim używane jest słowo „akt” czy zwrot „akt prawny” („prawa”), wskazuje, że nie chodzi o akt – czynność, ale o akt – wytwór (rezultat), choć bywa i tak, że te dwa znaczenia słowa „akt” nie są rozróżniane<sup>8</sup>. Z reguły administratywiści mają na myśli akt – wytwór (rezultat). Potwierdza to J. Łętowski, pisząc: „W dotychczasowym prawie administracyjnym i nauce tego prawa koncentrowano się raczej na finalnym produkcie, a więc na akcie, nie zaś na treści albo przebiegu działań. [...] właśnie samo rozstrzygnięcie i jego formalny prawny wyraz, a więc akt (ogólny bądź indywidualny), stanowią w nauce prawa administracyjnego główny przedmiot zainteresowania”<sup>9</sup>.

Natomiast co do różnicy gatunkowej, to dla przedstawicieli nauki o prawie administracyjnym „akt normatywny” to akt, który:

„[...] dotyczy większej ilości ludzi, oznaczonej ogólnie («każdy, kto»)”,<sup>10</sup>

„[...] skierowany jest do niewskazanego konkretnie kręgu osób”<sup>11</sup>,

„[...] w swej treści zawiera normy prawne”<sup>12</sup>,

„[...] zawiera dyspozycje o charakterze ogólnym”<sup>13</sup>,

„[...] w swej treści zawiera normy prawne”<sup>14</sup>,

<sup>3</sup> M. Jaroszyński, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, op. cit., s. 129; za nim: J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościk, Ossolineum 1977, s. 93; por. też W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 15.

<sup>4</sup> J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System*, s. 39 i n.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 73 i 75; tenże, w: *Prawo*, Warszawa 1965, s. 213; tenże, *Prawo*, Warszawa 1978, s. 235; M. Jaroszyński, op. cit., s. 139; L. Bar, op. cit., s. 296; W. Dawidowicz, op. cit., s. 272; H. Rot, K. Siarkiewicz, op. cit., s. 64; H. Rot, op. cit., s. 31.

<sup>6</sup> M. Jaroszyński, op. cit., s. 139.

<sup>7</sup> Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, wyd. 22, Warszawa 1999, s. 48-49.

<sup>8</sup> Zob. H. Rot, K. Siarkiewicz, op. cit., s. 55-65; H. Rot, op. cit., s. 11-32.

<sup>9</sup> J. Łętowski, op. cit., s. 133.

<sup>10</sup> M. Zimmermann, w: *Prawo*, cz. 2, Warszawa 1952, s. 94.

<sup>11</sup> Zob. J. Starościk, *Prawne formy działania*, s. 75; tenże, w: *Prawo*, Warszawa 1965, s. 213; tenże, *Prawo*, Warszawa 1978, s. 235; tenże, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System*, s. 55.

<sup>12</sup> M. Jaroszyński, op. cit., s. 139.

<sup>13</sup> L. Bar, op. cit., s. 296.

<sup>14</sup> W. Dawidowicz, op. cit., s. 272.

„[...] «nie konsumuje się» przez jego stosowanie”<sup>15</sup>,

„[...] wydany przez organ państwa (lub inny podmiot uprawniony) na podstawie upoważnienia zawartego w konstytucji lub innej ustawie, w formie przez ustawę przewidzianej i zawierający normy, które określonego rodzaju podmiotom wyznaczają określonego rodzaju zachowania się, ilekroć wystąpią przewidziane w tych normach okoliczności”<sup>16</sup>.

Zatem administratywiści definiują „akt normatywny” bądź wprost nawiązując do pojęcia „normy prawnej”, bądź przypisując mu określone cechy „normy prawnej”. W pierwszym wypadku pojęcie „normy prawnej” determinuje znaczenie „aktu normatywnego”, albowiem zanim nie udzielimy odpowiedzi na pytanie, co rozumiemy przez „normę prawną”, nie zdołamy orzec, czy dany przedmiot jest desygnatem nazwy „akt normatywny” czy też nim nie jest. W drugim wypadku, by nazwać dany przedmiot „aktem normatywnym”, wystarczy stwierdzić, że ma on określoną cechę, która przypisywana jest również normie prawnej. Wiedza o innych cechach normy prawnej w tym wypadku jest nam zbyteczna<sup>17</sup>.

Rekonstrukcja pojmowania „normy prawnej” w polskiej literaturze administracyjnoprawnej wymagałaby odrębnego omówienia. W tym miejscu ograniczę się do kilku uwag niezbędnych dla dalszych rozważań. Administratywiści definiują „normę prawną”, biorąc pod uwagę ustalenia ogólnej teorii prawa jako normę postępowania (regulę zachowania) ustanowioną przez kompetentny organ państwowy<sup>18</sup>. Cechami wyróżniającymi tak rozumianej normy prawnej jest określenie adresata nazwą generalną (na przykład każdy, kto...)<sup>19</sup> i wyznaczenie zachowania w sposób abstrakcyjny, tzn. w zasadzie powtarzalny „ilekroć wystąpią przewidziane w tych normach okoliczności”<sup>20</sup>.

W koncepcjach „aktu normatywnego” nawiązujących do pojęcia normy prawnej bynajmniej nie utożsamia się „aktu normatywnego” z „normą prawną”. Reprezentanci takiego ujęcia „aktu normatywnego” wskazują na jego treść, zawierającą normy prawne<sup>21</sup>. Nasuwa się pytanie, co jest treścią aktu normatywnego? Odpowiedź daje H. Rot, który zwraca uwagę, że akty normatywne zawierają wypowiedzi różnego typu. Jeżeli wśród tych wypowiedzi są takie, z których da się odtworzyć co najmniej jedną normę prawną, to mamy do czynienia z aktem normatywnym<sup>22</sup>.

Według drugiego z wyróżnionych sposobów pojmowania „aktu normatywnego” akcentuje się jedną z cech „normy prawnej”, tzn. aktem normatywnym jest akt, który bądź „[...] dotyczy większej ilości ludzi, oznaczonej ogólnie («każdy, kto»)<sup>23</sup>, czy inaczej wyrażając tę myśl „[...] skierowany jest do niewskazanego konkretnie kręgu osób”<sup>24</sup>, bądź „[...] «nie konsumuje się» przez jego stosowanie”<sup>25</sup>.

<sup>15</sup> H. Rot, K. Siarkiewicz, op. cit., s. 64.

<sup>16</sup> H. Rot, op. cit., s. 31.

<sup>17</sup> Por. W. Dawidowicz, op. cit., s. 269-270.

<sup>18</sup> Zob. J. Starościk, *Prawo*, Warszawa 1965, s. 34; tenże, *Prawo*, Warszawa 1978, s. 34; tenże, *Źródła prawa administracyjnego*, w: *System*, s. 91; M. Jaroszyński, op. cit., s. 129.

<sup>19</sup> Zob. M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne*, s. 103; W. Dawidowicz, op. cit., s. 272-273; tenże, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 14; J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego*, w: *System*, s. 91.

<sup>20</sup> H. Rot, op. cit., s. 31; Zob. też, W. Dawidowicz, *Nauka prawa*, s. 272-273; tenże, *Prawo*, s. 14; H. Rot, K. Siarkiewicz, op. cit., s. 64; J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego*, s. 91.

<sup>21</sup> M. Jaroszyński, op. cit., s. 139; W. Dawidowicz, *Nauka prawa*, s. 272.

<sup>22</sup> H. Rot, K. Siarkiewicz, op. cit., s. 64-65; H. Rot, op. cit., s. 31-32.

<sup>23</sup> M. Zimmermann, w: *Prawo*, cz. 2, Warszawa 1952, s. 94; M. Zimmerman, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo*, s. 325.

<sup>24</sup> Zob. J. Starościk, *Prawne formy działania*, s. 75; tenże, w: *Prawo*, Warszawa 1965, s. 213; tenże, *Prawo*, Warszawa 1978, s. 235; tenże, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System*, s. 55.

<sup>25</sup> H. Rot, K. Siarkiewicz, op. cit., s. 64.

Dla J. Starościka właśnie sposób określenia adresata jest „podstawową różnicą”, umożliwiającą podział „aktów administracji” na akty normatywne i akty administracyjne; przy czym „liczba osób, jako kryterium nie wiążące się z konkretnością adresata, nie wchodzi tu w rachubę. Może być wydany zarówno akt normatywny dotyczący faktycznie jednej lub dwóch osób, jak również akt administracyjny dotyczący kilku, kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu osób”<sup>26</sup>. Zdaniem tego autora: „Z tej podstawowej różnicy między aktem administracyjnym a aktem normatywnym administracji płyną konsekwencje, które zmuszają do traktowania obu tych aktów jako odrębnych form działania administracji”. Odmienne więc jest ich „tryb tworzenia”, „tryb kontroli prawidłowości”, „tryb publikacji”, a także różne są „środki prawne, jakie mogą być użyte przeciw wydanemu aktowi”<sup>27</sup>.

Przedstawiciele nauki o prawie administracyjnym dostrzegają, że nie zawsze łatwe będzie rozstrzygnięcie, czy dany akt jest aktem normatywnym<sup>28</sup>. J. Starościk upatruje trudności w rozgraniczeniu aktów normatywnych od aktów administracyjnych w „braku bezwzględnej i całkowitej odmienności zagadnień, które regulowane są aktami normatywnymi, od zagadnień regulowanych aktami administracyjnymi”<sup>29</sup>. M. Zimmermann zauważa, że „gdy chodzi o akty prawne organów państwowych, da się wykazać całą skalę różnych stopni indywidualizacji aktów” powodująca brak „właściwej cezur” między aktem generalnym a indywidualnym<sup>30</sup>. Z kolei H. Rot wskazuje na stopniowalność „ogólności” normy prawnej. Ową „ogólność”, według H. Rota, można scharakteryzować „przez odwołanie się do terminu «anonimowość» norm, co znaczy tyle, co «bezosobowość» norm, brak wyraźniejszej wskazówki personifikacyjnej dotyczącej identyfikacji adresata (adresatów) normy (np. «każdy, kto ukończył lat», «zdolność prawną nabywa się przez urodzenie», «każdy obywatel», «mieszkańcy»). Liczne jednak przepisy prawne ustanawiają normy mniej ogólne, bardziej zaś «zindywidualizowane»”<sup>31</sup>. J. Łętowski zwraca uwagę, że czasami trudne jest rozgraniczenie aktów administracyjnych od „ogólnych przepisów prawnych”, ponieważ „aktem administracyjnym jest także rozstrzygnięcie, które wprawdzie nie jest skierowane do ściśle określonej pojedynczej osoby, ale adresowane do rzeczowo określonego kręgu (zespołu, grupy) osób albo też określa pewne administracyjnoprawne właściwości pewnej rzeczy (urządzenia) lub też warunki korzystania z niej przez ogół”<sup>32</sup>.

Polscy przedstawiciele nauki o prawie administracyjnym podkreślają, że „charakter prawny danego aktu nie zależy od użytej w danym przypadku nazwy”<sup>33</sup>. Nazwa aktu zatem nie jest cechą pozwalającą rozstrzygnąć czy jest on normatywny czy nie.

Akt normatywny w doktrynie prawa administracyjnego jest określany również jako „forma stanowienia przez organy administracji państwowej przepisów prawnych podporządkowanych ustawie”<sup>34</sup>. Odpowiedzi na pytania jakie organy administracji państwowej są kompetentne do tworzenia prawa i w jakiej formie je wydają, należy poszukiwać w konstytucji lub innej

<sup>26</sup> J. Starościk, *Prawne formy działania*, s. 74; tenże, w: *Prawo*, Warszawa 1965, s. 213; tenże, *Prawo*, Warszawa 1978, s. 235.

<sup>27</sup> J. Starościk, *Prawne formy działania*, s. 75-76; tenże, w: *Prawo*, Warszawa 1965, s. 213; tenże, *Prawo*, Warszawa 1978, s. 235; tenże, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System*, s. 55.

<sup>28</sup> J. Starościk, *Prawne formy działania*, s. 107; tenże, w: *Prawo*, Warszawa 1965, s. 213-214; M. Zimmermann, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo*, s. 325; M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne*, s. 103; W. Dawidowicz, *Nauka prawa*, s. 272-273.

<sup>29</sup> J. Starościk, *Prawne formy działania*, s. 107; tenże, w: *Prawo*, Warszawa 1965, s. 213-214.

<sup>30</sup> M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne*, s. 103.

<sup>31</sup> H. Rot, op. cit., s. 21.

<sup>32</sup> J. Łętowski, op. cit., s. 186-187.

<sup>33</sup> M. Jaroszyński, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo*, s. 141.

<sup>34</sup> W. Dawidowicz, *Nauka prawa*, s. 272.

ustawie<sup>35</sup>. Każdy akt normatywy podporządkowany ustawie, by mógł być uznany za element systemu prawa musi być, zdaniem administratywistów, wydany na podstawie ustawy przez kompetentny do tego organ<sup>36</sup>.

Konstytucjoniści polscy do czasu ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce niewiele uwagi poświęcili pojęciu „aktu normatywnego”. Doktryna prawa konstytucyjnego przede wszystkim zajmowała się charakterystyką aktów wymienionych z nazwy w polskich konstytucjach, takich jak na przykład: ustawy, rozporządzenia, uchwały czy zarządzenia. Omawiając te akty przedstawiciele nauki o prawie konstytucyjnym określali je jako „akty normatywne (ogólne)” albo przypisywali im „charakter normatywny (ogólny)” bądź też nie, zazwyczaj traktując te określenia tak, jakby miały powszechnie znane i dostatecznie sprecyzowane znaczenie<sup>37</sup>. Spośród prób dokonania pewnych ustaleń pojęciowych przedstawię te, które podjęli S. Rozmaryn oraz W. Zakrzewski, a po ustanowieniu Trybunału Konstytucyjnego K. Działocha.

Dla S. Rozmaryna „normatywny charakter poszczególnych postanowień czy części konstytucji” przejawia się w „możliwości i konieczności sięgania do nich przy ustalaniu obowiązujących norm prawnych”<sup>38</sup>. Twierdzenie to S. Rozmaryn opiera na rozróżnieniu przepisów prawnych i norm prawnych. Te pierwsze są, jak pisze, „materialem do budowy norm prawnych”, a „każdy – nawet najjaśniejszy – przepis musi [...] być traktowany jedynie jako część składowa materiału dla budowy norm prawnych, dokonywanej z całokształtu obowiązujących przepisów”<sup>39</sup>. Z kolei w „istocie” normy prawnej – według tego autora – „zawarte jest [...] żądanie określonego postępowania ludzi w przyszłości”<sup>40</sup>.

W innej ze swoich prac S. Rozmaryn posługuje się określeniem „akt ogólny” wyjaśniając, że jest to „akt wyrażający wolę organów państwowych, który regulować ma postępowanie ludzi określonych jedynie jako pewna kategoria, nie zaś indywidualnie określonych jednostek”<sup>41</sup>. Jako przykład takiego aktu podaje ustawę, choć „cecha ogólności charakteryzuje [...] każdy akt ustanawiający normy prawne, tj. każdy akt będący prawem”<sup>42</sup>. S. Rozmaryn uważa, że „tylko dzięki swej ogólności prawo, a więc i ustawa [...] może mieć cechę, którą [...] określa się jako powtarzalność”<sup>43</sup>.

„Charakter normatywny” S. Rozmaryn przypisuje przepisom prawnym, natomiast cechę „ogólności”, którą odnosi do sposobu wskazania adresatów, przypisuje „aktom”, „normom prawnym”, „przepisom prawnym” oraz „prawu”.

W. Zakrzewski, szukając sposobu na ograniczenie działalności prawotwórczej przeróżnych organów państwowych, proponuje przyjęcie takiej definicji rezultatów owej działalności, która by pozwoliła „wykluczyć nielegalne postaci działań prawotwórczych oraz by kształtować efektywne mechanizmy przeciwdziałania ich powstawaniu i skuteczności w praktyce państwowej”<sup>44</sup>. Dlatego też za „akt prawotwórczy” uznaje „każdy taki akt, który wyznacza reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla jego adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna jego ustanowienia, jaki jest jego zasięg

przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania”<sup>45</sup>.

Po ustanowieniu w Polsce Trybunału Konstytucyjnego pojęcie „aktu normatywnego” stało się kluczowe dla wyznaczenia jego przedmiotu kontroli<sup>46</sup>. Wykładnia przepisów Konstytucji z 1952 roku<sup>47</sup> oraz ustawy z 29 kwietnia 1985 roku o Trybunale Konstytucyjnym<sup>48</sup> zawierającej definicję legalną, według której akt normatywny to akt ustanawiający normy prawne, prowadzi – zdaniem K. Działocha – do wniosku, że „pojęcie aktu normatywnego użyte w ustawie o TK dla celów zakreślenia rzeczowego zasięgu orzecznictwa właściwości tego organu odpowiada co do istoty konstytucyjnemu pojęciu aktu normatywnego i znajduje na gruncie zasad i norm konstytucji podstawowe objaśnienie”<sup>49</sup>. Według tego autora „określenia istoty aktu normatywnego na gruncie konstytucji” należy szukać w „charakterystyce prawa”<sup>50</sup>. Ustawa zasadnicza, jak twierdzi, „przyjmuje woluntarystyczną i pozytywistyczną koncepcję prawa jako norm wiążących o charakterze ogólnym”<sup>51</sup>.

W polskiej doktrynie prawa, pisze K. Działocha, „zdecydowanie przeważa pogląd, że akt normatywny („prawotwórczy”, „prawodawczy”, „źródło prawa” w wąskim tego słowa znaczeniu lub po prostu „prawo”) to akt ustanawiający obowiązujące normy postępowania o charakterze ogólnym, ściślej abstrakcyjnym i generalnym, a więc normy prawne”<sup>52</sup>. Takie rozumienie aktu normatywnego w doktrynie prawa jest zatem zbliżone z „konstytucyjną koncepcją aktu normatywnego i odpowiednią do niej koncepcją w ustawie o TK”<sup>53</sup>.

Przedstawiony sposób pojmowania aktu normatywnego pozwala zakwalifikować do jego zakresu „nie tylko akty normatywne wymienione w konstytucji wyrażnie z nazwy (ustawy, dekrety z mocą ustawy, rozporządzenia, uchwały, zarządzenia), zwane w doktrynie aktami powszechnie obowiązującymi, lecz także te liczne akty, które mają podstawę tylko w przepisach pozakonstytucyjnych lub wydawane są faktycznie w praktyce prawotwórczej w formie prawnej niekwalifikowanej i noszą nazwę aktów o ograniczonej mocy obowiązowania lub aktów normatywnych kierownictwa wewnętrznego”<sup>54</sup>.

K. Działocha zauważa, że „materialne kryterium aktu normatywnego (aktu ustanawiającego normy prawne jako normy ogólne)” może w praktyce być zawodne ze względu na „wątpliwości co do właściwego znaczenia cechy ogólności (generalności i abstrakcyjności) normy prawnej” i „złożoność charakteru prawnego, struktury norm wielu aktów prawnych”<sup>55</sup>.

Nazwa aktu, pisze autor, nie ma znaczenia decydującego dla „oceny normatywności”, skoro „akty normatywne – zasadniczo akty tzw. wewnętrznie obowiązujące – używają ich niekonsekwentnie, niekiedy celowo mylnie”<sup>56</sup>. Nie przesądza również o charakterze aktu, jego zdaniem, „subiektywne przekonanie organu wydającego akt, że jest on decyzją

<sup>45</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>46</sup> F. Siemieński, *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 1985, z. 4, s. 87-110; A. Szynt, *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, NP 1986, z. 2, s. 16-32; K. Działocha, S. Paweła, *Zmiany zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego de lege lata i de lege ferenda*, PiP 1989, z. 11, s. 3-17.

<sup>47</sup> Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36 ze zm.

<sup>48</sup> Dz.U. z 1991 r. nr 109, poz. 470 ze zm.

<sup>49</sup> K. Działocha, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, Studia Prawnicze 1989, z. 2-3, s. 47.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 53.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Zob. J. Starościk, *Prawo*, Warszawa 1965, s. 35; tenże, *Prawo*, Warszawa 1978, s. 36; H. Rot, op. cit., s. 31.

<sup>36</sup> M. Jaroszyński, op. cit., s. 139; H. Rot, op. cit., s. 31.

<sup>37</sup> Zob. A. Burda, op. cit., s. 182, 220 i 223; F. Siemieński, op. cit., s. 267, 283 i 307.

<sup>38</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja*, s. 72.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 73.

<sup>41</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa*, s. 49.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 94.

<sup>44</sup> W. Zakrzewski, op. cit., s. 21.

administracyjną, a nie aktem ogólnym o charakterze normatywnym<sup>57</sup>. Dla oceny czy dany akt „zawiera normy prawne, czy też ma jedynie charakter instrukcyjny” nie wystarczy, według K. Działochoy, „stwierdzenie ogólności normy, albowiem „w praktyce akt ogólny nie musi być jeszcze aktem normatywnym”<sup>58</sup>. By rozstrzygnąć ten przypadek proponuje pomocnicze kryterium „nowości normatywnej” przepisów. Według tego kryterium – przyjętego przez K. Działochoę za S. Włodykę – aktem normatywnym jest „taki akt, który wprowadza nową regulację prawną”, a więc „ustanawia, zmienia lub uchyla normy prawne”<sup>59</sup>.

Z trudnościami wymienionymi przez K. Działochoę wielokrotnie borykał się Trybunał Konstytucyjny. Trybunał uznał – mimo zmiany konstytucji i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – poglądy wyrażone w swoim orzecznictwie na gruncie poprzedniego stanu prawnego dotyczące rozumienia aktu normatywnego za aktualne<sup>60</sup>. W swych orzeczeniach Trybunał wielokrotnie powołuje definicję „aktu prawotwórczego” sformułowaną przez W. Zakrzewskiego<sup>61</sup>, podkreślając, że nazwa aktu, podstawa prawna czy legalność ustanowienia aktu nie pozwalają rozstrzygnąć jego charakteru prawnego<sup>62</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału „akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych ze względu na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)”<sup>63</sup>. Zatem Trybunał przyjmuje, że orzekając o charakterze prawnym danego aktu należy zbadać jego treść<sup>64</sup>. Jeżeli w drodze interpretacji można odtworzyć z treści badanego aktu normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest on normatywny<sup>65</sup> (tzw. materialne kryterium aktu normatywnego)<sup>66</sup>.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Postanowienie z dnia 14 grudnia 1999 roku, U. 7/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 170, s. 919; wyrok z dnia 12 lipca 2001 roku, SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

<sup>61</sup> Orzeczenie z dnia 7 czerwca 1989 roku, U. 15/88, OTK 1989, poz. 10, s. 146; Postanowienie z dnia 6 grudnia 1994 roku, U. 5/94, OTK 1994, cz. 2, poz. 41, s. 118-119; orzeczenie z dnia 15 lipca 1996 roku, U. 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 259; orzeczenie z dnia 6 maja 1997 roku, U. 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17, s. 135.

<sup>62</sup> Orzeczenie z dnia 7 czerwca 1989 roku, U. 15/88, OTK 1989, poz. 10, s. 145; orzeczenie z dnia 19 czerwca 1992 roku, U. 6/92, OTK 1992, cz. 1, poz. 13, s. 202; postanowienie z dnia 6 grudnia 1994 roku, U. 5/94, OTK 1994, cz. 2, poz. 41, s. 118; orzeczenie z dnia 15 lipca 1996 roku, U. 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; orzeczenie z dnia 6 maja 1997 roku, U. 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17, s. 135; orzeczenie z dnia 21 stycznia 1997 roku, K. 18/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 2, s. 13.

<sup>63</sup> Orzeczenie z dnia 7 czerwca 1989 roku, U. 15/88, OTK 1989, poz. 10, s. 145; i w późniejszych orzeczeniach z dnia 19 czerwca 1992 roku, U. 6/92, OTK 1992, cz. 1, poz. 13, s. 201; orzeczenie z dnia 12 kwietnia 1994 roku, U. 6/93, OTK 1994, cz. 1, poz. 8, s. 63; orzeczenie z dnia 28 czerwca 1994 roku, K. 6/93, OTK 1994, cz. 1, poz. 14, s. 123; postanowienie z dnia 6 grudnia 1994 roku, U. 5/94, OTK 1994, cz. 2, poz. 41, s. 119-120; orzeczenie z dnia 15 lipca 1996 roku, U. 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; orzeczenie z dnia 6 maja 1997 roku, U. 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17, s. 135; postanowienie z dnia 14 grudnia 1999 roku, U. 7/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 170, s. 919.

<sup>64</sup> Zob. na przykład postanowienie z dnia 6 grudnia 1994 roku, U. 5/94, OTK 1994, cz. 2, poz. 41, s. 119; orzeczenie z dnia 15 lipca 1996 roku, U. 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; orzeczenie z dnia 6 maja 1997 roku, U. 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17, s. 135; wyrok z dnia 12 lipca 2001 roku, SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

<sup>65</sup> Orzeczenie z dnia 7 czerwca 1989 roku, U. 15/88, OTK 1989, poz. 10, s. 146; orzeczenie z dnia 15 lipca 1996 roku, U. 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; postanowienie z dnia 14 grudnia 1999 roku, U. 7/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 170, s. 919.

<sup>66</sup> Orzeczenie z dnia 19 czerwca 1992 roku, U. 6/92, OTK 1992, cz. 1, poz. 13, s. 200; orzeczenie z dnia 21 stycznia 1997 roku, K. 18/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 2, s. 13; wyrok z dnia 12 lipca 2001 roku, SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

Cechę generalności odnosi Trybunał do „tej części normy prawnej, którą określa się jako hipotezę [...] i zobowiązuje organ prawotwórczy do takiego konstruowania normy, w której adresat, jak również okoliczności zastosowania normy będą określone rodzajowo, a nie indywidualnie. Adresat winien być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy”<sup>67</sup>.

Natomiast abstrakcyjność „dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy «skonsumowaniu» poprzez jednorazowe zastosowanie”<sup>68</sup>.

Do materialnego kryterium aktu normatywnego nawiązuje, jak twierdzi Trybunał, ujęcie aktu normatywnego rozumianego jako „każda wypowiedź naczelnego lub centralnego organu państwowego, która wprowadza jakąkolwiek nowość normatywną do systemu obowiązującego prawa [...]”<sup>69</sup>. Dla Trybunału „nowość normatywna” to „norma prawna, która nie występuje w ustawach [...]”<sup>70</sup>.

Inną cechą umożliwiającą Trybunałowi rozróżnić akt normatywny od aktów niemających takiego charakteru jest „systemowe powiązanie danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne”<sup>71</sup>. W szczególności może to być powiązanie funkcjonalne pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, które „wyraża się w tym, że ustawa wraz z aktem wykonawczym tworzy całość zaprogramowaną przez ustawę i kompleksowo reguluje pewien zakres stosunków społecznych”<sup>72</sup>. Akt wprowadzający „nowe elementy, które nie zostały wprost ustawowo sprecyzowane” ma, zdaniem Trybunału, charakter normatywny<sup>73</sup>. Stosując to właśnie kryterium Trybunał uznał za normatywny Komunikat ministra spraw wewnętrznych, pomimo że nie zawierał „samodzielnych czy odrębnych generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, ale wchodził „w skład normy prawnej skonstruowanej na podstawie odpowiednich przepisów ustawy i rozporządzenia”<sup>74</sup>.

Trybunał dostrzega, że „wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego”<sup>75</sup>. Dlatego też w sytuacjach, w których odmowa uznania aktu za normatywny mogłaby prowadzić do pozostawienia tego aktu poza kontrolą jego konstytucyjności i legalności, zwłaszcza gdy zachodzi potrzeba ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, Trybunał przyjmuje „domniemanie normatywności”<sup>76</sup>. Taki sposób rozumienia „aktu normatywnego”, ukształtowany w ramach „otwartego systemu źródeł prawa”, będzie zapewne utrzymany w zmienionym porządku prawnym. Pozwala bowiem objąć kontrolą szeroki zakres aktów wydawanych przez organy tworzące prawo.

Poza wskazanymi kryteriami Trybunał dokonuje oceny normatywności według nieprzywolywanego wprost kryterium, nazwanego przez W. Gromskiego funkcjonalnym<sup>77</sup>.

<sup>67</sup> Postanowienie z dnia 6 grudnia 1994 roku, U. 5/94, OTK 1994, cz. 2, poz. 41, s. 119-120; orzeczenie z dnia 15 lipca 1996 roku, U. 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; postanowienie z dnia 14 grudnia 1999 roku, U. 7/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 170, s. 919.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Orzeczenie z dnia 21 stycznia 1997 roku, K. 18/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 2, s. 13.

<sup>70</sup> Ibidem i postanowienie z dnia 24 marca 1998 roku, U. 22/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 16, s. 103.

<sup>71</sup> Wyrok z dnia 12 lipca 2001 roku, SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

<sup>72</sup> Wyrok z dnia 21 czerwca 1999 roku, U. 5/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 99, s. 527.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 528.

<sup>74</sup> Wyrok z dnia 12 lipca 2001 roku, SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> W. Gromski, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (Uwagi na tle glos do orzeczenia TK z 19 IV 1992, U. 6/92), PiP 1993, z. 4, s. 83; tenże, W sprawie pojmowania aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny, Acta Universitatis Wratislaviensis, no. 1772, Prawo CCXLIV, Wrocław 1995, s. 54.*

Kryterium to nawiązuje do skutków dla obowiązującego systemu prawa, mogących powstać w następstwie stosowania kwestionowanego aktu<sup>78</sup>. Według omawianego kryterium Trybunał uznał za normatywne między innymi tzw. uchwałę lustracyjną<sup>79</sup> i uchwałę Sejmu o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską<sup>80</sup>.

Trybunał Konstytucyjny rozważając pojęcie „aktu normatywnego” nawiązuje do ustaleń poczynionych przez polskich administratywistów i konstytucjonalistów. Dlatego też w przedstawionych sposobach pojmowania „aktu normatywnego” tak w literaturze publicznoprawnej, jak i orzecznictwie Trybunału, można dostrzec, że pojęcie to kształtowane jest w odniesieniu do kilku elementów treściowych, ujmowanych z większą lub mniejszą zgodnością, co do ich rozumienia. Wymieniane są następujące elementy treściowe: genus aktu normatywnego, norma prawna, nowość normatywna.

W przypadku formułowania definicji klasycznych „aktu normatywnego” jako genus wskazuje się „akt”, niekiedy z przydawką „prawny” albo „prawa”. Zazwyczaj przez „akt” rozumie się wytwór, a nie czynność, choć bywa i tak, że nie rozróżnia się tych dwóch znaczeń.

Jeżeli chodzi o normę prawną – wprost bądź ukrycie – nawiązuje się do znaczenia ukształtowanego w ogólnej teorii prawa, zgodnie z którym jest to norma postępowania ustanowiona albo uznana przez kompetentny organ państwa. Jako cechy norm prawnych, które pozwalają rozróżnić je spośród innych norm wymienia się generalność i abstrakcyjność. Generalność normy prawnej odnoszona jest do sposobu wskazania jej adresata i bywa zastępowana terminem „ogólność”. Abstrakcyjność natomiast dotyczy sposobu wyznaczenia nakazanego albo zakazanego zachowania. Charakteryzowana jest także jako powtarzalność lub „nie konsumowanie”.

Co do nowości normatywnej, to rozumiana jest jako zmiana stanu prawnego dokonana przez ustanowienie, nowelizację lub uchylenie norm prawnych.

Zarówno w literaturze publicznoprawnej oraz orzecznictwie Trybunału zwraca się uwagę na występujące w praktyce wątpliwości co do normatywnego charakteru pewnych aktów. Jeżeli jednak przedstawiciele doktryny mogą poprzestać na ich stwierdzeniu, to Trybunał Konstytucyjny orzekając o konstytucyjności albo legalności aktów normatywnych jest zmuszony rozstrzygać, czy kwestionowany akt jest normatywny czy też nie. Za podstawowe dla oceny charakteru prawnego aktu Trybunał przyjmuje kryterium materialne, odwołujące się do treści. Akt zostanie uznany za normatywny, jeżeli jego treść zawiera normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Wskazane kryterium bywa jednak nie dość operatywne i dlatego też Trybunał wprost bądź ukrycie stosuje inne kryteria.

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> Orzeczenie z dnia 19 czerwca 1992 roku, U. 6/92, OTK 1992, cz. 1, poz. 13, s. 201 i n.

<sup>80</sup> Postanowienie z dnia 6 grudnia 1994 roku, U. 5/94, OTK 1994, cz. 2, poz. 41, s. 119 i n.

## PRAWO CYWILNE, HANDLOWE I UBEZPIECZENIOWE

Jarosław GRYKIEL

### Spółka komandytowo-akcyjna w organizacji jako podmiot prawa cywilnego

#### Wprowadzenie

Uchwalenie kodeksu spółek handlowych miało na celu usunięcie niedoskonałości dotychczasowej regulacji oraz dostosowanie polskiego prawa spółek do aktualnych warunków gospodarczych. Wśród nowych propozycji dla krajowych przedsiębiorców znalazła się między innymi spółka komandytowo-akcyjna, która łącząc w sobie cechy spółki osobowej oraz kapitałowej umożliwia pozyskanie znacznego kapitału bez jednoczesnego zagrożenia wrogim przejęciem. Jednocześnie ustawodawca przyznał spółkom osobowym oraz spółkom kapitałowym w organizacji zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych, decydując się tym samym na wprowadzenie do systemu prawnego trzeciego rodzaju podmiotów tzw. ułomnych osób prawnych. Zerwany w ten sposób dualizm podmiotów prawa cywilnego został ostatecznie usankcjonowany nowelizacją kodeksu cywilnego, wprowadzoną ustawą z dnia 14 lutego 2003 roku<sup>1</sup>. Ze względu jednakże na fakt, iż ustawodawca nie określił wprost charakteru prawnego spółki komandytowo-akcyjnej w organizacji, tj. w okresie po jej zawiązaniu a przed wpisem do rejestru, pojawiły się poważne wątpliwości, czy można przyznać spółce znajdującej się w tym stadium przymiot podmiotowości prawnej. Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, iż istota spółki komandytowo-akcyjnej oraz oparcie jej konstrukcji w znacznej mierze na przepisach dotyczących spółki akcyjnej, wymagają uznania podmiotowości prawnej tej spółki już od chwili jej zawiązania.

#### Zawiązanie spółki

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań należy określić granice czasowe, w których spółka komandytowo-akcyjna znajduje się w tzw. stadium organizacji. O ile ustalenie momentu rejestracji nie nasuwa większych trudności, o tyle kwestia wskazania chwili zawiązania spółki budzi szereg kontrowersji. O zawiązaniu spółki komandytowo-akcyjnej wspomina bezpośrednio art. 134. Jest to jedyny przepis w rozdziale poświęconym spółce

<sup>1</sup> Dz.U. nr 49, poz. 408 – przedmiotowa nowelizacja weszła w życie w dniu 25 września 2003 roku. Zgodnie z brzmieniem nowego art. 33<sup>1</sup> k.c. trzecim rodzajem podmiotów prawa cywilnego są niebędące osobami prawnymi jednostki organizacyjne, którym ustawa przyznaje zdolność prawną.



PRACE WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIwersytetu IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

Tom X

Komitety Redakcyjny

*Ewa Borkowska-Bagińska, Wojciech Dajczak, Tadeusz Gadkowski,  
Roman Hauser, Elżbieta Jantoch-Drozdowska, Marian Kepiński, Andrzej  
Koch, Hubert Kołdecki, Jerzy Małeckie, Jacek Napierała, Adam Olejniczak,  
Bożena Popowska, Tadeusz Smyczyński, Stanisław Stachowiak, Andrzej  
J. Szwarz, Jerzy Tyranowski, Sławomira Wronkowska, Feliks Zedler*

Komitety Honorowy

*Krystyna Daszkiewicz, Wiesław Daszkiewicz, Zbigniew Janowicz,  
Zbigniew Leński, Henryk Olszewski, Wiktor Pawlak, Włodzimierz  
Piotrowski, Teresa Rabska, Józef Sobkowski, Andrzej Szwarz, Andrzej  
J. Szwarz*

# Prawo wobec wyzwań współczesności

Pod redakcją

**Pawła Wilińskiego**

Poznań 2004

