

*Przemysław Mroczkowski*

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: [p.mroczkowski@uw.edu.pl](mailto:p.mroczkowski@uw.edu.pl)

ORCID: 0000-0001-8947-6360

## **CHARAKTER PRAWNY ROZPORZĄDZENIA W PRZEDMIOCIE ZARZĄDZENIA WYBORÓW DO ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **LEGAL CHARACTER OF AN ACT CALLING ELECTIONS TO LOCAL AUTHORITIES**

#### **Abstrakt**

In the article we try to determine the legal character of the act calling elections of local governments units' authorities, regulation. The source of controversy is that Polish legislature uses the same word (*rozporządzenie*, regulation) for different kinds of legal acts. Some of them regulate repetitive situations; they are of abstract and general nature. Other apply only to particular cases. In the article upon careful scrutiny of the character of the legal norms derived from the act calling elections, systemic comparison with similar types of legal acts, analysis of judicial opinions and legal doctrine, we find that there is a special 'hybrid' category of legal acts, that lay between legislative act and acts applying the law to individual cases. It is characterised by the character of the norms – they are at the same time general (apply to unlimited number of persons or other entities) and concrete (regulate singular, unrepeatable situation). Act calling elections belongs to that category.

## KEYWORDS

regulations, legal acts, sources of law, elections, local government

## SŁOWA KLUCZOWE

rozporządzenie, akty stanowienia prawa, akty stosowania prawa, źródła prawa, wybory, samorząd terytorialny

## WPROWADZENIE

Wraz ze wzrostem stopnia skomplikowania stosunków społecznych pojawiają się akty prawne wymkające się tradycyjnym podziałom na akty tworzenia i stosowania prawa. Działania podejmowane przez administrację publiczną z wykorzystaniem tego rodzaju aktów trudno zakwalifikować do jednej z tradycyjnie wyróżnianych prawnych form działania administracji publicznej. Do aktów tego rodzaju należy rozporządzenie w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Stosownie bowiem do normy z art. 371 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>2</sup> wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zarządza Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. W tej samej formie Prezes Rady Ministrów zarządza wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast<sup>3</sup>.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza charakteru prawnego rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów j.s.t. Wnioski z analizy wskazują, że rozporządzenie to wbrew swojej nazwie nie jest rozporządzeniem wykonawczym w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup>, ale należy do swoistej kategorii rozstrzygnięć, niezasadnie nazwanych przez ustawodawcę rozporządzeniami<sup>5</sup>. Wynika to z charakteru norm prawnych, jakie można wyinterpretować z przepisów analizowanego rozporządzenia. Nie mają one bowiem przymiotów abstrakcyjności i generalności.

<sup>1</sup> Tj. wybory do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta; dalej: wybory do organów j.s.t.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277, z późn. zm.; dalej: k.wyb.

<sup>3</sup> Art. 474 § 1 i 2 k.wyb.

<sup>4</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

<sup>5</sup> S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 71–94.

## POJĘCIE ROZPORZĄDZENIA W POLSKIM PRAWIE KONSTYTUCYJNYM

Rozporządzenia nie są jednolitą kategorią aktów prawnych. W samej Konstytucji RP wyróżnione są co najmniej trzy rodzaje rozporządzeń – tj. rozporządzenie wykonawcze do ustawy<sup>7</sup>, rozporządzenie o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego<sup>8</sup> oraz rozporządzenie z mocą ustawy<sup>9</sup>. Niektórzy autorzy wyróżniają także czwarty rodzaj rozporządzenia, tj. rozporządzenie Rady Ministrów uchylające rozporządzenie wydane przez ministra kierującego działem administracji rządowej albo ministra będącego przewodniczącym określonego w ustawie komitetu<sup>10</sup>.

Powyższy katalog nie obejmuje wszystkich typów aktów prawnych, które noszą nazwę rozporządzenia. Istnieją w systemie prawa „rozporządzenia” o charakterze hybrydowym, które łączą w sobie cechy aktu normatywnego oraz aktu stosowania prawa. Na ich istnienie jako pierwsza zwróciła uwagę S. Wronkowska<sup>11</sup>. Autorka podnosi, że rozporządzenia takie mogą być mylnie uważane za „zwykłe” rozporządzenia wykonawcze z uwagi na liczne podobieństwa – wydawane są przez organy kompetentne do wydawania rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, wydawane są na podstawie upoważnienia ustawowego (często spełniającego wymogi trójszczegółowości) oraz ogłaszane w tych samych dziennikach urzędowych. Jednak akty tego rodzaju pozbawione są cechy

---

<sup>6</sup> Tak samo: M. Radajewski, *Uchylenie aktu normatywnego ministra przez Radę Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1, s. 80

<sup>7</sup> Art. 87 ust. 1 oraz art. 92 Konstytucji RP.

<sup>8</sup> Art. 228 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>9</sup> Art. 234 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

<sup>10</sup> Art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP oraz art. 149 ust. 2 zd. 2 w zw. z ust. 3 Konstytucji RP. W tym zakresie toczy się spór w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego. S. Wronkowska uważa, że rozporządzenie powinno być uchylone w tej samej formie prawnej, w jakiej zostało ustanowione. Przeciwnie stanowisko zajmuje M. Radajewski, wskazując, że jeśli nie określono formy prawnej dokonania określonej czynności przez organ kolegialny, powinien on dokonać jej w formie uchwały. Jako prawidłowe należy uznać drugie z tych stanowisk. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) w Dzienniku Ustaw publikuje się także uchwały o uchyleniu rozporządzenia ministra. Do tej pory tylko jeden raz uchylono rozporządzenie ministra i nastąpiło to w formie rozporządzenia Rady Ministrów. Rozporządzenie takie nie może być rozporządzeniem w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP, ponieważ nie ma charakteru wykonawczego względem ustawy. Zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system...*, s. 84; M. Radajewski, *Uchylenie...*, s. 85 – 86.

<sup>11</sup> S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system...*, s. 87.

normatywności, gdyż nie ustanawiają abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych. Sensem ich istnienia jest dokonanie jakiejś czynności konwencjonalnej<sup>12</sup>.

Pogląd S. Wronkowskiej należy zaakceptować jako trafny. Wskazuje na to również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Rozpoznając sprawę dotyczącą zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, Trybunał, orzekając w pełnym składzie, odmówił kontroli konstytucyjności takiego rozporządzenia. Uznał przy tym, że rozporządzenie to nie ustanawia norm prawnych o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, a orzekanie w tej sprawie polegałoby na badaniu faktów, a nie prawa<sup>13</sup>. W podobnej sprawie Trybunał uznał, że rozporządzenia zmieniające granice jednostek samorządu terytorialnego zawierają postanowienia odnoszące się do konkretnych sytuacji<sup>14</sup>.

Swoje stanowisko Trybunał rozwinął w postanowieniu sygnalizacyjnym S 3/09: „Należy przypomnieć, że rozporządzenia, o których mowa, są w istocie rozstrzygnięciami, a więc mają pewne znamiona konkretności. (...) W doktrynie prawnej zwrócono uwagę, iż decyzje w sprawach dotyczących podziału terytorialnego »Rada Ministrów podejmuje w formie rozporządzenia« (...) Spostrzeżenie to odpowiada rzeczywistości, ponieważ mamy do czynienia z konkretnymi rozstrzygnięciami, którym nadano jedynie formę rozporządzeń. (...) W istocie tego rodzaju rozporządzenie ma formę hybrydową: zawiera element decyzji Rady Ministrów oraz element aktu normatywnego. Akt ten jako rozporządzenie może podlegać kontroli konstytucyjności. Nadanie decyzji Rady Ministrów formy aktu normatywnego prowadzi do zatarcia granicy między stosowaniem prawa a jego tworzeniem”<sup>15</sup>. Przedstawiona powyżej koncepcja rozporządzeń została także następnie zaakceptowana przez doktrynę prawa konstytucyjnego<sup>16</sup>.

Oprócz powyższych, w systemie prawa występują także akty nazwane „rozporządzeniami”, jednak nie pochodzące od podmiotu legitymowanego do wydawania rozporządzeń na podstawie przepisów Konstytucji RP. Przykładem takiego aktu prawnego są rozporządzenia porządkowe wydawane przez wojewodę. Akty te mają charakter aktów prawa miejscowego<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szymt (red.), *Konstytucyjny system...*, s. 87.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, LEX nr 11189662.

<sup>14</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2009, nr 10, poz. 152.

<sup>15</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., S 3/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2009, nr 5, poz. 75.

<sup>16</sup> M. Wiącek, *Komentarz do art. 92*, (w:) L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016; L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.

<sup>17</sup> Zob. art. 60 ust. 1–3 oraz art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 135, z późn. zm.).

## CHARAKTER PRAWNY ROZPORZĄDZEŃ W PRZEDMIOCIE ZARZĄDZENIA WYBORÓW DO ORGANÓW J.S.T.

Odpowiedź na pytanie o charakter prawny rozporządzeń w przedmiocie zarządzenia wyborów wymaga wykazania, czy rozporządzenia takie należą do jednej z przedstawionych powyżej kategorii rozporządzeń, czy też stanowią oddzielną i swoistą kategorię aktów prawnych. Należy bowiem podkreślić, że powyższa typologia nie jest wyczerpującym katalogiem aktów czy rozstrzygnięć prawnych noszących nazwę „rozporządzenia”.

Aby dokonać prawidłowej kwalifikacji rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów j.s.t., należy rozpatrzyć cechy, które je wyróżniają. Po pierwsze, rozporządzenie takie wydawane jest przez Prezesa Rady Ministrów, a więc podmiot, który posiada generalną kompetencję do wydawania rozporządzeń o charakterze wykonawczym<sup>18</sup>. Po drugie, rozporządzenie wydawane jest na podstawie przepisów ustawy, jednakże upoważnienie do jego wydania nie zawiera wytycznych co do treści aktu. Stosownie do art. 371 § 2 k.wyb. Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, wyznacza, w drodze rozporządzenia, datę wyborów oraz określa dni, w których upływają dni czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie (kalendarz wyborczy).

Norma prawna, jaką można wyinterpretować z tego przepisu, nie przekazuje Prezesowi Rady Ministrów do uregulowania określonego zakresu spraw ani nie zawiera wytycznych co do treści aktu, tak jak powinna to czynić norma upoważniająca do wydania rozporządzenia wykonawczego<sup>19</sup>. Przeciwnie – norma wynikająca z przywołanego przepisu przyznaje kompetencję do dokonania czynności w postaci zarządzenia wyborów Prezesowi Rady Ministrów, określa formę prawną, w jakiej czynność ta powinna być dokonana, oraz określa, co składa się na tę czynność – wyznaczenie daty wyborów oraz określenie kalendarza wyborczego.

Po trzecie, zasadą prawa polskiego jest to, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się tylko jedno rozporządzenie<sup>20</sup>. Jednak na podstawie art. 371 § 2 k.wyb. wydano i wydaje się wiele rozporządzeń. Po czwarte – treść rozporządzenia w sprawie zarządzenia wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego sprowadza się do: 1) zarządzenia wyborów; 2) określenia, do jakiego organu (organów) wybory są zarządzane; 3) wyznaczenia

<sup>18</sup> Art. 148 pkt 3 Konstytucji RP.

<sup>19</sup> Zob. M. Wiącek, *Komentarz do art. 92*, (w:) L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja...*; zob. także § 66 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283); dalej: z.t.p.

<sup>20</sup> Zob. § 119 ust. 1 z.t.p.; wyjątkowo tylko dopuszczalne jest wydanie więcej niż jednego rozporządzenia na podstawie jednego upoważnienia ustawowego – zob. § 119 ust. 2 z.t.p.

dnia głosowania; 4) określenia kalendarza wyborczego. Treść rozporządzenia w przedmiocie wyborów wskazuje konkretne daty, w których należy dokonać określonych czynności. Zatem przepisy zawarte w takim rozporządzeniu nie kreują żadnej abstrakcyjnej normy postępowania.

Po piąte, wskazana powyżej treść nie uzasadnia tezy, że rozporządzenie skierowane jest do indywidualnie oznaczonego adresata. Przeciwnie – adresem rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów jest wiele podmiotów. Należy wskazać wśród nich między innymi organy wyborcze (Państwową Komisję Wyborczą, komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych, właściwe terytorialne oraz obwodowe komisje wyborcze), wyborców oraz kandydujących w wyborach (komitety wyborcze oraz kandydatów).

Po szóste, wydanie rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów j.s.t. jest konieczne, aby doszło do zaktualizowania się i skonkretyzowania wielu uprawnień oraz obowiązków zawartych w przepisach prawa, w szczególności w Kodeksie wyborczym. Nie oznacza to automatycznie, że rozporządzenie takie wydawane jest „w celu wykonania ustawy”. Zdaniem M. Wiącka wykonawczy charakter rozporządzenia polega na tym, że służy ono konkretyzacji norm zawartych w ustawie<sup>21</sup>. B. Banaszak wskazał, że w rozporządzeniu reguluje się kwestie, które mają przede wszystkim charakter techniczny<sup>22</sup>. Normy prawne zawarte w rozporządzeniu mogą uzupełniać normy ustawowe w zakresie, w jakim regulują kwestie o wysokim stopniu szczegółowości, które na dodatek mogą ulegać częstszym zmianom niż normy ustawowe.

Inaczej jest w przypadku rozporządzenia „wykonawczego”, o którym stanowi art. 92 Konstytucji RP. W tym kontekście za B. Skwarą należy wyróżnić trzy elementy, których zaistnienie jest konieczne do uznania wykonawczego charakteru rozporządzenia:

- 1) „merytoryczny i funkcjonalny związek rozporządzenia z ustawą;
- 2) przestrzegani[e] celu ustawy przez treść rozporządzenia;
- 3) konkretyzacja[a] norm ustawowych przez normy rozporządzenia”<sup>23</sup>.

Celem wydania rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego jest wykreowanie konkretnej jednostkowej sytuacji prawnej zarządzenia wyborów, który to stan prawny stanowi podstawę do zaktualizowania się określonych w przepisach uprawnień i obowiązków. Samo rozporządzenie nie służy konkretyzacji norm ustawowych, chociaż jego wejście w życie jest niezbędne do stosowania określonych norm ustawowych.

Rozporządzenie w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów j.s.t. nie zawiera norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, nie służy także konkretyzacji norm ustawowych. Istotą tego rozporządzenia jest dokonanie aktu

<sup>21</sup> M. Wiącek, *Komentarz do art. 92*, (w:) L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja...*

<sup>22</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>23</sup> B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.

stosowania prawa, tj. zarządzenia konkretnych wyborów na konkretnie wskazany dzień. Dokonując zatem kwalifikacji rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego do jednej z wyżej zakreślonych kategorii, rozporządzenie takie byłoby w istocie aktem hybrydowym, tak jak opisała go S. Wronkowska<sup>24</sup>.

W jednym z najnowszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego został zaprezentowany przeciwny pogląd, jakoby rozporządzenia stanowiące rozstrzygnięcia są aktami stanowienia prawa, a tym samym podlegają kognicji Trybunału. Rozpoznając sprawę skargi na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka<sup>25</sup>, Trybunał zaznaczył, że normy prawne wynikające z przepisów takiego rozporządzenia mają charakter „przepisów prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji RP. Przyjmując tę tezę, Trybunał kierował się tym, że wydawanie rozporządzeń podlega określonej procedurze i nie da się przy tym rozróżnić procedury dotyczącej wydawania rozporządzeń, które ustanawiają normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym oraz indywidualno-konkretnym. Trybunał abstrahował przy tym od treści norm<sup>26</sup>.

Stanowisko wyrażone w wyżej cytowanym wyroku jest nieprawidłowe i odosobnione na tle linii orzeczniczej, która ukształtowała się po 2009 r.<sup>27</sup>. Trybunał przeszedł niejako do porządku dziennego nad sprzecznością, że rozporządzenie ustanawiające gminy Szczawa oraz Grabówka nie ma charakteru powszechnie obowiązującego (Trybunał podkreślił, że rozporządzenie to dokonuje czynności konwencjonalnej, a nie ustanawia normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym), ale rozporządzenie je uchylające ma już walor powszechnego obowiązywania. Należy zatem uznać to orzeczenie za szczególnie niefortunne i odosobnione na tle dorobku orzeczniczego Trybunału. Co istotne, w swoim orzeczeniu z 2019 r. dotyczącym kontroli rozporządzenia w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, Trybunał powrócił do wcześniejszej linii orzeczniczej, co wskazuje na jej utrwalenie w orzecznictwie sądowokonstytucyjnym<sup>28</sup>.

Za uznaniem rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów jako aktu o charakterze stosowania prawa przemawia także argument systemowy.

<sup>24</sup> S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system...*, s. 87–88.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. uchylające rozporządzenie w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. z 2015 r., poz. 2312).

<sup>26</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r., U 3/17, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2017, poz. 46.

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, LEX nr 11189662; postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 maja 2009 r., S 3/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2009, nr 5, poz. 75; 5 listopada 2009 r., U 9/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2009, nr 10, poz. 152; 4 listopada 2010 r., Tw 29/10, Legalis; 27 czerwca 2012 r., Tw 29/10, Legalis.

<sup>28</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2019 r., U 1/19, Legalis.

W Polsce spośród wielu typów wyborów wyłącznie wybory wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast, a także wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zarządzane są w formie rozporządzenia, a pozostałe – co do zasady – w formie postanowienia<sup>29</sup>. Tylko wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzane są w formie rozporządzenia<sup>30</sup>.

Postanowienie nie jest aktem normatywnym, nie może być zatem także aktem prawa powszechnie obowiązującego – ani art. 87 Konstytucji RP, ani żaden inny przepis konstytucyjny nie dają podstaw do uznania jakiegokolwiek postanowienia za akt o charakterze powszechnie obowiązującym. Co więcej, Konstytucja RP w przypadku aktów urzędowych wydawanych przez Prezydenta RP wyraźnie rozróżnia akty prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzenia), akty prawa wewnątrznie obowiązującego (zarządzenia) oraz akty wydawane w wykonywaniu pozostałych kompetencji Prezydenta RP (postanowienia)<sup>31</sup>.

W świetle zasady racjonalnego prawodawcy brak jest uzasadnienia rozróżnienia, że wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzane są aktem prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzeniem wykonawczym), a do pozostałych organów – aktami o innym charakterze (postanowieniami). Brak jest także uzasadnienia różnicowania podstawy prawnej wyboru radnych rady w gminie do 20 000 mieszkańców. O ile wybory w „zwykłym” terminie zarządzane są rozporządzeniem, to wybory uzupełniające – w drodze zarządzenia. Oba te akty pomimo różnych nazw powinny należeć do tej samej kategorii. Krytycznie należy ocenić zarówno posługiwanie się przez ustawodawcę różnymi nazwami dla aktów jednej kategorii, jak i używanie nazwy „rozporządzenie” w stosunku do aktu, który nie ma przymiotu normatywności<sup>32</sup>.

W odniesieniu do podobnych rodzajowo rozporządzeń wydawanych wielokrotnie na podstawie jednego upoważnienia ustawowego, jak na przykład rozporządzenia w sprawie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego<sup>33</sup> albo utworzenia lub zniesienia sądu powszechnego<sup>34</sup>, brak nazwy tego rodzaju aktów normatywnych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie w odniesieniu

<sup>29</sup> W formie postanowienia zarządzane są wybory Prezydenta RP (art. 289 § 1 i art. 290 § 1 k.wyb.), do Sejmu RP (art. 194 § 1 k.wyb.), do Senatu RP (art. 194 § 1 w zw. z art. 257 k.wyb.), przedterminowe wybory senatora (art. 194 § 1 w zw. z art. 283 § 1 i 3 k.wyb.) oraz wybory do Parlamentu Europejskiego (art. 332 § 1 k.wyb.).

<sup>30</sup> Art. 371 § 1 i 2 k.wyb. oraz art. 371 § 1 i 2 k.wyb. w zw. z art. 474 § 1 k.wyb.

<sup>31</sup> Art. 142 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

<sup>32</sup> Tak samo: S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system...*, s. 89.

<sup>33</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, LEX nr 11189662; postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 maja 2009 r., S 3/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2009, nr 5, poz. 75; 5 listopada 2009 r., U 9/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2009, nr 10, poz. 152.

<sup>34</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., K 27/12 (Dz.U. z 2013 r., poz. 448).

do tego rodzaju aktów posługuje się pojęciem rozstrzygnięcia<sup>35</sup>. B. Dolnicki nazwał je indywidualnymi aktami normatywnymi<sup>36</sup>. Nazwa ta sprawia pewne problemy. W przypadku zarządzenia wyborów do organów j.s.t. co do zasady nie dochodzi do indywidualizacji norm rozporządzenia. W przypadku zarządzenia wyborów do organów j.s.t. następuje częściowa indywidualizacja przepisów rozporządzenia<sup>37</sup>. Adresatami norm wynikających z takiego rozporządzenia są m.in. mieszkańcy indywidualnie oznaczonej jednostki samorządu terytorialnego<sup>38</sup>.

M. Wiącek przyporządkowuje te szczególnego rodzaju rozporządzenia do kategorii aktów stosowania prawa<sup>39</sup>. Tezę tę – co do zasady – należy zaakceptować jako trafną. Rozporządzenie takie wydawane jest na podstawie normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Samo wydanie rozporządzenia jest niezbędne do wykonania norm wynikających z przepisów ustawy oraz wywołania określonych w przepisach następstw prawnych. W miejsce dotychczasowego stanu, w którym istniał obowiązek przeprowadzenia wyborów w jeden z dni wolnych od pracy wypadających w okresie pomiędzy 30 a 7 dniem przed dniem upływu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>40</sup> albo dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 90 dni od daty wystąpienia przyczyny zarządzenia wyborów przedterminowych<sup>41</sup>, wydanie rozporządzenia skutkuje skonkretyzowaniem dnia przeprowadzenia wyborów (głosowania).

W przypadku analizowanego rozporządzenia na podstawie jednej normy kompetencyjnej wydawanych jest wiele aktów tego samego rodzaju. Jest to cecha zdecydowanej większości aktów stosowania prawa w Polsce. Argumentem przeciwko uznaniu rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów za akt stosowania mogłoby być to, że normy wynikające z tego rozporządzenia nie mają ściśle indywidualnego charakteru. Argument ten nie jest jednak przeważający.

Na koniec należy powtórnie odwołać się do dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. W postanowieniu z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15<sup>42</sup>, Trybunał dokonał rekapitulacji swoich dotychczasowych poglądów na kwestię normatywności konkretnego aktu prawnego. Stwierdził on, że do uznania danego aktu za akt normatywny, podlegający kognicji Trybunału, wystarczające jest odnalezienie w tym akcie jakiegokolwiek treści normatywnej. W takim

<sup>35</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., S 3/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2009, nr 5, poz. 75.

<sup>36</sup> B. Dolnicki, *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 56–64.

<sup>37</sup> Art. 372 § 2 k.wyb. oraz art. 474 § 2 k.wyb.; wybory uzupełniające do rad gmin poniżej 20 000 mieszkańców zarządza wojewoda w drodze zarządzenia – zob. art. 385 § 1 k.wyb.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 207).

<sup>39</sup> M. Wiącek, *Komentarz do art. 92*, (w:) L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja...*

<sup>40</sup> Art. 371 § 1 k.wyb. oraz art. 474 § 1 k.wyb.

<sup>41</sup> Art. 372 § 1 k.wyb. oraz art. 474 § 2 k.wyb.

<sup>42</sup> „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2016, poz. 1.

przypadku stosuje się swoiste domniemanie normatywności aktu prawnego. Trybunał następnie wyróżnił dwa kryteria kwalifikacji określonych aktów prawnych jako akty normatywne – formalne oraz materialne.

Zgodnie z kryterium formalnym aktem normatywnym jest każdy akt, który niezależnie od swojej treści, znajduje się w katalogu źródeł prawa zawartym w Konstytucji RP. Trybunał jako spełniające kryterium normatywności podaje akty, których treścią jest dokonanie określonej czynności konwencjonalnej, np. powołanie uczelni państwowej albo utworzenie organu władzy publicznej. Kryterium materialne odnosi się do treści aktów. Zgodnie z nim aktem normatywnym jest każdy akt, który zawiera normy – abstrakcyjne i generalne. Trybunał podkreślił przy tym, że do uznania normatywności aktu wystarczające jest spełnienie jednego z powyższych kryteriów<sup>43</sup>.

W świetle zaprezentowanego powyżej poglądu orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenie w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego mogłoby być kwalifikowane jako akt normatywny. Konkluzja ta ma li tylko pozorny charakter. Co prawda Trybunał podał jako przykład aktu spełniającego kryterium formalne rozporządzenia, ale należy wziąć pod uwagę kontekst wypowiedzi. Przywołane tutaj postanowienie Trybunału Konstytucyjnego dotyczy ważkiego zagadnienia konstytucyjności pięciu uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego podjętych na początku VIII kadencji Sejmu oraz poprzedzających je uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał w przedmiocie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego podjętych przez Sejm VII kadencji.

Celem Trybunału Konstytucyjnego nie było przełamanie dotychczasowej własnej linii orzeczniczej, ale dokonanie przeglądu i podsumowania poglądów wyrażonych w orzecznictwie. Posłużył się on tutaj zbyt dużym uogólnieniem, pomijając wewnętrzne różnicowanie typów rozporządzeń, jakie występuje na gruncie samej tylko Konstytucji RP. Powyższej wypowiedzi nie należy zatem traktować jako opowiedzenie się za poglądem, że wszystkie rozporządzenia, niezależnie od ich charakteru prawnego, należy uznać za akty normatywne; niemniej domniemanie normatywności będzie się cieszyło każde rozporządzenie.

Powyższa analiza jednoznacznie obala domniemanie w odniesieniu do rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów j.s.t. Ponadto należy podkreślić, że w późniejszym swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny potwierdził brak charakteru normatywnego rozporządzenia w przedmiocie zmian granic jednostek samorządu terytorialnego<sup>44</sup>. W jeszcze późniejszym orzeczeniu Trybunał nietrafnie uznał normatywność rozporządzenia uchylającego rozporządzenie w przedmiocie utworzenia gmin. Wskazał przy tym jednak, że

<sup>43</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2016, poz. 1.

<sup>44</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2017, poz. 4.

„domniemanie normatywności rozporządzenia jako źródła prawa powszechnie obowiązującego nie ma charakteru bezwzględnego”<sup>45</sup>.

Tym samym argumentem można się posłużyć do wykazania nietrafności poglądów, że skoro racjonalny ustawodawca do dokonania określonej czynności konwencjonalnej nakazuje posłużenie się formą rozporządzenia, to będąc świadomym jego charakteru prawnego jako aktu normatywnego, stanowiącego źródło powszechnie obowiązującego prawa, należy przypisywać mu właśnie taką charakterystykę. Jednak rozporządzenie w prawie polskim nie jest aktem o jednakowym charakterze prawnym. Należy zauważyć, że to nie uznanie rozporządzeń w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego za „rozstrzygnięcia” w rozumieniu nadanym im przez Trybunał Konstytucyjny przełamuje ten jednolity charakter prawny rozporządzeń. Już ustrojodawca, przewidując co najmniej trzy rodzaje rozporządzeń w Konstytucji RP, przełamuje jednolitość kategorii rozporządzeń. Tym samym można w ogóle mieć wątpliwości, czy do rozporządzeń znajdzie zastosowanie domniemanie normatywnego charakteru aktu.

### **ROZPORZĄDZENIE W PRZEDMIOCIE ZARZĄDZENIA WYBORÓW NA TLE PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Pojęcie prawnych form działalności administracji publicznej obejmuje oparte na prawie określone typy czynności administracji publicznej<sup>46</sup>. Rozporządzenie w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego powinno niewątpliwie być uznane za egzemplifikację prawnej formy działania administracji publicznej. Trudności sprawia jego jednoznaczna kwalifikacja. Należy nadmienić, że w polskiej doktrynie prawa administracyjnego nie istnieje konsensus co do katalogu prawnych form działania administracji. Wśród podstawowych typów wyróżnia się m.in. akt administracyjny, akt normatywny, ugody, porozumienia administracyjne, czynności cywilnoprawne oraz czynności materialno-techniczne<sup>47</sup>.

Akt administracyjny stanowi „oparte na przepisach prawa władcze jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, kształtujące sytuację

<sup>45</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r., U 3/17, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2017, poz. 46.

<sup>46</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 247.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 248.

prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie<sup>48</sup>. Jak podniesiono powyżej, cechą charakterystyczną rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów jest to, że normy z niego wywodzone mają charakter konkretny, ale nie indywidualny. Wyklucza to uznanie go za akt administracyjny.

Ponadto w polskiej teorii prawa, a za nią w teorii prawa administracyjnego uznaje się, że akt normatywny musi umożliwiać wykładnię co najmniej jednej normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Ponieważ analizowany tutaj typ rozporządzeń nie zawiera przepisów, które stanowiłyby budulec dla takich właśnie norm, należy wykluczyć możliwość zakwalifikowania go także i do tej kategorii. Rozporządzenie w przedmiocie zarządzenia wyborów wymyka się podstawowej typologii form prawnych działalności administracji publicznej, zatem konieczne jest poczynienie uwag o bardziej podstawowym charakterze.

Wśród prawnych form działania administracji publicznej występuje wiele podziałów i kwalifikacji<sup>49</sup>. Jedną z podstawowych dotyczy podziału form na podejmowane w sferze wewnętrznej i zewnętrznej administracji publicznej. Sfera wewnętrzna obejmuje stosunki między poszczególnymi organami administracji publicznej, jeśli występuje między nimi funkcjonalna lub organizacyjna zależność<sup>50</sup>. *A contrario* – ze sferą zewnętrzną administracji mamy do czynienia wówczas, kiedy czynności podejmowane są przez administrację wobec osób niepodporządkowanych w powyższy sposób. Niewątpliwie rozporządzenie w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczy sposobu kreowania składu osobowego innego organu administracji publicznej oraz prowadzi do aktualizacji wielu obowiązków po stronie administracji wyborczej (Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych oraz innych podmiotów), jednak ma ono kluczowe znaczenie dla ukształtowania praw osób niezwiązanych w żaden sposób z administracją publiczną – przede wszystkim kandydatów oraz wyborców.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że wydanie analizowanego rozporządzenia mieści się zatem w sferze zewnętrznej działalności administracji publicznej. Wniosek ten wzmacnia okoliczność, że jakkolwiek wybory dotyczą obsady podmiotów będących równocześnie organami administracji publicznej, to jednak zarządzenie wyborów następuje przez Prezesa Rady Ministrów – a zatem organ administracji centralnej (rządowej), a dotyczy obsadzenia organów administracji samorządowej, które biorąc pod uwagę zasadę decentralizacji władzy

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 251.

<sup>49</sup> K. Ziemiński, *Próba rekonstrukcji typologii form prawnych działania administracji przyjmowanej w doktrynie*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 58 i n.

<sup>50</sup> K. Ziemiński, *Kryterium sfery działania administracji jako podstawa wyróżniania grup form podejmowanych odpowiednio w sferze zewnętrznej oraz wewnętrznej działań administracji*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 48 i n.; przeciwnie: J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 18.

publicznej, nie są w sposób generalny podporządkowane administracji rządowej, ale mają samodzielność w realizacji zadań publicznych.

Nie budzi wątpliwości kwalifikacja rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów do organów j.s.t. jako czynności o charakterze publicznoprawnym. Wydanie tego rozporządzenia jest także czynnością o charakterze władczym. Wydając rozporządzenie, organ wskazuje datę przeprowadzenia wyborów. Od niej uzależnione jest to, które osoby będą miały prawo wybierania oraz prawo wybieralności do danego organu<sup>51</sup>. Zatem przez wydanie rozporządzenia organ jednostronnie kształtuje sytuację prawną obywateli w odniesieniu do konkretnych wyborów.

Na koniec należy również podkreślić, że w doktrynie prawa administracyjnego obecny jest pogląd o praktycznej niemożliwości stworzenia wyczerpującej kwalifikacji prawnych form działania administracji publicznej. Wynika to m.in. z komplikowania się stosunków społecznych oraz niekonsekwencji prawodawcy<sup>52</sup>. Jakkolwiek w przypadku rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów kontrowersje co do jego charakteru prawnego wynikają przede wszystkim z niewłaściwej jego nazwy, to jednak, jak pokazano we wcześniejszej części artykułu, istnieje cała gama aktów prawnych, które stanowią formę pośrednią między typowymi indywidualno-konkretnymi aktami stosowania prawa (np. aktami administracyjnymi) oraz generalno-abstrakcyjnymi aktami normatywnymi. Ponieważ kategoria ta może poszerzać się w przyszłości w związku z postępującymi przemianami społecznymi, być może konieczne jest uwzględnienie tego rodzaju aktów w typologiach o charakterze doktrynalnym. Prace m.in. B. Dolnickiego<sup>53</sup> oraz niniejsza próbują wpisać się w tę lukę, jednakże konieczność prowadzenia prac w tym zakresie nadal występuje.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać na kilka faktów. Rozporządzenia nie stanowią jednolitej wewnętrznie kategorii aktów prawnych. Występują wśród nich zarówno akty prawa powszechnie obowiązującego, jak i akty stosowania prawa, zwane też aktami o hybrydowym charakterze. Wśród aktów prawa powszechnie obowiązującego można wyróżnić rozporządzenia

<sup>51</sup> Art. 10 § 1 pkt 3 i 4 oraz art. 11 § 1 pkt 5 i 6 k.wyb.

<sup>52</sup> Ziemiński K., *Czynności trudne do zakwalifikowania do którejkolwiek z wyróżnianych w nauce grup form prawnych działania*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 71–72.

<sup>53</sup> B. Dolnicki, *Indywidualny akt...*

o mocy obowiązującej równej ustawie, rozporządzenia wykonawcze do ustaw oraz rozporządzenia, które są aktami prawa miejscowego.

Rozporządzenie w przedmiocie zarządzenia wyborów należy do kategorii hybrydowej. Jakkolwiek wydawane w formie charakterystycznej dla aktów ustanawiających normy abstrakcyjne i generalne, jego istotą jest stosowanie prawa, tj. zarządzenie konkretnych wyborów do konkretnego organu (albo organów). Doktryna wskazuje, że istotą takich rozporządzeń jest dokonanie określonej czynności konwencjonalnej. Normy rozporządzenia mają charakter konkretny – dotyczą jednostkowej sytuacji zarządzenia wyborów na dzień wprost w tym rozporządzeniu wskazany. Jego wydanie jest konieczne do aktualizacji wielu uprawnień i obowiązków z Kodeksu wyborczego. Niniejsze rozporządzenie nie stanowi jednak przepisów prawa w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, a zatem nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Powyższe konkluzje nie rozwiązują wielu problemów, jakie stwarza obecność w systemie prawa aktów o takim właśnie hybrydowym charakterze, które wymykają się możliwości ich jednoznacznego przypisania jako aktów stanowienia lub stosowania prawa. W odniesieniu do analizowanego tutaj rozporządzenia w przedmiocie zarządzenia wyborów do jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest rozstrzygnięcie m.in. dopuszczalności zmiany albo uchylecia takiego rozporządzenia, albo tryb kontroli jego prawidłowości. Materia ta przekracza jednak zakres powyższego opracowania.

## REFERENCES

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Dolnicki B., *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6
- Garlicki L., *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Radajewski M., *Uchylenie aktu normatywnego ministra przez Radę Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010
- Starościk J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977
- Wiącek M., *Komentarz do art. 92*, (w:) L. Bosek, M. Safjan (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015
- Wronkowska S., *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005

- Ziemski K., *Czynności trudne do zakwalifikowania do którejkolwiek z wyróżnianych w nauce grup form prawnych działania*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013
- Ziemski K., *Kryterium sfery działania administracji jako podstawa wyróżniania grup form podejmowanych odpowiednio w sferze zewnętrznej oraz wewnętrznej działań administracji*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013
- Ziemski K., *Próba rekonstrukcji typologii form prawnych działania administracji przyjmowanej w doktrynie*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013