

Prawo administracyjne jako miejsce spotkania władzy publicznej i organizacji społecznych

Tytułowa problematyka nawiązuje do zainteresowań Wielce Szanowanego Jubilata. Prof. dr hab. Jerzy Supernat, badając administrację publiczną organizacyjnie i porównawczo, w tym też w kontekście europejskim, nie tylko z pozycji prawniczych, ale również z punktu widzenia nauki administracji oraz teorii organizacji i zarządzania, niejednokrotnie zwracał uwagę na pojawiające się zjawiska, lecz także pewnym zaszłościom starał się nadawać nowy współczesny wymiar i sens. Niniejszy tekst niech będzie zatem wyrazem uznania autora wobec dokonań naukowych i zawodowych Pana Profesora, a przede wszystkim wyrazem wdzięczności za okazaną sympatię i niezawodną pamięć, ale także szczególnie wielkie zaangażowanie na rzecz utrwalania faktów z życia administratywistów polskich, co dla dziejów myśli naukowej okaże się niezwykle cenne.

Wstęp

Często spotykany w przeszłości etatyzm państwa powodował tzw. przerosty, a rozbudowywanie administracji publicznej w nieskończoność okazało się zupełnie nieskuteczne i nieefektywne, co nie mogło umniejszać jej roli jako czynnika rozwoju społecznego. Dość powszechnym trendem stała się prywatyzacja zadań publicznych, odbywająca się m.in. przez „uspołecznienie” administracji publicznej. Wraz ze wzrostem popularności koncepcji prorynkowych szedł w parze rozwój trzeciego sektora. Rola organizacji społecznych w Polsce wynikała przy tym nie tylko z przesłanek ilościowych, ale także i przede wszystkim z czynników jakościowych. Ma też wyraźny kontekst historyczno-prawny. Różne organizacje społeczne od dawna były angażowane w procesy wykonywania zadań publicznych. Obok bezpośredniej realizacji zadań istnieje także

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ORCID: [0000-0002-2010-4152](https://orcid.org/0000-0002-2010-4152).

cała płaszczyzna działalności wspólnej. Pewne zadania są bowiem realizowane w obowiązkowej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami społecznymi.

Nawet w świetle aktualnych tendencji mimo wszystko dalej obowiązuje doktryna państwa ograniczonego, choć niewątpliwie rzeczywisty zakres działania współczesnego państwa jest olbrzymi. Przez to w sferze wykonywania zadań publicznych obok typowych podmiotów publicznych, jakimi są organy administracji państwowej (rządowej) oraz jednostki samorządu terytorialnego, cały czas jest miejsce na funkcjonowanie rozmaitych organizacji społecznych, wykonujących tzw. zlecone funkcje państwowe. Państwo, poruczając wykonawstwo zadań publicznych pewnym organizacjom społecznym, nie rezygnuje z tej sfery działalności, ale nie oznacza to, że organizacje zostają podporządkowane organom administracji publicznej, gdyż w takim wypadku straciłyby one w zasadzie swój społeczny charakter i stawałyby się podmiotami publicznymi. Niemniej z mocy ustawy pewne organizacje społeczne mogą zostać przejęte przez państwo i włączone w system administracji publicznej, czego przykładem były Ochotnicze Hufce Pracy². Nie dochodzi też do przejścia działalności organizacji społecznych do domeny prawa cywilnego, jak to ma miejsce w przypadku typowej prywatyzacji.

Pod względem historycznym i współczesnym instytucję prawną tzw. zleconej funkcji państwowej w nowszej literaturze scharakteryzował wieloaspektowo J. Niczyporuk³. Jednakże rozwój regulacji prawnej nakazuje zaktualizować niektóre spostrzeżenia tego autora.

1. Pojęcie organizacji społecznych

Pojęcie organizacji społecznych pod względem rodzajowym jest określone w przepisach ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁴. Według dyspozycji art. 5 § 2 pkt 5 są to rozmaite organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne – katalog jest tu otwarty.

Typologia obejmuje także organizacje pozarządowe wykonujące zadania publiczne na zasadzie zlecenia w wyniku zawarcia w oparciu o przepisy usta-

² Zob. § 1 ust. 1 uchwały nr 260 Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1982 r. w sprawie dalszego rozwoju Ochotniczych Hufców Pracy, M. P. Nr 31, poz. 261.

³ J. Niczyporuk, *Funkcje zlecone administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa, Iwonicz Zdrój, 6–8 maja 2002 r.*, Rzeszów 2002, s. 389 i n.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

wy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵ umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego, ewentualnie w zależności od treści postanowień także umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego. Są to rozmaite stowarzyszenia⁶, fundacje⁷, podmioty działające na podstawie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁸, przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego⁹ i o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych¹⁰, czy nawet spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, bo one jako jedyne spośród spółek prawa handlowego nie muszą osiągać celu gospodarczego¹¹.

To także organizacje społeczne wykonujące na zasadzie zlecenia zadania publiczne wprost na podstawie ustawy, np. Polski Związek Łowiecki¹², Związek

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2020 r. poz. 2261.

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U. z 2023 r. poz. 166.

⁸ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz. U. z 2023 r. poz. 265.

⁹ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2019 r. poz. 1347, z późn. zm.

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej, Dz. U. Nr 38, poz. 363, z późn. zm.; ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 30, poz. 240, z późn. zm.; ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 30, poz. 241, z późn. zm.; ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Dz. U. z 2023 r., poz. 544; ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r., poz. 483; ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 509; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r. poz. 169, z późn. zm.; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2022 r. poz. 2616; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 85; ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 51; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 8; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2023 r. poz. 47; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2014 r. poz. 1798; ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2015 r. poz. 13.

¹¹ Zgodnie z art. 151 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, z późn. zm. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

¹² Na podstawie ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, Dz. U. z 2023 r. poz. 1082.

Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej i Ochotnicze Straże Pożarne¹³, społeczne stráže rybackie¹⁴, kółka rolnicze i inne społeczno-zawodowe organizacje rolników¹⁵, koła gospodyń wiejskich¹⁶, w mniejszym stopniu także spółdzielnie socjalne¹⁷ oraz przedsiębiorstwa ekonomii społecznej¹⁸.

Szczególny status posiada Polska Akademia Umiejętności, będącą ustawową częścią systemu nauki w Polsce¹⁹.

Funkcja zlecona może wynikać także z aktów niższego rzędu, np. zadania Polskiego Związku Wędkarskiego, Ligi Ochrony Kraju, Ligi Ochrony Przyrody, Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego²⁰, albo nawet w następstwie uznania określonego statusu w drodze decyzji administracyjnych, np. w stosunku do specjalistycznych organizacji ratowniczych – Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego²¹ czy Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego lub Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego²², bądź aktu powołania, jak np. w odniesieniu do Stowarzyszenia Elektryków Polskich²³.

Organizacje społeczne to również szereg organizacji mających umocowanie prawnomiędzynarodowe, np. Polski Czerwony Krzyż²⁴, Polski Komitet Olimpijski i polskie związki sportowe²⁵.

¹³ Na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2022 r. poz. 2057.

¹⁴ Na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 883.

¹⁵ Na podstawie ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, Dz. U. z 2022 r. poz. 281.

¹⁶ Na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, Dz. U. z 2023 r. poz. 1179.

¹⁷ Na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 802.

¹⁸ Na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej, Dz. U. z 2023 r. poz. 1287, z późn. zm.

¹⁹ Zob. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2023 r. poz. 742, z późn. zm.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków ochrony i połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych. Dz. U. z 2023 r. poz. 1373.

²¹ Zob. art. 12 i n. ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 714.

²² Zob. art. 5 i n. ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, Dz. U. z 2023 r. poz. 1154.

²³ Zob. art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2022 r. poz. 1385.

²⁴ Na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu, Dz. U. z 2019 r. poz. 179.

²⁵ Zob. art. 11 i n. ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz. U. z 2022 r. poz. 1599, z późn. zm.

Jeśli w Polsce odmawia się charakteru korporacji publicznoprawnej Kościołowi katolickiemu, to także ten Kościół należy uznać za taką organizację społeczną²⁶.

2. Pozycja prawnoustrojowa organizacji społecznych

Status prawny organizacji społecznych w państwie może kształtować zasada subsydiarności horyzontalnej, jak ma to miejsce we współczesnych Włoszech. Dokonuje się tam pierwotnego podziału odpowiedzialności za sprawy publiczne pomiędzy państwo i społeczeństwo obywatelskie, a organizacje społeczne są traktowane jako podmioty równouprawnione z państwem w realizacji interesu publicznego, w tym wykonywaniu zadań publicznych²⁷.

Częściej jednak przyjmuje się zasadę względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych przed administracją publiczną w wykonywaniu zadań publicznych, która zakłada powierzanie wykonawstwa zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Nie oznacza ta zasada, że organizacje pozarządowe posiadają własny prawny zakres działania i podejmują czynności o charakterze samoistnym. Przejawiają bowiem aktywność w ramach zlecenia zadań publicznych. Omawiane pierwszeństwo nie przyjmuje przy tym postaci niewzruszalnego domniemania, ale jest obwarowane relatywnym kryterium „względności”, które polega na stawianiu organizacjom pozarządowym wymogu posiadania odpowiedniej zdolności do wykonywania zadań publicznych (przede wszystkim wiedzy i umiejętności w sensie fachowości), niezbędnych do prowadzenia danego rodzaju działalności. Tak też jest i w Polsce²⁸.

Jak stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁹ w art. 63 zd. 1, organizacje społeczne wykonują w Polsce zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Ustawa zasadnicza wyraźnie określa status prawny rozmaitych organizacji społecznych. Nie są to organy władzy publicznej, ale podmioty o szczególnym statusie, włączone w proces wykonywania zadań publicznych jako zleceńbiorcy. Z mocy ustaw zwykłych mogą się pojawiać pola do

²⁶ Szerzej J. Dobkowski, *Status administracyjnoprawny Kościoła Katolickiego w Polsce (przyczynek do dyskusji)*, „Civitas et Lex” 2017, nr 1(13), s. 21 i n.

²⁷ Szerzej J. Dobkowski, *Subsidiarność horyzontalna (aspekty administracyjnoprawne)*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania. Księga pamiątkowa prof. zw. dra hab. Ernesta Knosali*, Katowice 2015, s. 79 i n.

²⁸ Szerzej J. Dobkowski, *Zasada względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych przed administracją publiczną w wykonywaniu jej zadań*, [w:] U. Szymańska, P. Majer, M. Falej (red.), *Organizacje pozarządowe a samorząd – 25 lat doświadczeń*, Olsztyn 2016, s. 63 i n.

²⁹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

obligatoryjnej współpracy międzyinstytucjonalnej oraz mimo braku wyraźnych podstaw prawnych występują naturalne pola współdziałania organów administracji publicznej i organizacji społecznych na zasadzie dobrowolności.

3. Prawne formy działania administracji publicznej stosowane przez organizacje społeczne

Ogólnie rzecz biorąc, w sferze działalności organizacji społecznych można wyróżnić aktywność własną (statutową) o charakterze organizatorskim, działalność w sferze realizacji zadań zleconych z zakresu administracji publicznej dokonywaną w takich samych formach jak aktywność własna oraz działalność w sferze realizacji zadań zleconych dokonywaną w formach charakterystycznych dla administracji publicznej. Ta trzecia sfera działalności nosi właśnie miano „zleconej funkcji państwowej”.

Warto zwrócić uwagę, że także administracja publiczna korzysta ze środków działania przynależnych organizacjom społecznym. Działalność społeczno-organizacyjna administracji publicznej odbywa się w formach charakterystycznych dla aktywności własnej organizacji społecznych. Interakcje w sferze instrumentów działania tych „organizmów” są zatem dwukierunkowe. Aktywność własna organizacji społecznych może stanowić inspirację do rozwijania treści i metod działalności społeczno-organizacyjnej jako prawnej formy działania administracji publicznej.

Niemniej jednak, jak podkreślał J. Starościak, działalności polegającej na wykonywaniu przez organizację społeczną zleconych funkcji państwowych bez władczych uprawnień nie można podciągać pod pojęcie administracji państwowej³⁰.

Choć wykonywania zadań publicznych przez organizacje społeczne nie można obecnie traktować w kategoriach konstytucyjnej decentralizacji władzy publicznej, ale co najwyżej dekoncentracji wykonywania zadań publicznych³¹, a najlepiej szeroko rozumianej prywatyzacji zadań publicznych, a właściwie uspołecznienia realizacji zadań publicznych, to pojawia się kwestia prawnych form działania organizacji społecznych i ich organów w zakresie wykonywania zadań publicznych, a co za tym idzie określenia katalogu przynależnych im środków prawnych charakterystycznych z natury rzeczy dla funkcjonowania organów administracji publicznej.

³⁰ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 69 i n. Zob. także *idem*, *Administracyjny ustrój Polski*, Warszawa 1947, s. 95.

³¹ J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 149.

Wśród klasycznych form działania administracji w ogóle wyróżnia się przede wszystkim akty administracyjne i w tym względzie organy organizacji społecznych posiadają ogólną zdolność do prowadzenia postępowań administracyjnych i jeśli wynika to z ustaw czy zawartych porozumień, mogą wydawać decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych³². Mogą też wydawać zaświadczenia w sferze załatwianych spraw³³ oraz przyjmować, rozpatrywać i załatwiać skargi i wnioski na tle wykonywania zadań publicznych³⁴. Mogą także – o ile przepisy szczególne tak stanowią – dokonywać czynności materialno-technicznych, nawet dotyczących praw i obowiązków jednostek, np. przyznawania określonych świadczeń lub dóbr. Mogą również zawierać umowy, których treścią będzie świadczenie usług publicznych. Może to być również sprawowanie kontroli, przeprowadzanie określonych kwalifikacji i egzaminów, a nawet stosowanie środków przymusu fizycznego w celu odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, jak w przypadku różnych straży czy pogotowia.

Niewątpliwie wszystkie one stanowią instrumenty charakterystyczne dla działalności administracji publicznej³⁵.

Nie mogą jednak organizacje społeczne zawierać porozumień, których przedmiotem będzie dalsze przekazanie zleconego im ustawą czy powierzonego do wykonania umową zadania publicznego, choć mogą uczestniczyć w różnych formach współdziałania i współpracy. Istnieje bowiem zakaz subdelegacji wynikający z ogólnej zasady ochrony przyznanej kompetencji.

Pojawia się przede wszystkim niebagatelny problem aktów normatywnych organizacji społecznych wydawanych w zakresie tzw. zleconej funkcji państwowej. Dotyczy on prawa administracyjnego nie tyle już w sferze stosowania, ale bardziej stanowienia.

4. Akty normatywne organizacji społecznej wydawane w zakresie tzw. zleconej funkcji państwowej

Kwestią węzłową jest odpowiedź na pytanie, czy prawo stanowione przez organy organizacji społecznych ma wyłącznie charakter wewnętrzny –

³² Zob. art. 1 pkt 2 i art. 17 pkt 4 oraz art. 18 pkt 3 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Szerzej K. Sand, *Rola organizacji społecznych w wykonywaniu funkcji administracji państwowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Lublin 1977, *passim*.

³³ Zob. art. 76 § 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

³⁴ Zob. art. 2 i art. 221 i n. ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

³⁵ Na temat rozróżnienia kompetencji i instrumentu zob. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 11 i n.

obowiązuje w obrębie stosunków *internea* danej organizacji społecznej – czy też wydane akty normatywne mogą działać na zewnątrz, a więc stanowić źródło prawa³⁶.

Innymi słowy, czy rozmaite statuty, regulaminy, uchwały naczelných organów tych organizacji obowiązują też świadczeniobiorców i inne podmioty, zainteresowane realizacją zleconych do wykonania zadań publicznych. A inaczej: czy wraz ze zleceniem wykonania zadania publicznego przenosi się część imperium państwowego do tworzenia prawa, a jeśli tak, to jaka jest podstawa prawna do stanowienia tego typu przepisów i czy wymagane jest szczegółowe upoważnienie ustawowe? A nawet jeśli postrzegamy rolę niektórych organizacji społecznych w kategoriach ich historycznych praw, dających status podmiotowi autonomicznego na terenie państwa, jak np. Kościoła katolickiego, to czy ich prawotwórstwo jest bezpośrednio skuteczne w polskim systemie prawnym. Inaczej mówiąc: czy prawo kanoniczne regulujące np. sprawy funeralne w odniesieniu do wyznaniowych cmentarzy rzymsko-katolickich może uzupełniać państwowy porządek prawny?

Zastrzec od razu należy, że akty normatywne organizacji społecznych jedynie podejmowane w sferze tzw. zleconej funkcji państwowej mogą być potencjalnie uznane za źródła prawa. Jest to bowiem – jak słusznie zauważył T. Kuta – objęte sferą działalności społeczno-państwowej, a nie statutowej³⁷.

Z kolei zdaniem M. Wierzbowskiego działalność organizacji spółdzielczych w sferze aktywności własnej oraz w sferze realizacji zadań zleconych dokonywanych w takich samych formach jak aktywność własna nie prowadzi do powstawania norm prawnych, a normy tworzone w tych sferach powinny być zaliczane do norm wewnętrznych organizacji społecznych. Jak stwierdził: „Fakt, iż wydawanie tych norm regulują przepisy prawa nie ma znaczenia dla oceny ich charakteru. Nie mają one bowiem ani cechy powszechności, ani nie są wydawane w imieniu państwa, istnieją tak długo, jak istnieje dana organizacja”³⁸. Pogląd ten jest aktualny w odniesieniu do innych organizacji społecznych.

Należy również zauważyć, że już tylko w Wielkiej Brytanii obowiązuje system delegacji ustawodawczej, polegający na tym, że funkcje w zakresie tworzenia prawa realizuje parlament i z jego wyraźnego upoważnienia

³⁶ W odniesieniu do kreowania rozwoju regionalnego zob. J. Dobkowski, *Funkcje prawotwórcze organizacji społecznych w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju regionalnego w Polsce*, [w:] K. Kwiatosz et al. (red.), *Różnorodność europejskiej kultury prawnej a proces kreowania zrównoważonego rozwoju regionalnego: raport podsumowujący*, Lublin 2023, s. 73–79.

³⁷ T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963, s. 44.

³⁸ M. Wierzbowski, *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977, s. 28.

inne indywidualnie wskazane podmioty, z tym że nie mogą być to podmioty niepubliczne³⁹, a takimi właśnie są z natury rzeczy organizacje społeczne⁴⁰.

W innych państwach prawotwórstwo jest naturalną formą zarządzania i kierowania sprawami publicznymi, do którego stanowienia wystarczają nie-raz tzw. ogólne normy kompetencyjne, wynikające z powierzenia wykonania określonych zadań publicznych czy ustawowego zakresu działania. Jeśli jednak określone organy mają władczo i jednostronnie kształtować sytuację prawną jednostek, owe upoważnienia muszą być wyraźniejsze i ściślejsze, a tak stanowione przepisy mają mieć charakter wykonawczy względem konstytucji i ustaw. W tych warunkach państwo nie ma już monopolu na stanowienie prawa. W działanie państwa wpisane jest funkcjonowanie wielu systemów normatywnych, a może ściślej – porządków prawnych, a w tym prawa wewnętrznego organizacji społecznych.

W tym względzie teoria dualizmu zakładająca całkowitą odrębność porządku prawnego państwa i prawa organizacji społecznych zarówno co do przedmiotu i zakresu regulacji, jak i źródeł norm prawnych, oznaczająca, że sprawy pierwotnie normowane prawem organizacji społecznych muszą ulec transformacji, czy to uniwersalnej (za pomocą klauzuli generalnej), czy też szczególnej (każdo-razowo w wyraźny sposób), już dość dawno odeszła do lamusa.

Nawet w okresie późnego PRL wychodzono z założeń monistycznych. Przyjmowano, że takiej organizacji z samej istoty zlecenia przysługuje pewna swoista autonomia wykonawcza, a stanowienie przepisów w sferze realizacji zadań publicznych jest współcześnie czymś naturalnym i państwo nie ma już monopolu na stanowienie prawa. Organy organizacji społecznych w ramach tzw. zleconej funkcji państwowej mogą działać w formie aktów normatywnych⁴¹.

Akty te dotyczyły z zasady skonkretyzowanych sposobów wykonywania zadań oraz świadczenia usług i w związku z tym obowiązywały na równi z przepisami państwowymi. Niemniej prymat dalej miały te ostatnie, o ile można było je potraktować jako prawo właściwe w sferze wykonywania określonej katego-

³⁹ W. Zakrzewski, *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1960, t. XXVIII, *passim*.

⁴⁰ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15–16 listopada, 2005, Toruń 2005, s. 203 i n.

⁴¹ Por. R. Malinowski, *Pozycja organizacji społecznych i ich udział w wykonywaniu administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 2, s. 193 i n.; M. Wierzbowski, *op. cit.*, *passim*; K. Krzekotowska, *Charakter prawny uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni a uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli*, „Palestra” 1986, nr 30/12(348), s. 38 i n.

rii zadań publicznych. Innymi słowy, pierwszeństwo stosowania miały przepisy ogólne, uzupełniane przez przepisy branżowe. Statuty, regulaminy czy uchwały naczelných organów organizacji społecznych nie mogły odmiennie regulować kwestii normowanych ustawami, rozporządzeniami, prawem miejscowym czy nawet wewnętrznymi zarządzeniami. Obowiązywały one do kolizji z państwowym porządkiem prawnym. Wydawane były niejako w ich granicach. Trudno oczekiwać, aby ingerencja ustawodawcza dotyczyła konkretnych sposobów wykonywania zadań publicznych przez stanowanie np. norm technicznych⁴².

Organy organizacji społecznych w ramach tzw. zleconej funkcji państwowej mogą działać w administracyjnoprawnej formie aktów normatywnych⁴³. Akty tego typu mogą być jednak stanowione subsydiarnie. Niemniej, stanowanie aktów normatywnych przez organy organizacji społecznych może być jednak w rzeczywistości znacząco ograniczone wobec bardzo szczegółowej regulacji prawem powszechnie obowiązującym, gdzie nie ma miejsca na dodatkową regulację organizacji społecznych, albo w samej ustawie są określone w sposób wyczerpujący warunki realizacji zadań zleconych.

W wypadku gdy organizacja społeczna realizuje tzw. zleconą funkcję państwową, a więc działa w formach charakterystycznych dla organów administracji publicznej, to wówczas akty stanowienia prawa powinny podlegać takim samym regułom praworządności, jak ma to miejsce w wypadku działania organów administracji państwowej (rządowej) oraz jednostek samorządu terytorialnego. Instytucja zlecania zadań publicznych organizacjom społecznym jest sposobem realizowania tych zadań za pośrednictwem innych podmiotów aniżeli organy administracji państwowej (rządowej) oraz jednostki samorządu terytorialnego. Działalność organizacji społecznej w ramach wykonywanej tzw. zleconej funkcji państwowej ma charakter władczy, tak jak działalność organów władzy publicznej. Oznacza to, że akty normatywne wydane przez tę organizację w ramach tzw. zleconej funkcji państwowej są aktami prawnymi o charakterze źródeł prawa.

Wszystko to oznacza, że prawo stanowione przez organy organizacji społecznych w ramach tzw. zleconej funkcji państwowej nie ma wyłącznie charakteru wewnętrznego, a przez to akty normatywne mogą stanowić źródło prawa, w szczególności prawa administracyjnego. Różne statuty, regulaminy, uchwały naczelných organów tych organizacji obowiązują też świadczeniobiorców i inne podmioty zainteresowane realizacją zadań publicznych, a wraz

⁴² Por. A. Michalska, *Charakter prawny norm technicznych*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4–5, s. 680 i n.

⁴³ Por. R. Malinowski, *op. cit.*, s. 193 i n.; K. Działocha, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3(100–101), s. 41 i n.

ze zleceniem wykonania zadania publicznego przenosi się część imperium państwowego. Podstawa prawna do stanowienia tego typu przepisów wynika z ogólnych przepisów ustrojowych i nie jest wymagane wyraźne i szczegółowe upoważnienie ustawowe⁴⁴. Niemniej akty normatywne organizacji społecznych mają moc w granicach ustalonych przez źródła prawa powszechnie obowiązującego. Tak jak dawniej nie ma znaczenia ich ogłoszenie w promulgatorach wojewódzkich czy też przedruk w resortowych dziennikach urzędowych, choć niewątpliwie byłoby to w niektórych przypadkach pożądanym. Istnieje także problem kognicji Trybunału Konstytucyjnego⁴⁵, ewentualnie sądu administracyjnego w stosunku do aktów normatywnych organizacji społecznych. Przez podleganie wcześniej tego typu aktów tzw. nadzorowi ogólnemu prokuratury kwestia ta zniknęła obecnie z horyzontu teorii i praktyki.

Uwagi końcowe

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że akty normatywne organizacji społecznych od dawna funkcjonowały w multicentrycznym systemie źródeł prawa. Jako jedną z cech systemu źródeł prawa już wcześniej wskazywano jego rozproszenie i wielość składników gatunkowych. Oczywiście dopiero później przyszła sama nazwa dla owego systemu. Uważam zatem, że twierdzenia, iż regulacje tego typu muszą ulec transformacji do porządku prawnego państwa za pomocą jakiejś klauzuli generalnej czy też każdorazowo w wyraźny sposób, jak np. klubowy zakaz stadionowy w piłce nożnej przez ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych⁴⁶, są pokłosiem dawnej teorii dualizmu, a regulacje tego typu co najwyżej wywołują skutek deklaratoryjny.

Prawo organizacji społecznych w zakresie tzw. zleconej funkcji państwowej może bezkolizyjnie koegzystować z przepisami powszechnie obowiązującymi, ale nie może być wobec nich konkurencyjne. Niemniej, akty normatywne organizacji społecznych mają rację bytu jako źródła prawa o tyle, o ile te organizacje wykonują zadania publiczne w formach władczych.

Organizacje społeczne w powierzonych do realizacji typach spraw mogą samodzielnie – bez pośrednictwa organów władzy publicznej – kształtować określone warunki świadczenia usług publicznych. Dla przykładu: regulamin

⁴⁴ Por. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 214; H. Rot, J. Grzegorzczak, *Kształtowanie systemu prawa*, „Prawo” 1984, t. CXVIII, AUWr No. 699, s. 156 i n.

⁴⁵ K. Działocha, *op. cit.*, s. 41 i n.

⁴⁶ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz. U. z 2023 r. poz. 616.

cmentarza parafialnego nie wymaga zatwierdzenia władzy świeckiej i nie podlega urzędowemu ogłoszeniu choćby w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Obowiązuje wprost i jest skuteczny nie tylko w obrębie wspólnoty parafialnej, ale także względem innych osób i podmiotów, np. w zakresie azylu cmentarnego w stosunku do państwowych i samorządowych służb mundurowych, choć w rzeczywistości ograniczenia działania wynikające z tego typu azylu nie są szerzej znane funkcjonariuszom, ale to już temat innego opracowania⁴⁷.

Wykonywane przez organizacje społeczne zadania zlecone z zakresu administracji publicznej mają charakter funkcji państwa. A zatem akty normatywne organizacji społecznych mają swoje umocowanie w istocie zlecenia wykonywania zadań publicznych i ich realizacji w formach władczych. Kompetencja normodawcza wynika z istoty rzeczy. Taka działalność organizacji społecznych jest nie tylko regulowana prawem administracyjnym, ale same te organizacje stanowić mogą źródła tej gałęzi prawa. W prawie administracyjnym w obrębie tzw. zleconej funkcji państwowej spotyka się najpełniej władza publiczna i organizacje społeczne.

Niemniej jednak pozostałe akty normatywne organizacji społecznych mogą również oddziaływać na sferę wykonywania zadań publicznych, jednak o tyle, o ile przepisy prawa będą wyraźnie odsyłać do tego rodzaju aktów prawnych⁴⁸. Będą mogły stanowić wtedy niezorganizowane źródła prawa administracyjnego⁴⁹.

⁴⁷ J. Dobkowski, *Prawo migracyjne a azyl kościelny*, [w:] B. Jaworski i M. Ura (red.), *Prawo administracyjne i finansowe aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wobec aktualnych problemów migracyjnych*, Rzeszów 2017, s. 8 i n.

⁴⁸ Por. J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984, *passim*.

⁴⁹ Szerzej J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022.