

**Decyzja nr 25**  
**Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych**  
**znak: G.1.0210.3.2016**

**z dnia 11. lutego 2016 r.**

w sprawie:

- (1) ustalenia obowiązującego w Lasach Państwowych rozumienia niektórych terminów, związanych z oceną prawidłowości wszelkich działań,
- (2) obowiązującej w Lasach Państwowych klasyfikacji aktów prawnych będących podstawą identyfikowania działań jako zgodnych z kryterium legalności,
- (3) obowiązującej w Lasach Państwowych identyfikacji decyzji zarządczych oraz zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych

*Na podstawie art. 33 ust.1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>1</sup> w związku z § 6. Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe<sup>2</sup> – w wykonaniu zadania Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, określonego m.in. w § 8 ust.1. pkt. 6<sup>3</sup> oraz w § 8 ust.2. pkt. 6<sup>4</sup> Statutu Lasów Państwowych*

**postanawiam, co następuje**

§ 1.

W celu zapewnienia należytego funkcjonowania Lasów Państwowych, w tym należytego realizowania działalności kontrolnej w Lasach Państwowych, w załączniku nr 1 do niniejszej decyzji ustaliam obowiązujące w Lasach Państwowych rozumienie terminów: „kryterium legalności”, „kryterium celowości”, „kryterium gospodarności” oraz „kryterium rzetelności”.

§ 2

1. W celu zapewnienia poprawnej identyfikacji działalności naruszającej w Lasach Państwowych kryterium legalności, w załączniku nr 2 do niniejszej decyzji ustaliam obowiązującą w Lasach Państwowych klasyfikację aktów prawnych.
2. Naruszenie regulacji aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, należy w Lasach Państwowych identyfikować jako przejaw działania (lub zaniechania) obrażającego kryterium legalności.

§ 3.

---

<sup>1</sup> Art. 33. 1. ustawy z dnia 28 września 1991 r o lasach (t. j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1153, z 2015 r. poz. 349, 671, 1322) stanowi, że „Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych”;

<sup>2</sup> Statut Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe został nadany zarządzeniem nr 50 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18. maja 1994 r; w § 6. Statut Lasów Państwowych stanowi, że w wykonaniu zadań określonych przez ustawę (o lasach) oraz przez przepisy wykonawcze do ustawy, a także innych przepisów prawnych Dyrektor Generalny wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w Lasach Państwowych;

<sup>3</sup> § 8 ust. 1 pkt. 6 Statutu Lasów Państwowych stanowi, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ustala( ...) system informacyjny Lasów Państwowych;

<sup>4</sup> § 8 ust. 2 pkt. 6 Statutu Lasów Państwowych stanowi, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (...) inicjuje i koordynuje działalność w zakresie podwyższania kwalifikacji pracowników Lasów Państwowych

W celu m.in. zapewnienia należytej wewnątrzinstytucjonalnej identyfikacji formy organizacyjno – prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, w szczególności w celu doprowadzenia do zaniechania zdarzającego się w Lasach Państwowych uznawania decyzji zarządczych i zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych za akty prawa wewnętrznego w rozumieniu linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, w załączniku nr 3 ustala się obowiązującą w Lasach Państwowych linię interpretacyjną w tym zakresie.

§ 4.

Decyzja wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega upowszechnieniu w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych z wykorzystaniem elektronicznego systemu zarządzania dokumentami oraz publikacji wewnątrzinstytucjonalnej w Biuletynie Informacyjnym Lasów Państwowych

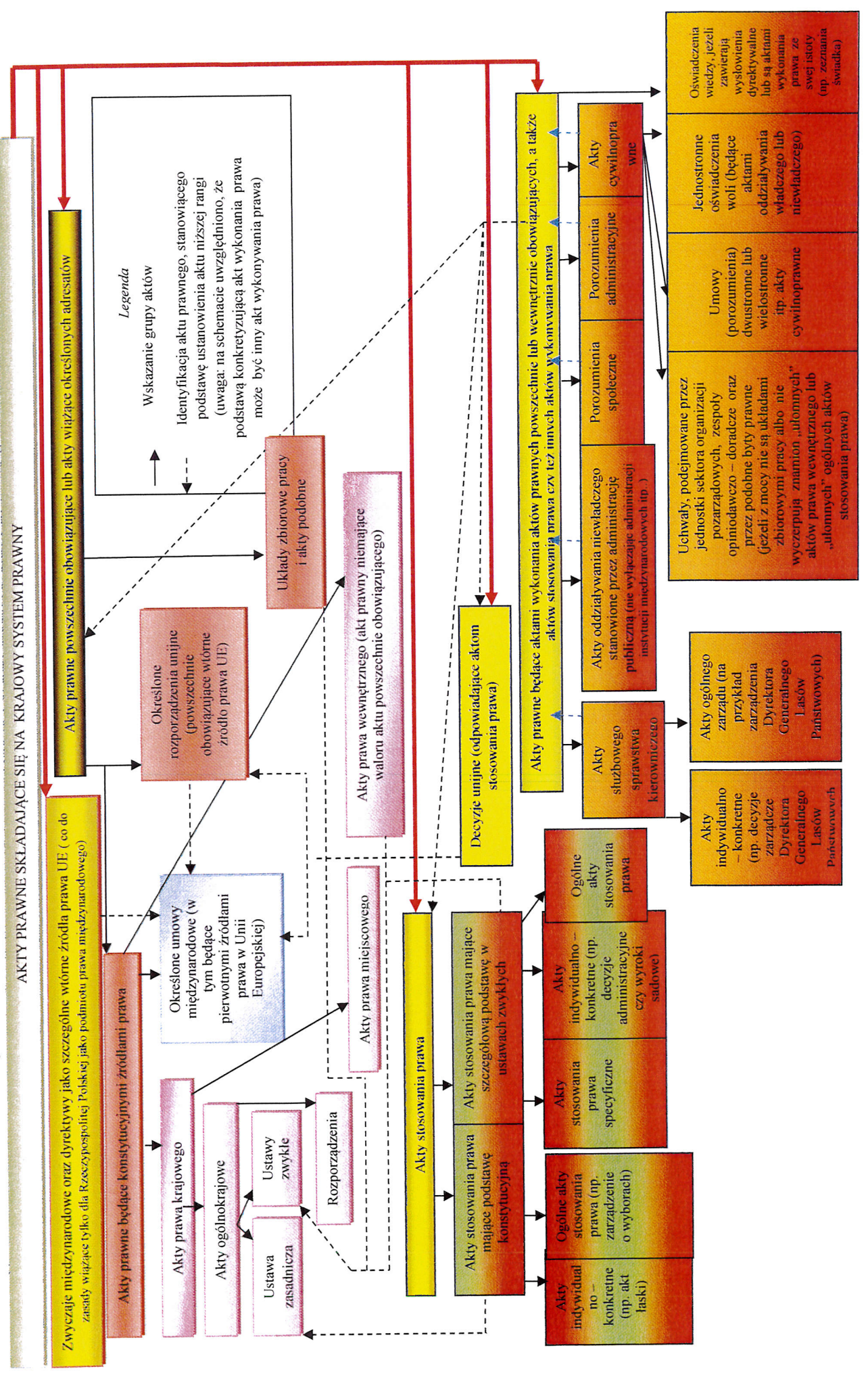


DYREKTOR GENERALNY  
LASÓW PAŃSTWOWYCH  
dr inż. Konrad Tomaszewski



załącznik nr 1 do decyzji nr 25  
dyrektora generalnego LP z dnia  
11 lutego 2016 roku

### Załącznik nr 1 - Ogólna klasyfikacja aktów prawnych w szerokim tego pojęcia znaczeniu





Załącznik nr 2 do decyzji  
nr 25 dyrektora generalnego  
LP z dnia 11 lutego 2016 roku

Załącznik nr 2 - Schemat służący ustalaniu znaczenia terminów „kryterium legalności”, „kryterium celowości”, „kryterium gospodarności”, „kryterium rzetelności” oraz „kryterium rzetelności”

Kryteria, jakie powinny być spełnione, aby dany działanie osoby fizycznej oraz każdego innego podmiotu mogła być uznana za działalność prawidłową	Kryterium legalności	Kryterium celowości	Kryterium gospodarności	Kryterium rzetelności
<p>Działanie jest nielegalne, jeżeli (1) jako zamierzenie, (2) w fazie realizacji albo (3) swoim efektem narusza normy prawa powszechnego lub choćby powołanego lub choćby postanowienia zawarte w aktach wykonawstwa prawa (przy czym chodzi tu także o normy i postanowienia, które dany podmiot jest obowiązany wykonywać lub ma możliwość ich wykonywania, choćby trwała procedura weryfikacji tych postanowień z punktu widzenia ich legalności albo jeżeli dany podmiot obowiązany do wykonywania tych norm i postanowień dochował wszystkiego, co prawo nakazuje, aby zmanifestować swoje wątpliwości co do legalności tychże norm i postanowień)</p>	<p>Działanie jest tylko niecelowe, jeżeli (jako zamierzenie, w fazie realizacji lub pod względem efektu) jest w pełni zgodne z prawem i celowe, lecz nie wynika z niego korzyść ekonomiczna lub wręcz może być dla niego źródłem strat</p>	<p>Działanie jest tylko niegospodarne, jeżeli (jako zamierzenie, w fazie realizacji lub pod względem efektu) jest legalne i celowe, lecz nie wykorzystuje się efektywnością ekonomiczną lub wręcz wiąże się lub wiązać się ze stratami ekonomicznymi (na przykład jest zbyt drogim, wiąże się ze zbyt małymi korzyściami ekonomicznymi, cechuje się niedostatecznie wysoką różnicą pomiędzy korzyściami a ciężarami, związanymi z tymi korzyściami)</p>	<p>Działanie jest tylko nieuczciwe, jeżeli (jako zamierzenie, w fazie realizacji lub pod względem efektu) jest legalne, celowe oraz gospodarne, lecz jest niedokumentowane, nie jest zgodne z dobrymi praktykami oraz standardami władz publicznych (w szczególności nieuczciwość może wynikać z niewłaściwego wyrażenia opinii przez podmiot lub z niewłaściwego sposobu nienależycie zarządzania)</p>	



Załącznik nr 3 do decyzji nr 25  
dyrektora generalnego LP  
z dnia 11 lutego 2016 roku

Załącznik nr 3 – Ustalenie linii interpretacyjnej służącej identyfikacji statusu decyzji zarządczych oraz zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych

*Sentencja wyводу*

Decyzje zarządcze oraz zarządzenia dyrektora generalnego Lasów Państwowych stanowią akty wykonywania (wykonania) aktów prawnych i jako takie nie są aktami prawa wewnętrznego w rozumieniu linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Są aktami sprawstwa kierowniczego, a innymi słowy: są aktami ogólnego zarządu.

*Uzasadnienie*

*1. Wstęp*

Z art. 33 ust.1. ustawy o lasach wynika, że Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe kieruje dyrektor generalny Lasów Państwowych przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. Z art. 35 ust.1. pkt.2) ustawy o lasach wynika, że nadleśniczy kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych.

Warunkiem realizowania przez jakikolwiek podmiot prawny (czy przez organ wewnętrzny tego podmiotu) zadań, wynikających z obowiązków ciążących na tym podmiocie (czy organie wewnętrznym tego podmiotu), jest możliwość „wytwarzania” oraz „używania” przez ten podmiot (lub jego organ wewnętrzny tego podmiotu) instrumentów realizacyjnych przybierających postać aktów sprawczych, w tym aktów sprawstwa kierowniczego.

Poniżej wykazano, że co do zasady ani dyrektor generalny Lasów Państwowych, ani dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, ani wreszcie nadleśniczowie nie są legitymowani zdolnością do stanowienia aktów prawa wewnętrznego. Dyrektor generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczowie mają zdolność do stanowienia aktów stosowania prawa o charakterze indywidualno – konkretnym (głównie wydawania decyzji administracyjnych) lub mogą takie akty stanowić z mocy zawartych porozumień administracyjnych lub uzyskanych upoważnień. Przede wszystkim jednak dyrektor generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczowie posługują się aktami sprawstwa kierowniczego, które nie wyczerpują znamion aktów normatywnych, a także ogólnych aktów stosowania prawa.

*2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące źródeł prawa, w tym aktów prawa wewnętrznego*

W odniesieniu do Lasów Państwowych zasadniczą kwestią jest rozstrzygnięcie, czy decyzje zarządcze oraz zarządzenia dyrektora generalnego Lasów Państwowych mogą być uznane za akty prawa wewnętrznego w świetle regulacji zawartych w Konstytucji RP na temat źródeł prawa.

Na rozstrzygnięcie tej kwestii pozwala m.in. analiza linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego na ten temat, z której wynika, że:

1. Realizacja zadań, wynikających z obowiązków nałożonych na dany podmiot wymaga posługiwania się przez ten podmiot określonymi instrumentami „realizacyjnymi”.
2. Takimi instrumentami „realizacyjnymi” są m.in. akty sprawcze.
3. Akty sprawcze mogą mieć charakter jednostronnego oddziaływania lub mogą być aktami cywilno – prawnymi.
4. Ograniczając (w dalszej części wywodu) rozważania do aktów oddziaływania jednostronnego – akty sprawcze należy podzielić na akty władcze oraz akty niewładcze (akty pośredniego oddziaływania).
5. Z okoliczności, że na dany podmiot (lub na wewnętrzny organ tego podmiotu) nałożono określone obowiązki, rodzące zadania do wykonania, nie należy wywodzić kompetencji podmiotu do stanowienia i posługiwania się przez ten podmiot lub wewnętrzny organ tego podmiotu wytworzonymi przez siebie aktami władczymi jako instrumentami, służącymi realizacji owych zadań.
6. Dla stanowienia aktów władczych niezbędne jest nadanie danemu podmiotowi (lub wewnętrznemu organowi tego podmiotu) określonych kompetencji, przy czym kompetencje do stanowienia aktów normatywnych należy odróżnić od kompetencji do stosowania prawa.
7. Akty władcze można podzielić na akty normatywne oraz akty stosowania prawa; akt stosowania prawa nie zawiera nowości normatywnej; jest aktualizacją, względnie konkretyzacją przepisów ustawy i wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego.
8. Aktem normatywnym jest każda wypowiedź centralnego organu państwowego wprowadzająca jakąkolwiek nowość normatywną do systemu obowiązującego prawa.
9. Akty normatywne można podzielić na akty prawa powszechnego oraz na akty prawa wewnętrznego (t. j. normatywne akty wewnętrzne).
10. Akty prawa powszechnego zawierają normy generalne i abstrakcyjne (niekonkretne); normy te powinny być wytwarzane przez upoważnione do tego podmioty i z zachowaniem określonych procedur; akty prawa powszechnego powinny przybierać określoną formę; normy aktów prawa powszechnego mogą być adresowane do każdego podmiotu, mogą regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów, a więc nie tylko jednostek organizacyjnych, pozostających w określonej podległości w stosunku do organu stanowiącego akt prawa powszechnego; akty prawa powszechnego obejmują swoją dyspozycją (i sankcją) wszelkie podmioty, do których na obszarze RP (ewentualnie na obszarze działania organu stanowiącego akt prawa miejscowego) odnosi się hipoteza normy; akt prawa powszechnego pozwala organom władzy publicznej na kształtowanie w drodze decyzji sytuacji prawnej podmiotów (w szczególności może wyznaczać jego obowiązki, może przyznawać mu uprawnienia oraz może udzielać mu upoważnień); kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, może następować w sposób bezpośredni lub pośredni ;na przykład poprzez nadanie uprawnień oraz nałożenie obowiązków na adresata normy prawnej, przez który to zabieg prawny adresat ów nabywa „regres” (możliwość wpływania na sytuację prawną) innych podmiotów.
11. Ustrojodawca nie zdefiniował w Konstytucji pojęcia źródła prawa, w tym źródła prawa powszechnego.
12. Zgodnie z poglądami nauki oraz zgodnie z doktryną mogą mieć miejsce różne fakty prawotwórcze, zasługujące teoretycznie na uznanie za źródła prawa powszechnego.
13. Intencją ustrojodawcy było, aby źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej były przede wszystkim fakty prawotwórcze, polegające na stanowieniu norm prawnych przez organy władzy publicznej oraz przez inne podmioty wskazane w Konstytucji.
14. Konstytucja zamknęła katalog źródeł prawa powszechnego zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym.
15. Krajowy porządek prawny o charakterze powszechnym tworzą nie tylko akty prawa powszechnego, pochodzące ze źródeł prawa powszechnego Rzeczypospolitej Polskiej, lecz również prawo międzynarodowe, wiążące Rzeczypospolitą Polską.
16. Układy zbiorowe pracy (inne akty związane z Kodeksem pracy) oraz regulaminy Sejmu i Senatu zostały niedookreślone z punktu widzenia odgrywania roli źródeł prawa powszechnego Rzeczypospolitej Polskiej.
17. Ustrojodawca nie określił zwyczajów międzynarodowych jako elementów krajowego porządku prawnego.
18. Akty prawa wewnętrznego mogą wiązać wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi stanowiącemu prawo wewnętrzne.
19. Pojęcie podległości może – w kontekście aktów prawa wewnętrznego - dotyczyć podległości hierarchicznej (hierarchicznego podporządkowania), podległości ustrojowo - prawnej, a także podległości funkcjonalnej. Innymi słowy - podległość jednostki organizacyjnej jako kryterium identyfikujące możliwość stanowienia aktów prawa wewnętrznego nie ogranicza się wyłącznie do podległości hierarchicznej, lecz może to być również podległość ustrojowo - prawna, a ponadto w ściśle określonym zakresie może to być także podległość funkcjonalna.
20. Sytuacja prawna jednostek organizacyjnych podległych funkcjonalnie może być kształtowana aktami prawa wewnętrznego, jeżeli podmiot stanowiący akt prawa wewnętrznego jest określony (jest „nazwany”) w



- Konstytucji, a akt prawa wewnętrznego jako taki jest potrzebny jako instrument realizacji zadań przypisanych temu podmiotowi w Konstytucji.
21. Akt prawa wewnętrznego powinien mieć swoją podstawę zawartą w ustawie, choć ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa wewnętrznego nie musi odpowiadać upoważnieniu, o którym jest mowa w art. 92 ust. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
  22. Akt prawa wewnętrznego ma jednoznacznie określoną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego charakterystykę prawną:
    - 1) ma istotnie ograniczony charakter z punktu widzenia adresata norm w nim zawartych (adresatem norm może być jednostka organizacyjna podległa organowi stanowiącemu akt prawa wewnętrznego),
    - 2) może (choć nie musi) być stanowiony:
      - a) przez organy upoważnione do wydawania norm powszechnie obowiązujących, oraz
      - b) w procedurze i w formie przewidzianej dla norm powszechnie obowiązujących, a ponadto
    - 3) traci charakter aktu prawa wewnętrznego, jeżeli jednostce organizacyjnej podległej wyznacza obowiązki lub upoważnia ją do bezpośredniego oddziaływania na zachowanie lub sprawy obywateli, ich organizacji i osób prawnych,
    - 4) może kształtować strukturę organizacyjną, sposób realizowania wyznaczonych zadań, a nawet zadania i obowiązki jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt prawa wewnętrznego, z tym jednak zastrzeżeniem, iż:
      - a) nie może to wpływać na sytuację prawną podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu akt prawa wewnętrznego, zaś
      - b) realizacja normy prawa wewnętrznego nie może mieć refleksu w stosunku do obywatela i jego organizacji,
    - 5) podlega kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.
  23. Konstytucja nie zamknęła katalogu aktów prawa wewnętrznego z punktu widzenia podmiotów uprawnionych do ich stanowienia ani też z przedmiotowego punktu widzenia (z punktu widzenia formy aktu prawa wewnętrznego).
  24. W każdym przypadku, w którym powstaje wątpliwość, czy dana sprawa powinna być uregulowana normą prawa wewnętrznego czy też normą prawa powszechnego – należy decydować się na normę prawa powszechnego.
  25. Jeżeli ustawa uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej kreuje uprawnienie organu do stanowienia aktów władczych niezgodnie z regulacjami Konstytucji – uprawnienie to może co najwyżej być uznane za kompetencję do ustanowienia aktów prawa wewnętrznego.
  26. Akt zewnętrzny wykonania prawa może być aktami o skutkach powszechnych (może być ogólnym aktem stosowania prawa) lub aktem indywidualno – konkretnym.
  27. Koncepcja ogólnych aktów stosowania prawa budzi poważne zastrzeżenia merytoryczne.
  28. Akt stosowania prawa może być aktem generalnym lub aktem indywidualnym (aktem indywidualno – konkretnym).
  29. Akt stosowania prawa nie podlega kontroli z punktu widzenia jego konstytucyjności, choć podlega kontroli sądowno-administracyjnej.

### *3. Akty prawa wewnętrznego jako przedmiot rozporządzenia, dotyczące techniki prawodawczej*

W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 nr 100, poz.908, z 2015, poz.1812), aktem prawa wewnętrznego został poświęcony Dział VI załącznika do rozporządzenia („Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń”).

Choć zgodnie ze scharakteryzowaną powyżej linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie zamknęła katalogu aktów prawa wewnętrznego z przedmiotowego punktu widzenia (tj. z punktu widzenia formy, jaką może przybierać akt prawa wewnętrznego), to w załączniku do rozporządzenia (zwanym dalej zasadami techniki prawodawczej) dokonano takiego zamknięcia w sposób jednoznaczny.

W § 140. zasad techniki prawodawczej określono mianowicie, że akty normatywne o charakterze wewnętrznym określa się wyłącznie nazwą "uchwała" albo "zarządzenie". Zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego akty prawa wewnętrznego powinny być wydawane na podstawie ustawy. Zasady techniki prawodawczej określili w § 133, że uchwały Rady Ministrów są wydawane na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustawy, a uchwały innych podmiotów oraz zarządzenia - na podstawie ustawy.

Norma § 133 zasad techniki prawodawczej nie wydaje się być niezgodna z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli przyjąć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest – zgodnie zresztą z nazewnictwem m.in. Trybunału Konstytucyjnego - ustawą, choć ustawą zasadniczą.

Ze swojej istoty zasady techniki prawodawczej powinny być ograniczone do kwestii o charakterze technicznym. W tym kontekście prawodawcy można by postawić zarzut, że w § 133 zasad techniki prawodawczej dokonał interpretacji regulacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez dopuszczenie możliwości wydawania uchwał, wyczerpujących znamiona aktu prawa wewnętrznego, przez inne podmioty niż Rada Ministrów, podczas gdy w art. 93. Konstytucji jest mowa tylko o uchwałach Rady Ministrów jako aktach o charakterze wewnętrznym.

Jednakże istotną „osłoną” regulacji, zawartej w § 133 zasad techniki prawodawczej, jest bez wątpienia norma art. 241 ust.6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąca m.in., że „Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekt ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej, wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji, stają się uchwałami albo zarządzeniami w rozumieniu art. 93 Konstytucji.”

Prawodawca zatem nie tylko nie był związany zakazem, lecz wręcz powinien w zasadach techniki prawodawczej uregulować sprawę podstawy prawnej uchwał organów innych niż Rada Ministrów, skoro za uchwały, wyczerpujące znamiona aktów prawa wewnętrznego, mogły być również uznane zgodnie z Konstytucją uchwały, wydane przed wejściem w życie Konstytucji, przez wszelkie organy administracji rządowej (a nie tylko przez Radę Ministrów jako organ władzy wykonawczej).

Z linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wynika jednoznacznie, że teza o otwartym w Konstytucji katalogu aktów prawa wewnętrznego rozciąga się także na aspekt podmiotów uprawnionych do wydawania takich aktów.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego akty prawa wewnętrznego mogą wydawać nie tylko Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie, lecz również inne podmioty.

Zasady techniki prawodawczej zostały zredagowane:

- 1) z jednej strony bez formalnego konfliktu z regulacjami Konstytucji „odczytanymi” wprost (bezpośrednio),  
a
- 2) z drugiej strony w ten sposób, że mogą być one stosowane z uwzględnieniem ww. linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (choć z ograniczeniem form aktów prawa wewnętrznego wyłącznie do uchwał i zarządzeń).

Zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego akt prawa wewnętrznego jest aktem normatywnym, przy czym sam fakt nałożenia zadań do wykonania:

- 1) na podmiot, będący:
  - a) organem władzy publicznej,
  - b) organem państwowym, nie będącym organem władzy publicznej,  
oraz
  - c) innym podmiotem praw i obowiązków, w tym podmiotem prawa publicznego  
albo
- 2) na wewnętrzny organ tego podmiotu



nie generuje (nie rodzi) kompetencji do wytwarzania i posługiwania się przez ten podmiot lub wewnętrzny organ tego podmiotu wytworzonymi przez siebie aktami władczymi jako instrumentami, służącymi realizacji wyżej wymienionych zadań.

Dla stanowienia aktów władczych niezbędne jest – zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego - nadanie danemu podmiotowi (lub wewnętrznemu organowi tego podmiotu) określonych kompetencji, przy czym kompetencje do stanowienia aktów normatywnych należy odróżnić od kompetencji do stanowienia aktów stosowania prawa .

Zgodnie, z przytaczanymi w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego kształtującymi linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, opiniami S. Wronkowskiej oraz P. Winczorka:

- 1) w teorii prawa starannie odróżnia się od siebie kompetencje (upoważnienia) jakiegoś podmiotu od jego zadań czy funkcji, a także od jego obowiązków (S. Wronkowska),
- 2) należy odróżnić zadania organu władzy publicznej od jego kompetencji (P. Winczorek),
- 3) kompetencja oznacza uprawnienie podmiotu do wykonywania czynności konwencjonalnych, polegających w szczególności na wydawaniu orzeczeń czy ustanawianiu wiążących norm prawnych (S. Wronkowska),
- 4) kompetencja przyznana jakiemuś podmiotowi ma charakter służebny, instrumentalny wobec zadań, które się temu podmiotowi wyznacza (S. Wronkowska),
- 5) zadania realizowane są, między innymi, przez korzystanie przez ten organ z przyznanych mu konstytucją lub ustawą kompetencji do dokonywania władczych czynności konwencjonalnych (P. Winczorek),
- 6) należy odróżniać kompetencje prawotwórcze od kompetencji (uprawnień) do czynności, poprzez które jedynie aktualizuje się czyjeś wcześniej ustanowione obowiązki (S. Wronkowska),
- 7) kompetencje pozwalające także mogą na stanowienie aktów normatywnych danego rodzaju (P. Winczorek),
- 8) jeśli się twierdzi, że komuś przysługuje kompetencja do dokonania jakichś czynności, to trzeba wskazać normę, która takiej kompetencji udziela, w szczególności kompetencja może być związana z wolnością (danemu podmiotowi „musi być” wolno wykonywać określone czynności konwencjonalne – przyp. własna) albo z obowiązkiem czynienia użytku z tej wolności (dany podmiot powinien być prawnie obowiązany do wykorzystywania uprawnienia do wykonywania określonych czynności konwencjonalnych – przyp. autora) (S. Wronkowska),
- 9) w szczególności przyjmuje się, że jeżeli jakiś przepis formułuje obowiązek ustanowienia norm postępowania, to zarazem upoważnia do ich ustanowienia (S. Wronkowska),
- 10) w prawie publicznym pojmuje się kompetencje organu jako jedną z prawnych form realizacji jego zadań oraz twierdzi się, że kompetencje, w szczególności prawotwórcze, muszą być przyznane w sposób wyraźny przez obowiązujące normy i nie jest dopuszczalne ich wywnioskowywanie z zadań nałożonych na dany organ (S. Wronkowska).

Wprawdzie według biegłych, powołanych przez Trybunał Konstytucyjny, na potrzeby jednego z wyroków - zawarta w ustawie podstawa, rodząca uprawnienie do wydawania zarządzeń lub uchwał o charakterze aktów prawa wewnętrznego, nie musi wyczerpywać znamion (charakterystycznego dla „delegacji” do wydania rozporządzenia) szczegółowego upoważnienia:

1) mającego na celu wykonania danej ustawy,  
a ponadto

2) określającego:

a) organ właściwy do wydania aktu

i

b) zakres spraw przekazanych do uregulowania wraz z wytycznymi dotyczącymi treści aktu,

- to jednak w świetle zanalizowanej powyżej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego źródłem umocowania do wydania aktu prawa wewnętrznego nie może być wyłącznie zadanie, przypisane do danego podmiotu (lub organu wewnętrznego danego podmiotu), zwłaszcza że zgodnie

z twierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego „ w państwie prawnym kompetencje organów władzy publicznej i instytucji, którym konstytucyjnie (ustawowo) powierzono zadania publiczne, muszą opierać się na wyraźnej podstawie prawnej”.

Reasumując, z linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniającej m.in. konkluzję Trybunału, iż nie narusza Konstytucji, zawarte w ustawie, uprawnienia Marszałka Sejmu (jako organu wewnętrznego Sejmu) do nadawania statutu Najwyższej Izbie Kontroli, pomimo że podmiotem umocowanym do tego w Konstytucji został Sejm (jako organ władzy ustawodawczej) – otóż z linii tej wynika, że dla powstania upoważnienia (kompetencji) do stanowienia aktów prawa wewnętrznego niezbędny jest zbieg następujących faktów prawnych:

Warunek 1	Podmiot, któremu przypadają zadania do wykonania	Warunek 2	Adresat wyraźnej podstawy prawnej	Czy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uprawniona jest teza o powstaniu uprawnienia (kompetencji) do stanowienia aktów prawa wewnętrznego
Zadanie przypadające z mocy prawa (w tym wynikające z obowiązków prawnych danego podmiotu)	Organ władzy publicznej	Wyraźna podstawa ustawowa do wydawania aktu prawa wewnętrznego	Organ władzy publicznej lub organ wewnętrzny organu władzy publicznej	TAK
	Organ wewnętrzny organu władzy publicznej		Organ wewnętrzny organu władzy publicznej	TAK
	Organ państwowy nie będący organem władzy publicznej		Organ państwowy nie będący organem władzy publicznej lub organ wewnętrzny organu państwowego nie będącego organem władzy publicznej	TAK
	Organ wewnętrzny organu państwowego nie będącego organem władzy publicznej		Organ wewnętrzny organu państwowego nie będącego organem władzy publicznej	TAK
			Organ wewnętrzny podmiotu prawa publicznego wykonującego zadania publiczne (uwaga: podmioty działają poprzez swoje organy wewnętrzne)	TAK
			Organ wewnętrzny podmiotu prawa publicznego wykonującego zadania publiczne	TAK
			Organ wewnętrzny innego podmiotu praw i obowiązków	??
			Organ wewnętrzny innego podmiotu praw i obowiązków	??

Kierując się linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, jest oczywiste, że znamiona wyraźnej podstawy ustawowej do wydania aktów prawa wewnętrznego wyczerpują normy prawne (normy prawne kompetencyjne), mające przykładowo następujące brzmienia:

- 1) „dany podmiot (lub organ wewnętrzny danego podmiotu) określony (enumeratywnie wyszczególniony) zakres spraw ureguje w drodze aktu prawa wewnętrznego” (taka redakcja normy prawnej stanowi upoważnienie, wynikające z obowiązku uregulowania określonych spraw w drodze wydania aktu prawa wewnętrznego),
- 2) „w realizacji zadań, stanowiących realizację obowiązków (względnie obowiązków danego rodzaju) dany podmiot (lub organ wewnętrzny danego podmiotu) reguluje lub ma prawo regulować w drodze stanowienia aktów prawa wewnętrznego” (kompetencja o określonym stopniu ogólności).

Tymczasem prawodawca, regulując w § 134 zasad techniki prawodawczej podstawę wydawania uchwał i zarządzeń jako aktów prawa wewnętrznego, nadał temu przepisowi następujące brzmienie:

- „§ 134. Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:
- 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw;
  - 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”



Ponieważ zdanie pierwsze ww. normy prawnej, zawartej w przepisie § 134, nie ma brzmienia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który łącznie:”, więc zgodnie z regułami interpretacyjnymi norm prawnych należy przyjąć, że z zasad techniki prawodawczej (z § 134 w powiązaniu z § 133) wynika, iż podstawą wydania uchwały i zarządzenia jako aktów prawa wewnętrznego powinien być przepis ustawowy, który:

- 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw  
lub/oraz
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.

Jak to już częściowo przedstawiono powyżej, wyznaczenie zadania danemu podmiotowi, lub danemu organowi wewnętrznemu danego podmiotu, nie może być zdaniem Trybunału Konstytucyjnego samoistnym „generatorem” uprawnienia danego podmiotu lub organu wewnętrznego danego podmiotu do stanowienia aktów normatywnych jako instrumentów (środków), służących realizacji tychże zadań.

Należy podnieść, że rozważania i konkluzje Trybunału Konstytucyjnego dotyczyły konkretnie możliwości wywodzenia uprawnień do stanowienia aktów prawa powszechnego przez organy Narodowego Banku Polskiego z okoliczności prawnej, iż Narodowy Bank Polski (jako inny organ państwowy) wykonuje zadania publiczne, wynikające z obowiązku ustalania polityki pieniężnej państwa.

W świetle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczenie przez zasady techniki prawodawczej możliwości wywodzenia podstaw prawnych do stanowienia aktów prawa wewnętrznego z zadań, wyznaczonych ustawą podmiotowi, wydającemu dany akt, nie pozostaje w wyraźnym konflikcie ze szczegółowo zaprezentowaną powyżej linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego tylko wówczas, jeżeli z samego brzmienia normy prawnej, wyznaczającej danemu podmiotowi określone zadania (będącej „nośnikiem” jego zadań), wynika, iż ich wykonanie nie jest możliwe bez wytworzenia i użycia instrumentu realizacyjnego właśnie w postaci aktu prawa wewnętrznego (jeżeli treść normy wyznaczającej zadanie jest jednocześnie wyznacznikiem kompetencji do stanowienia aktu normatywnego w realizacji danego zadania).

Zasady techniki prawodawczej nałożyły na podmioty stanowiące akty prawa wewnętrznego następujące obowiązki i ograniczenia:

- 1) zgodnie z § 135 zasad techniki prawodawczej przepisy prawne aktu prawa wewnętrznego nie mogą wykraczać poza obszar spraw:
  - a) przekazanych do uregulowania w upoważnieniu, o którym mowa w § 134 pkt. 1,  
oraz
  - b) należących do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt. 2,
- 2) zgodnie z § 137 zasad techniki prawodawczej - w akcie prawa wewnętrznego „nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń”,
- 3) zgodnie z § 138 zasad techniki prawodawczej – jeden akt prawa wewnętrznego może być wydany na podstawie kilku przepisów prawnych rangi ustawowej, o których mowa w § 134, a ponadto jeden przepis prawny rangi ustawowej, o którym mowa w § 134 może być podstawą wydania więcej niż jednego aktu prawa wewnętrznego,
- 4) zgodnie z § 139 – tekst aktu prawa wewnętrznego powinien rozpoczynać się od wskazania przepisu prawnego rangi ustawowej, na podstawie którego akt ten został wydany.

W § 141 zasad techniki prawodawczej określono, że do projektów aktów prawa wewnętrznego należy stosować w sposób odpowiedni:

- 1) regulacje działu V zasad techniki prawodawczej („Projekt aktu wykonawczego (rozporządzenia)”), z wyjątkiem § 132, stanowiącego, że „do projektu rozporządzenia stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej”,
- 2) regulacje działu I w rozdziałach 1-7,  
oraz
- 3) regulacje działu II,

o ile zasady zawarte w dziale VI zasad techniki prawodawczej nie stanowią inaczej.

Pozostaje poza dyskusją, że przy sporządzaniu decyzji zarządczych i zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych powołany przepis § 141 zasad techniki prawodawczej nie jest wykonywany, czego nie kwestionują instytucje kontroli zewnętrznej. Jest to zatem dowód z utrwalonego zwyczaju procedowania decyzji zarządczych i zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, iż nie mamy tutaj do czynienia z aktami prawa wewnętrznego, przy czym przemawiają za tym również (przede wszystkim) argumenty przytoczone poniżej.

#### *4. Dlaczego Dyktor Generalny Lasów Państwowy nie jest uprawniony do stanowienia aktów prawa wewnętrznego*

Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – akty prawa wewnętrznego mogą zawierać jedynie normy prawne, kształtujące sytuację prawną jednostek organizacyjnych, podległych organowi, stanowiącemu dany akt prawa wewnętrznego. Linia orzecnicza Trybunału Konstytucyjnego pozwala na przybliżenie pojęcia pozostawiania danej jednostki organizacyjnej w stosunku podległości względem organu stanowiącego akt prawa wewnętrznego.

Może to być w szczególności stosunek podległości funkcjonalnej, przy czym zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego sytuacja prawna jednostki organizacyjnej może być kształtowana aktami prawa wewnętrznego przez podmiot, któremu funkcjonalnie podlega, jeżeli podmiot ten jest określony (nazwany) w Konstytucji, a ponadto w Konstytucji zostały określone obowiązki, generujące zadania tego podmiotu. Jak wiadomo Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe ani Dyktor Generalny Lasów Państwowych nie zostali określani w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym pod względem obowiązków do wypełnienia. Stosunek podległości funkcjonalnej nie może być brany pod uwagę przy identyfikowaniu potencjalnej zdolności Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do stanowienia aktów prawa wewnętrznego.

Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego sytuacja prawna jednostki organizacyjnej może być także kształtowana aktami prawa wewnętrznego, jeżeli jednostka ta pozostaje względem danego organu (podmiotu) w stosunku podległości, wynikającym z więzi ustrojowo – prawnej. W linii orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego honorowany jest pogląd doktryny, zgodnie z którym podległość, wynikająca z więzi ustrojowo – prawnej, polega na tym, że podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie w określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków.



Za podległość ustrojowo – prawną Trybunał Konstytucyjny uznał relacje między Najwyższą Izbą Kontroli a Sejmem, zwracając uwagę na okoliczność, że wprost w Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli została uznana za instytucję podlegającą Sejmowi.

W tym miejscu należy podnieść, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest jednym podmiotem praw i obowiązków. Stanowi państwową jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, będącą jednostką instytucjonalną, wyczerpującą znamiona przedsiębiorcy. Więzi występujące w ramach Lasów Państwowych nie mają nic wspólnego z więziami ustrojowo – prawnymi, o których mowa powyżej. Także oddziaływania „wewnątrzinstytucjonalne”, występujące w obrębie Lasów Państwowych, nie mają nic wspólnego z możliwą ingerencją, w konstytucyjnie określonym zakresie, podmiotu zwierzchniego, kształtującą sytuację prawną podmiotu podległego w związku z występowaniem między tymi podmiotami więzi ustrojowo – prawnej. A zatem stosunek podległości, wynikający z więzi ustrojowo – prawnej, również nie może być brany pod uwagę przy identyfikowaniu potencjalnej zdolności Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do stanowienia aktów prawa wewnętrznego.

Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego sytuacja prawna jednostki organizacyjnej może być wreszcie kształtowana aktami prawa wewnętrznego, jeżeli jednostka ta pozostaje względem danego organu w stosunku podległości, wynikającym z hierarchicznego podporządkowania. Zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego:

- 1) pojęcie hierarchicznego podporządkowania jest stosowane w prawie administracyjnym,
- 2) stosunek organizacyjny, wyrażający się w hierarchicznym podporządkowaniu, jest stosunkiem między organami administracji publicznej, a jego treść podobna jest jedynie do treści stosunków powstających między pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami służbowymi,
- 3) hierarchicznego podporządkowania wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego,
- 4) na zależność wynikającą z hierarchicznego podporządkowania składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa, przy czym:
  - a) zależność osobowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby pełniącej funkcje organu, a kończy w momencie jego ustania,
  - b) zależność służbowa wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu (polecenia te mogą mieć charakter generalny lub indywidualny).

Przy prowadzeniu działalności - Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczowie stanowią kierownicze organy wewnętrzne Lasów Państwowych, kierujące jednostkami organizacyjnymi, wchodzącymi w skład tej państwowej jednostki organizacyjnej. Relacje między tymi organami wewnętrznymi nie są relacjami administracyjno – prawnymi; relacje te nie odpowiadają stosunkom, występującym między organami administracji publicznej. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych jest zwierzchnikiem służbowym nadleśniczów w obrębie jednego podmiotu praw i obowiązków. Zwierzchnictwo to w żadnym przypadku nie może być rozpatrywane na gruncie prawa administracyjno – prawnego, lecz na gruncie prawa pracy.

Istotę więzi sprawczych, występujących w obrębie Lasów Państwowych jako jednego podmiotu praw i obowiązków można przedstawić w sposób następujący:

- 1) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jako organ kierowniczy w Lasach Państwowych, stanowiąc część składową Lasów Państwowych, reprezentuje Skarb Państwa m.in. w stosunkach cywilno – prawnych,
- 2) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jest uprawniony do nawiązywania stosunków pracowniczo – prawnych (będący szczególnym przypadkiem stosunku cywilno – prawnego) z osobami fizycznymi, mającymi być :
  - a) pracownikami Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych,
  - b) pracownikami regionalnych dyrekcji regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, pełniącymi funkcję dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych,  
oraz
  - c) pracownikami zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, pełniącymi funkcje kierowników tych zakładów,

Nawiązanie stosunków, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, wywołuje dwa istotne skutki prawne:

- 1) po pierwsze pracownicy ci zobowiązują się do respektowania woli Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych inkorporowanej w różnych aktach sprawczych, zaś Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jako reprezentant pracodawcy zobowiązuje się do zapewnienia świadczeń pracowniczych, wynikających z przepisów prawa oraz układów zbiorowych pracy,
- 2) po drugie pracownicy ci zobowiązują się do nakładania na pracowników przez siebie zatrudnianych obowiązku respektowania nie tylko ich woli sprawczej, lecz również woli Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, o której mowa w pkt.1).

Uprawnienie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do stanowienia aktów sprawczych jest zatem pochodną stosunków pracy, nawiązywanych w Lasach Państwowych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych i nadleśniczych jako reprezentantów pracodawców.

Przykładem hierarchicznego podporządkowania w rozumieniu linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego są natomiast relacje występujące na przykład między Ministrem Środowiska a jednostkami organizacyjnymi jemu podlegającym lub podlegające jego nadzorowi.

W tym kontekście hierarchiczne podporządkowanie występuje między Ministrem Środowiska a Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe jako państwową jednostką organizacyjną podlegającą nadzorowi tegoż ministra.

Należy więc skonstatować, że także stosunek podległości, wynikający z hierarchicznego podporządkowania, nie może być brany pod uwagę przy identyfikowaniu potencjalnej zdolności Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do stanowienia aktów prawa wewnętrznego.

Wśród wielu poglądów, utrwalonych w uzasadnieniach do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, wydanych w sprawach, związanych ze źródłami prawa, można wskazać na stwierdzenie, że wprawdzie „*trzon ( systemu aktów prawa wewnętrznego – przyp. autora)* stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 (...) (*Konstytucji – przyp. autora*), ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do



stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym”. W tym samym zdaniu uzasadnienia jako przykład owych innych aktów prawa wewnętrznego Trybunał Konstytucyjny przywołuje (w nawiasie) uchwały Państwowej Komisji Wyborczej skierowane do organów wyborczych, tj. akty prawa wewnętrznego stanowiące przez organ państwowy, wiążące inne organy, nie stanowiące części składowej PKW.

Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie wskazuje na to, że podmiotami uprawnionymi do stanowienia aktów prawa wewnętrznego są organy, tworzące szeroko rozumiany aparat państwowy, czego dowodzą następujące cytaty z uzasadnień do wyroków Trybunału Konstytucyjnego:

- 1) „uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych może (...) następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Tylko taka wykładnia odpowiada, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego”
- 2) „Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 93 konstytucji odnosi się nie tylko do prawa wewnętrznego stanowionego przez Radę Ministrów, jej prezesa oraz przez ministrów, ale do wszelkich innych aktów prawa wewnętrznego, stanowionych już to przez inne organy rządowe, już to przez inne organy konstytucyjne państwa,
- 3) „(...) W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliła się materialna definicja aktu normatywnego, rozumianego jako każda wypowiedź centralnego organu państwowego, wprowadzająca jakąkolwiek nowość normatywną do systemu obowiązującego prawa (zob. orzeczenie TK z 21 stycznia 1997 r., K. 18/96, OTK ZU Nr 2/1997 oraz postanowienie TK z 24 marca 1998 r., U. 22/97, OTK Nr 2/1998, poz. 16). (...)”
- 4) „punktem wyjścia dla określenia kompetencji organu państwowego do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym musi być więc wykazanie cechy podległości podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów”
- 5) „(...) NPB nie jest organem władzy publicznej, ale jako centralny bank państwa pełni określone funkcje publiczne (E. Fojcik-Mastalska).(...) Do prawnych środków służących realizowaniu przez NBP wyznaczonych mu zadań S. Wronkowska zalicza w szczególności: 1) wydawanie decyzji indywidualnych, 2) tzw. ogólne akty stosowania prawa, 3) wydawanie aktów normatywnych.(...)”

W tym miejscu należy zauważyć, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie stanowi części składowej aparatu państwa. Częścią składową aparatu państwa nie jest też Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz nadleśniczowie – występujący jako organy wewnętrzne Lasów Państwowych, kierujące strukturami wewnętrznymi, będącymi jednostkami organizacyjnymi, wchodzącymi w skład Lasów Państwowych. Powołane organy wewnętrzne Lasów Państwowych nie są też organami państwowymi w rozumieniu linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Owszem – z mocy samego prawa, zawartych porozumień czy udzielonych upoważnień Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych czy nadleśniczowie mogą pełnić funkcje organów administracji publicznej, uprawnionych do stanowienia aktów stosowania prawa (aktów indywidualno – konkretnych, np. w postaci decyzji administracyjnych, czy niżej wymienionych ogólnych aktów stosowania prawa), jednak próby nadania z mocy prawa tym organom wewnętrznym w Lasach

Państwowych uprawnień organu państwowego umocowanego i obowiązane do wydawania aktów prawa wewnętrznego skutkowałyby tym, że „na czas” wydawania i wykonywania takich aktów prawnych Lasy Państwowe należałyby traktować nie jako jeden podmiot praw i obowiązków, lecz jako zbiór jednostek organizacyjnych, cechujących się tym, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jako hipotetycznie wykreowany do roli organu państwowego umocowanego do stanowienia aktów prawa wewnętrznego byłby organem, któremu jednostki te są podporządkowane hierarchicznie na podstawie stosunków administracyjno – prawnych (co w sposób oczywisty nie byłoby zgodne ze stanem prawnym, albowiem więzi sprawcze, występujące między wyżej wymienionymi organami wewnętrznymi Lasów Państwowych są więzami, wynikającymi ze stosunków pracowniczo – prawnych a nie administracyjno - prawnych).

Należy zatem wyartykułować wniosek, że ani Dyrektorowi Generalny Lasów Państwowych, ani dyrektorom regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, ani nadleśniczemu nie jest możliwe zlecenie obowiązków stanowienia aktów prawa wewnętrznego, obowiązującego w Lasach Państwowych.

W świetle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego pozostaje poza wszelką dyskusją, iż akt prawa wewnętrznego powinien mieć wyraźną podstawę ustawową (była już o tym mowa w niniejszym załączniku).

Z linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego oraz regulacji zasad techniki prawodawczej wynika niezbicie, że podstawa prawna, upoważniająca określony organ do stanowienia aktu (aktów) prawa wewnętrznego powinna (musi) być zawarta w ustawie.

Taka podstawa prawna została wykreowana między innymi w ustawie o lasach w związku z nadawaniem Lasom Państwowym Statutu przez Ministra Środowiska.

Zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, nadające Lasom Państwowym statut, jest „klasycznym” przykładem aktu prawa wewnętrznego, w którym minister właściwy do spraw środowiska ukształtował sytuację prawną, podlegającą jego nadzorowi (a więc pozostającej w hierarchicznym podporządkowaniu w rozumieniu linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego), państwowej jednostki organizacyjnej działającej pod firmą Lasów Państwowych.

Formalną podstawą do wydawania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zarządzeń jest norma kompetencyjna „powstająca” z połączenia przepisu art. 33 ust.1 ustawy o lasach (Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jest uprawnionych do kierowania Lasami Państwowymi) z przepisem § 6 Statutu Lasów Państwowych, stanowiącym, że „w wykonaniu zadań określonych przez ustawę (*o lasach – przyp. autora*) oraz przez przepisy wykonawcze do ustawy, a także innych przepisów prawnych, Dyrektor Generalny wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w Lasach Państwowych”.

Prowadzi to do oczywistej konstatacji, że wszelkie zarządzenia wydawane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych na podstawie normy upoważniającej, wymagającej posługiwania się przepisem w akcie prawa wewnętrznego (jako jest Statut Lasów Państwowych), nie mogą wyczerpywać znamion aktów prawa wewnętrznego, albowiem podstawą prawną aktów prawa wewnętrznego powinna być bezwzględnie (i wyłącznie) norma ustawowa.



Całościowy wywód dotyczący problematyki decyzji zarządczych oraz zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych został zawarty w innym opracowaniu