

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.01.16>

mgr Magdalena TYSZKIEWICZ

<https://orcid.org/0000-0002-2118-1758>

Warszawa

e-mail: magdalena.tyszkiewicz@onet.pl

Akty prawne o charakterze wewnętrznym w polskim systemie konstytucyjnym

Streszczenie

Autorka poddała analizie art. 93 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, że „Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”. Te akty wewnętrzne różnią się od „źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP”, na które składają się: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Ta dychotomia jest generalnie wyraźna i ma szczególne znaczenie dla ochrony praw i wolności obywateli w demokratycznym państwie prawa. Jednak praktyka konstytucyjna przez 25 lat wskazywała na istnienie aktów prawnych, które nie należą do jednej z tych dwóch kategorii. Może to otworzyć *de lege fundamentalis ferenda* drogę do stworzenia nowej grupy aktów prawnych. Jest to ważne, ponieważ niektóre akty o charakterze wewnętrznym wpłynęły na sytuację obywateli i powinny być uznane w systemie konstytucyjnym.

Słowa kluczowe: Konstytucja, źródła prawa, prawo powszechnie obowiązujące, prawo wewnętrzne, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie.

Uwagi wprowadzające

Konstytucja wyodrębniła kategorię źródeł prawa wewnętrznego obowiązującego w układach organizacyjnych podległości, nieznaną poprzednim konstytucjom polskim. Pojęcie prawa wewnętrznego (aktów wewnętrznych) jest natomiast od dawna znane nauce prawa publicznego i praktyce prawotwórczej organów administracji państwowej. Akty wewnętrzne, pojmowane jako przepisy administracyjne regulujące sprawy funkcjonowania urzędów, według rozposzechnionego poglądu, nie mogły być podstawą w rozstrzygnięciu o prawach

podmiotowych jednostek wobec władzy publicznej. Pomimo utrzymującego się poglądu o ograniczonym zasięgu obowiązywania i ich odrębności wobec prawa powszechnego, sądy wielokrotnie odkrywały, że akty wewnętrzne wywierają silny wpływ kształtujący sytuację prawną jednostki¹. Trwają więc dyskusje na temat charakteru prawnego i znaczenia norm prawnych o charakterze wewnętrznym².

Akty wewnętrznie obowiązujące stanowią odrębny typ źródeł prawa niż akty prawa powszechnie obowiązującego, wymienione w art. 87. Ich pełna konstytucjonalizacja jest rezultatem długotrwałej ewolucji doktryny i orzecznictwa sądowego określających właściwy kształt systemu źródeł prawa w Polsce. Centralnym punktem sporu była, w okresie PRL, dyskusja na temat tzw. samoistnych uchwał Rady Ministrów, wydawanych na podstawie samej Konstytucji PRL, a w szczególności ich materii, tj. dopuszczalności regulowania takimi uchwałami statusu prawnego obywateli³. Wykształciła się wówczas praktyka wydawania ogromnej liczby aktów normatywnych, noszących rozmaite nazwy (uchwały, zarządzenia, regulaminy, instrukcje, okólniki, wytyczne, komunikaty, etc.), które wpływały na kształt uprawnień i obowiązków jednostki. Rolą tego typu aktów było „precyzowanie” regulacji wynikających z aktów prawa powszechnie obowiązującego, a także kreowanie obowiązków organów administracji⁴.

Zagadnienie to uregulowane było w art. 41 pkt 8 zd. 2 Konstytucji z 1952 r. w brzmieniu noweli z 10 lutego 1976 r. (uprzednio był to art. 32 pkt 8 zd. 2). W Małej konstytucji z 1992 r. uchwały i zarządzenia były sytuowane w obrębie kierowniczej funkcji Rady Ministrów, jako akty służące wykonywaniu jej konstytucyjnych uprawnień (art. 54 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.).

Kompleksowa regulacja aktów prawnych o charakterze wewnętrznym nastąpiła w art. 93 Konstytucji RP⁵. Norma ta musi być odczytywana w powiązaniu z art. 87 Konstytucji RP⁶, który zawiera rozstrzygnięcie, które było jednym z naj-

¹ Zob. J. Jeżewski, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 164.

² Zob. A. Wiktorzak, *Akty prawa wewnętrznie obowiązującego a uchwały organów prawniczych samorządów zawodów zaufania publicznego*, Katowice 2018, s. 34.

³ Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 93, [w:] Konstytucja, Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2008, s. 1. Por. S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964; W. Zakrzewski, *W sprawie samoistnych uchwał rządu*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 4–5.

⁴ Zob. A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2013, s. 99.

⁵ Stanowi on: „1. Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. 2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. 3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem”.

⁶ Brzmi on: „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

ważniejszych wyznaczników zmian ustrojowych, jakie przyniosła Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Wprowadzono bowiem system oznaczający „zamknięcie” systemu źródeł prawa, co miało oznaczać odejście od „otwartego” systemu źródeł, jaki miał miejsce w okresie obowiązywania Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.

Przepis art. 93 reguluje więc status aktów prawnych, które nie zostały zaliczone do powszechnie obowiązujących źródeł prawa, co było wyrazem „zamknięcia” tego systemu, określanego mianem „jednego z najważniejszych rozwiązań nowej Konstytucji”⁷.

Norma ta stała się inspiracją do podejmowania analiz aktów prawa wewnętrznego, zarówno z perspektywy prawa konstytucyjnego, jak i administracyjnego⁸. Ponad dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP zachęca do analizy tego, jak ta konstrukcja ustrojowa była interpretowana i jakie problemy przyniosło jej stosowanie.

1. Charakter prawny aktów wewnętrznych

Konstytucyjna regulacja miejsca aktów mających charakter wewnętrzny w systemie prawa ogranicza się do przyjęcia zasady, że mają być one zgodne z prawem powszechnie obowiązującym. Konstytucja nie zajmuje się natomiast określeniem ich hierarchii. Decydujące znaczenie mają określone prawem stosunki nadrzędności i podporządkowania organów stanowiących te akty. Akty te muszą przestrzegać wymogów sformułowanych konstytucyjnie i rozwiniętych w orzecznictwie, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz w polskiej nauce prawa konstytucyjnego. Powinny zwłaszcza respektować ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów niepodlegających organizacyjnie podmiotowi wydającemu akt⁹.

Uchwały i zarządzenia, tak samo jak i inne akty wewnętrznie obowiązujące, których zasady określa art. 93, są: 1) aktami normatywnymi, podobnie jak inne akty, o których mowa w rozdz. III Konstytucji, a nie aktami stosowania prawa, obowiązującymi jednostki (podmioty) usytuowane w systemie organizacyjnej podległości w stosunku do organu wydającego akty; 2) nie mogą stanowić „decyzji” wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów; 3) muszą być zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi; gwarancją tego jest kontrola do-

⁷ A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 34.

⁸ Zob. P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013, s. 139.

⁹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 545.

konywana przez Trybunał Konstytucyjny jako organ kontroli konstytucyjności prawa, ale kontrola zgodności uchwał i zarządzeń z punktu widzenia zgodności z ustawami (legalności), a także z rozporządzeniami, należy w równej mierze do sądów; zakres kontroli konstytucyjności i legalności aktów wewnętrznie obowiązujących jest nieograniczony i obejmuje zarówno kontrolę formalną aktu, jak i jego kontrolę materialną¹⁰.

Uchwała Rady Ministrów, o której mówi art. 93 Konstytucji, jest formą aktu prawnego organu kolegialnego. Pod względem materialnym uchwały RM mogą być aktami indywidualnymi i konkretnymi (np. akt powołania danej osoby na określony urząd państwowy), aktami normatywnymi (np. regulamin pracy Rady Ministrów), a także mogą wyrażać niewiążące stanowisko lub apel. Podstawą prawną do wydania uchwał pierwszego i drugiego rodzaju jest przepis kompetencyjny zawarty w konstytucji lub w ustawie, natomiast nie wymagają tego uchwały trzeciego rodzaju. Uchwały normatywne RM są najbardziej zinstytucjonalizowaną w Konstytucji formą uchwał (art. 93 Konstytucji). Mają charakter wewnętrznych źródeł prawa, a więc obowiązują tylko jednostki organizacyjne (osobowo lub służbowo) podległe RM. Mają też wszystkie inne cechy właściwe tego rodzaju aktom normatywnym. Pomimo braku wyraźnej podstawy kompetencyjnej, uchwały podlegają publikacji w dzienniku urzędowym (art. 2 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449). W praktyce uchwały normatywne RM wydawane są rzadko, co tłumaczone jest wyeliminowaniem przez Konstytucję dopuszczalności wydawania uchwał samoistnych RM, a więc wydawanych bez wyraźnej podstawy prawnej¹¹.

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów oraz ministra jest formą prawną aktów stosowania prawa (indywidualnych i konkretnych), lecz także aktów normatywnych jednoosobowych organów władzy publicznej. Kompetencję tę przyznaje Konstytucja Prezesowi RM i wszystkim (nie tylko kierującym działami administracji rządowej) ministrom, stosownie do zróżnicowanych konstytucyjnie zakresów ich działalności (art. 148 i 149 Konstytucji). Mają ją jednak także odpowiednio: przewodniczący komitetów wchodzących w skład RM (art. 147 ust. 4 i art. 149 ust. 3 Konstytucji), jak również wszystkie inne organy (podmioty) w stosunku do jednostek organizacyjnie im podległych z uwagi na otwarty zakres przedmiotowy źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego. Podstawą prawną ich wydania jest wyłącznie ustawa, a chodzi o te jej przepisy, które wyznaczają obowiązek lub prawo uregulowania określonych spraw lub podejmowania określonych działań zmierzających do osiągnięcia określonego celu w inny sposób. Nie jest wyma-

¹⁰ Zob. K. Działocha, *Komentarz...*, s. 16–18.

¹¹ Zob. K. Działocha, *Uchwała Rady Ministrów*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 589–590.

gane natomiast szczegółowe upoważnienie, jakie muszą mieć rozporządzenia, jako akty powszechnie obowiązujące. Nie jest prawnie wykluczone, że podstawą wydawania rozporządzeń Prezesa RM może być przepis konstytucyjny (art. 148 pkt 4, 5, 7 Konstytucji). Zarządzenia jako akty prawa wewnętrznego obowiązującego mają ograniczony zakres obowiązywania tylko do jednostek podległych organowi wydającemu, a nie jednostek podległych innemu organowi (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Nie mogą one stanowić podstawy decyzji (jednostkowych i konkretnych aktów stosowania prawa) oraz, co się z tym wiąże, muszą być zgodne z aktami prawa powszechnie obowiązującego i podlegają kontroli co do tej zgodności (art. 93 ust. 3 Konstytucji) ze strony organów władzy sądowniczej (sądów i Trybunału Konstytucyjnego). Podlegają ponadto kontroli Rady Ministrów, która na wniosek jej Prezesa może uchylić zarządzenie ministra. Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹² wymaga, by zarządzenia co do zasady były publikowane w dzienniku urzędowym, ale ich publikacja nie jest warunkiem ich wejścia w życie¹³.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że art. 93 stanowi

nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1 Konstytucji), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2 Konstytucji), każdy podlega zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji).

Za podstawowy element tego modelu TK uznał „zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt”¹⁴.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że „wszystkie akty o charakterze wewnętrznym mieścić się muszą w modelu określonym w art. 93 Konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny i – bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym”¹⁵.

Art. 93 odnosi się do aktów prawa o charakterze wewnętrznym, to jest takiego, które może być podstawą normatywną kierownictwa w jednostkach organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty. Podległość organizacyjna polega na tym, że dany organ kieruje jednostką lub sprawuje nad nią nadzór. Na-

¹² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449).

¹³ Zob. K. Działocha, *Zarządzenie...*, s. 714.

¹⁴ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K. 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.

¹⁵ Tamże.

tomiast zarządzenia i uchwały, o których tu mowa, nie mogą być podstawą jakichkolwiek decyzji organów władzy publicznej (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) wobec obywateli, osób prywatnych i innych podmiotów, m.in. cudzoziemców i tworów organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej¹⁶.

Charakter „wewnętrzny” odnosi się do „pewnego zakresu spraw techniczno-organizacyjnych podległych organowi wydającemu te akty”¹⁷. Wskazuje się jednak, że kwestie techniczno-organizacyjne, jakie mogą być przedmiotem regulacji w akcie prawa wewnętrznego, powinny ograniczać się do sfery realizacji zadań lub kompetencji adresatów aktu, a także pozostawać w związku z relacją, jaka łączy organ wydający akt prawa wewnętrznego z jego adresatami. Nie oznacza natomiast np. nakładania na pracowników i funkcjonariuszy podlegających jakiemuś organowi powinności w żaden sposób niepowiązanych ze służbą, a odnoszących się np. do sfery życia prywatnego¹⁸.

Art. 93 Konstytucji zmienia, w stosunku do art. 54 ust. 2 Małej konstytucji z 1992 r., charakter prawny zarządzeń, ograniczając ich zakres obowiązywania tylko do jednostek podległych organizacyjnie organowi, który je wydaje. Pojęcie „podległości” nie jest zdefiniowane prawnie. Występuje jednak w tekstach niektórych ustaw (np. w Kodeksie postępowania administracyjnego, ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) w znaczeniu, które nauka prawa, a wraz z nią orzecznictwo sądowe, wyprowadza z pojęcia podporządkowania hierarchicznego. Jest to:

więć ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjne nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo określonym zakresie działania podmiotów podporządkowanych w każdej jego fazie i w zasadzie za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków (przede wszystkim różnego rodzaju poleceń i instrukcji)¹⁹.

2. Kompetencja do wydania aktów prawnych o charakterze wewnętrznym

Punktem wyjścia – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – dla określenia kompetencji organu państwowego do wydania aktów o charakterze wewnętrznym musi być wskazanie, czy można mówić o podległości podmiotów (organów), które mogą być adresatami takich aktów. Tak więc w odniesieniu do najwyższej Izby Kontroli znaczenie przesądzające ma art. 202 ust. 2 Konstytucji, który wskazuje, iż „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”. Ta norma kon-

¹⁶ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 121.

¹⁷ W. Płowiec, *Koncepcja aktu normatywnego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 82–83.

¹⁸ Zob. M. Wiącek, *Komentarz do art. 93*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 199.

¹⁹ J. Jeżewski, [w:] dz. cyt., s. 165.

stytucyjna posługuje się zwrotem językowym „podlega” dla określenia wzajemnej relacji obu organów państwowych. Podobnym zwrotem „podległe” posługuje się art. 93 ust. 1 Konstytucji. Użycie przez ustawodawcę konstytucyjnego tego samego pojęcia dla scharakteryzowania wzajemnej relacji „podległości” między organami państwowymi dowodzi, że:

ustrojodawca zakłada, że konstytucyjne stosunki między Sejmem a Najwyższą Izbą Kontroli są reglamentowane w drodze aktów o charakterze wewnętrznym. Art. 93 Konstytucji dopuszcza więc wydanie przez Sejm, bądź na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego przez Marszałka Sejmu, aktów o charakterze wewnętrznym odnoszących się do NIK, o ile tylko spełnione zostaną pozostałe warunki z art. 93 Konstytucji, tzn. wymóg podstawy ustawowej, nakaz zgodności z prawem powszechnie obowiązującym i zakaz traktowania takiego aktu jako podstawy decyzji adresowanych do podmiotów zewnętrznych. Nie ma więc konstytucyjnych przeszkód, by ustawa powierzyła kompetencje do nadawania statutu zarówno Sejmowi jako konstytucyjnemu organowi państwowemu, wobec którego NIK stanowi organ podległy, jak i Marszałkowi Sejmu będącemu wewnętrznym organem Sejmu²⁰.

Można się przyłączyć do przeważającego w doktrynie poglądu, że wydawanie aktów prawa wewnętrznego, w myśl, dopuszcza się również na podstawie przepisów przyznających organom zadania i kompetencje, w szczególności do „kierowania” lub „zarządzania” pewnymi jednostkami czy „określania” pewnych zadań²¹. Podstawą do wydania zarządzeń nie jest przy tym jakaś jedna ustawa, ale mogą to być różne ustawy, normujące różne dziedziny spraw, jeżeli tylko przyznają one jakiemuś podmiotowi, będącemu organem administracji publicznej, kompetencje, wyznaczają mu zadania lub nakładają na niego obowiązki, przy założeniu, że czynienie użytku z tych kompetencji „wymaga wydania norm generalnych i abstrakcyjnych, adresowanych do jednostek organizacyjnie podległych temu organowi”²². Na podobnym stanowisku stanął Trybunał Konstytucyjny²³.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że kryterium „organizacyjnej podległości”, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji, a od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego, należy rozumieć szerzej niż „hierarchiczne podporządkowanie” w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. W tym ostatnim pojęcie to wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego, lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Niekiedy rozszerza się pojęcie zależności osobowej przez włączenie do niej dyspozycyjności pracownika. TK przyjął tu szersze rozumienie „podległości organizacyjnej”, polegające na uznaniu, że może ona obejmować

²⁰ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K. 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.

²¹ A. Bałaban, *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000, s. 64; M. Wiącek, dz. cyt., s. 200. Odmienne: A. Bień-Kacała, dz. cyt., s. 178.

²² S. Wronkowska, *System źródeł prawa w Konstytucji RP*, „Biuletyn RPO” 2000, nr 38, s. 93.

²³ Wyrok TK z 14 kwietnia 2014 r., U 8/13, OTK-A 2014, nr 4, poz. 39.

mować, poza „hierarchicznym podporządkowaniem”, w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym, także „więź ustrojowo-prawną”, do której odwołał się TK, analizując relacje między NIK a Sejmem, gdzie podległość ta została wprost ustalona w Konstytucji. Powstały jednak wątpliwości, czy szersze rozumienie „organizacyjnej podległości”, dopuszczone przez TK w odniesieniu do relacji Sejm – NIK, można odnieść także do różnorodnych, w tym funkcjonalnych, powiązań, jakie występują między NBP a innymi bankami. Banki komercyjne są bowiem prawnie samodzielnymi podmiotami, posiadającymi osobowość prawną i samodzielnie prowadzącymi gospodarkę finansową. Ani Konstytucja, ani ustawy nie nakładają bowiem na banki komercyjne obowiązku współdziałania z NBP w realizacji polityki pieniężnej państwa. Z faktu wyznaczenia więc przez Konstytucję zadań NBP w zakresie ustalania i realizacji polityki pieniężnej nie wynika „organizacyjna podległość” temu bankowi innych banków. Kompetencji i obowiązków związanych z tego rodzaju podległością nie można bowiem domniemywać. Choć więc relacje między NBP a innymi bankami mają niewątpliwie charakter funkcjonalnej zależności, to jednak może budzić wątpliwości to, czy w sytuacji, gdy treścią zarządzeń lub uchwał organów NBP będzie „ustalenie i realizowanie polityki pieniężnej”, będą one miały charakter wewnętrznie wiążący dla uczestników obrotu prawnego. Przyjęcie, że tego rodzaju funkcjonalne zależności, jakie występują między NBP a innymi bankami, odpowiada konstytucyjnemu pojęciu „organizacyjnej podległości”, mogłoby prowadzić do sytuacji, w której niemożliwe byłoby odróżnienie „jednostek organizacyjnie podległych” organom wydającym akty o charakterze wewnętrznym od jakichkolwiek innych rodzajów relacji występujących między dowolnymi podmiotami a tymi organami. W konsekwencji

nie można by odróżnić sytuacji, w których organy te byłyby upoważnione do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym, od sytuacji, w których nie mielibyśmy do czynienia z tego rodzaju upoważnieniem²⁴.

3. Podstawa prawna wydania aktu prawnego o charakterze wewnętrznym

Odmienne niż w Małej konstytucji z 1952 r. ukształtowana jest podstawa prawna uchwał Rady Ministrów i zarządzeń. Konstytucja nie przyjęła bowiem formuły kompetencyjnej z art. 54 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.: „Rada Ministrów podejmuje uchwały w zakresie wykonywania swoich konstytucyjnych uprawnień”, i nie wskazuje innych elementów podstawy prawnej uchwał. W tej sytuacji przyjmuje się, że uchwały są podejmowane na podstawie zawartej w Konstytucji ogólnej normy kompetencyjnej, określającej pozycję

²⁴ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

ustrojową Rady Ministrów w systemie organów państwa (art. 146) oraz na podstawie ustanowionych w ustawie zadań i kompetencji. Natomiast zarządzenia są wydawane, w świetle Konstytucji, „tylko na podstawie ustawy” (art. 93 ust. 2). Sformułowanie to, niejednoznaczne i teoretycznie sporne, otwiera pytania o sposób rozumienia podstawy prawnej wewnętrznych aktów prawotwórczych. Pomija ono bowiem kryterium formalne tworzenia aktów prawotwórczych, jakim jest wymagane dla rozporządzeń wyrażone *explicite* upoważnienie ustawowe. „Podstawa ustawowa” może – jak się wskazuje – oznaczać: 1) nałożenie na prawodawcę obowiązku określenia w ustawie sposobu jej wykonania w innej formie niż rozporządzenie i powołanie się na tę podstawę w treści zarządzenia; 2) nałożenie na organy wydające zarządzenie obowiązku wykonania związku treściowego między dyspozycją ustawy i zarządzeniem – w braku formalnego kryterium legitymacji zarządzeń, dostrzega się tu niejako przeniesienie na organy wykonawcze inicjatywy co do sposobu i zakresu realizacji ustaw, w przypisanym im zakresie działania. Przyjęcie jednak drugiego wariantu oznaczałoby wydatne rozszerzenie sfery stosowania zarządzeń. W tej sytuacji wskazuje się, że różnice w konstrukcji prawnej podstawy uchwał Rady Ministrów i zarządzeń można widzieć w tym, że uchwały, wydawane w ramach obowiązującego prawa, nie muszą wskazywać szczegółowej podstawy prawnej ich podjęcia (choć byłoby to pożądane z uwagi na poddanie ich kontroli legalności – art. 93 ust. 3), natomiast zarządzenia muszą powoływać podstawę ustawową ich wydania²⁵.

Wykładnia przepisu udzielającego kompetencji prawotwórczych musi uwzględniać – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – dyrektywy wynikające z przepisów konstytucyjnych dotyczących tworzenia prawa. W oparciu o art. 56 ust. 3 Małej konstytucji z 1992 r., który stanowił, że zarządzenia ministra są wydawane „w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień”, Trybunał stwierdził, że konstrukcja zarządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy jest zdeterminowana trzema warunkami:

- 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, tj. nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej szczegółowego upoważnienia ustawowego w zakresie określonym w upoważnieniu; 2) wydania zarządzenia w granicach ustawy i w celu jej wykonania; 3) niesprzeczności treści zarządzenia z normami Konstytucji, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materię będące przedmiotem zarządzenia.

Trybunał, podobnie jak doktryna, stał na stanowisku, że „zarządzenie nie powinno regulować sytuacji prawnej obywateli”²⁶.

Według Małej konstytucji z 1992 r. minister mógł wydawać zarządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień (art. 56 ust. 2) i zarządzenia te stanowiły źródło prawa. Dotychczasowe orzecznictwo

²⁵ Zob. J. Jeżewski, dz. cyt., s. 166.

²⁶ Wyrok TK z 20 października 1998 r., K. 7/98, OTK 1998, nr 6, poz. 96.

Trybunału Konstytucyjnego dotyczące legalności rozporządzeń wykonawczych – jak podkreślił TK – zachowuje swój walor także w odniesieniu do zarządzeń wykonawczych poszczególnych ministrów, wydawanych przed wejściem w życie Konstytucji²⁷.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wobec przyjęcia przez Konstytucję z 1997 r. zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie ma żadnych wątpliwości, że

zarządzenia wydawane pod jej rządami nie mogą być źródłem prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą regulować praw i obowiązków jednostki.

Trybunał uznał, że

ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Podobnie akt normatywny wydany na podstawie ustawy i w celu jej wykonania nie może wkraczać w materie nieuregulowane w danej ustawie. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiami uregulowanymi w ustawie²⁸.

4. Katalog aktów i podmioty uprawnione do wydawania aktów prawnych o charakterze wewnętrznym

Katalog aktów, o których mowa w art. 93, i lista podmiotów uprawnionych do ich wydawania nie są zamknięte. Świadczy o tym postanowienie zawarte w art. 188 pkt 3, które bez użycia nazw rodzajowych wspomina o przepisach prawa wydawanych przez centralne organy państwowe, również niewymienione w tym przepisie z nazw własnych lub rodzajowych. Akty prawa o charakterze wewnętrznym mogą być więc, pod różnymi nazwami, wydawane przez różne organy, np. przez Prezesa Głównego Urzędu Ceł i Komendanta Głównego Policji. Do wydawania zarządzeń, o których mowa w art. 93, jest także wskazany Prezydent RP, stosownie do postanowień art. 142 ust. 1 Konstytucji. Zarządzenia zarówno podmiotów wskazanych, jak niewskazanych, mogą być wydawane jedynie na podstawie ustawy, a więc upoważnienia zawartego w ustawie²⁹.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że organy NBP mogą wydawać akty prawa wewnętrznego wiążące inne banki, które pozostają z NBP w stosunku podległości funkcjonalnej. Stwierdził bowiem, że:

brak podstaw do przyjęcia kompetencji prawotwórczych NBP do wydawania aktów normatywnych powszechnie obowiązujących nie przesądza, że bank ten nie dysponuje żadnymi instrumentami prawnymi, którymi mógłby posłużyć się w celu dostosowania działalności banków komercyjnych i innych podmiotów do ustalonych przez siebie założeń polityki pieniężnej.

²⁷ Wyrok TK z 10 lipca 2001 r., P. 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126.

²⁸ Wyrok TK z 20 października 1998 r., K. 7/98, OTK 1998, nr 6, poz. 96.

²⁹ Zob. P. Winczorek, dz. cyt., s. 121.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że w tym wypadku „podległość organizacyjna powinna być rozumiana szerzej, a więc również jako obejmująca podległość funkcjonalną”. TK zauważył, że:

nie można zakwestionować zgodności z Konstytucją uchwał Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP, w zakresie, w jakim stanowią one akty wewnętrznego kierownictwa wydane na podstawie ustawy. Wyeliminowanie możliwości elastycznego oddziaływania na system bankowy w drodze aktów wewnętrznych, a więc aktów władczego oddziaływania na uczestników obrotu bankowego, sterowanego przez bank centralny, mogłoby podważyć możliwość reagowania na zachodzące procesy ekonomiczne³⁰.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że postanowienia art. 93 Konstytucji można odczytywać w dwojaki sposób. Z jednej strony można uznać, że:

ustrojodawca – kierując się zasadami systematyki Konstytucji oraz prawidłowej redakcji tekstu prawnego – odniósł bezpośrednio całość postanowień art. 93 Konstytucji tylko do aktów wymienionych w ust. 1.

Z drugiej strony można przyjąć, że art. 93

nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji, a więc, że co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu prawa wewnętrznego.

Trybunał uznał jednak, że:

uzupełnienie 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 administracyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Tylko taka wykładnia odpowiada, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego.

Przyjęcie bowiem założenia, że:

akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane tylko w formach przewidzianych w art. 93 i tylko przez podmioty wymienione w tym artykule, oznaczałoby pozbawienie pozostałych organów możliwości wydawania jakichkolwiek regulacji prawnych, nawet odnoszących się tylko do jednostek (organów) tym organom podległych.

Z tego względu należy uznać, że:

system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (np. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej skierowane do organów wyborczych)³¹.

³⁰ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

³¹ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K. 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.

Katalog aktów wewnętrznych jest więc otwarty. Umieszczenie trzech organów (Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, ministrowie) wiązało się z tym, że organy te, prócz innych (wykonawczych), wydawały w przeszłości także uchwały (zarządzenia) samoistne, w praktyce burzące demokratyczne założenia systemu źródeł prawa. Twórcom konstytucji szło więc o to, by poprzez zaliczenie uchwał i zarządzeń do aktów wewnętrznie obowiązujących w przepisie charakteryzującym ten typ aktów podkreślić wyraźne zerwanie z poprzednim stanem rzeczy i podporządkowanie ich nowej koncepcji źródeł prawa w konstytucji. Było to tym bardziej uzasadnione, że w przepisach kompetencyjnych, zamieszczonych w innych rozdziałach konstytucji, nie określa się bliżej ich charakteru prawnego (jak w art. 149 ust. 2), lub wręcz się je pomija³².

Otwartość dotyczy również formy aktów. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji, ale nie ma – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały do wydawania aktów inaczej nazwanych, ale odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym³³.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że rozstrzygające znaczenie, jako kryterium normatywności aktu, ma jego treść, a nie forma. Kryterium to zastosował w odniesieniu do zakwestionowanego Komunikatu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 maja 1998 r., którego treść była wyjątkowo uboga, bo sprowadzała się do podporządkowania poszczególnym grupom zaszerogowania odpowiadającym im wskaźników waloryzacji określonych procentowo z zaokrągleniem do setnych części procentu. Uznanie zaskarżonego Komunikatu za „inny akt normatywny” w rozumieniu przepisów o skardze konstytucyjnej – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – prowadzi do pytania, do której z wyróżnionych przez Konstytucję kategorii źródeł prawa akt taki powinien być zakwalifikowany. Z uwagi na zamknięty charakter systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, Komunikatu nie sposób potraktować jako aktu powszechnie obowiązującego. Natomiast za uznaniem Komunikatu za akt wewnętrznie obowiązujący przemawia to, że „można z niego odtworzyć więcej niż jedną normę prawną”. Ma tam bowiem miejsce „norma wewnętrzna nakładająca określone obowiązki na jednostki organizacyjnie podporządkowane odpowiednim organom państwa w związku z realizacją uprawnienia (i obowiązku)”, o którym mowa w normie ustawowej. Właśnie taki charakter ma norma, którą da się odtworzyć także z elementów Komunikatu, a która nakłada obowiązek na organ rentowy podporządkowany Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji posłużenia się przy przeprowadzeniu waloryzacji wskaźnikiem wskazanym w Komunikacie³⁴.

³² Zob. K. Działocha, *Komentarz...*, s. 6.

³³ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K. 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.

³⁴ Wyrok TK z 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK 2001, nr 5, poz. 127.

Z art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji wynika, że źródła prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że:

pomimo usytuowania tego przepisu w bezpośrednim następstwie unormowania dotyczącego jednej tylko z form prawa wewnętrznego, tzn. zarządzeń, uznać należy, że wyrażone w nim zastrzeżenie odnosi się do wszelkich form prawotwórstwa o charakterze wewnętrznym.

Trybunał zauważył, że użyty w nim termin „decyzja” winien być „rozumiany szeroko, oznacza bowiem każdy indywidualny akt prawny, kształtujący sytuację obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. Żadna więc tak rozumiana „decyzja” nie może być wydana „na podstawie prawa o charakterze wewnętrznym obowiązującym”³⁵. Zgodnie z orzecnictwem Naczelnego Sadu Administracyjnego „decyzja” oznacza wszelkie akty woli organu państwowego, włączając w to zarządzenia³⁶.

Funkcja gwarancyjna art. 93 zd. 2 Konstytucji RP wiąże się z tym, że akty prawa wewnętrznego nie tylko będą adresowane wyłącznie do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu akt (art. 93 ust. 1 Konstytucji RP), lecz również nie będą, choćby w sposób pośredni („refleksowy”) wpływały na sytuację prawną (m.in. treść praw i obowiązków) podmiotów niepodlegających organizacyjnie takiemu organowi³⁷.

Z orzecnictwa sądownictwa administracyjnego wynika, że organ jednostki samorządu terytorialnego, podejmujący uchwałę, ma obowiązek sporządzenia uzasadnienia uchwały, gdyż takie uzasadnienie warunkuje kontrolę sprawowaną przez sąd administracyjny³⁸.

Rozstrzygając kwestię, czy wiążące interpretacje Ministra Finansów, o których mowa w art. 14 § 2 Ordynacji podatkowej, niosące związanie organów podatkowych interpretacjami Ministra Finansów, mogą być zaliczone do kategorii źródeł prawa wewnętrznym wiążącego i czy stanowią one normatywną podstawę do wydawania indywidualnych rozstrzygnięć wobec podmiotów „zewnątrznych”, a więc niepozostających w relacji organizacyjnego podporządkowania wobec Ministra Finansów, Trybunał Konstytucyjny uznał, że:

takie rozwiązanie ustawowe nie wytrzymuje krytyki w świetle art. 93 zd. 2 Konstytucji. Z jednej strony prowadzi bowiem do niebezpiecznego i niepożądanego zacierania różnicy między tworzeniem prawa a jego interpretacją, co wynika z nadania waloru rozszerzonego obowiązki urzędowej wykładni, mającej w założeniu wypełniać wyłącznie funkcję ograniczonego podmiotowo porządkowania i ujednoczenia działalności orzeczniczej. Z drugiej strony, czyni z aktów, formalnie rzecz biorąc adresowanych wyłącznie do struktury wewnętrznej aparatu państwa, środek oddziaływania na sferę praw i wolności podat-

³⁵ Wyrok TK z 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK-A ZU 2004, nr 5, poz. 41.

³⁶ Wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r., II GSK 173/13, LexLege, <https://lexlege.pl/orzeczenie/47700/ii-gsk-173-13-wyrok-naczelnny-sad-administracyjny/>.

³⁷ A. Bień-Kacała, dz. cyt., s. 231; S. Wronkowska, dz. cyt., s. 89; M. Wiącek, dz. cyt., s. 202.

³⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z 13 kwietnia 2006 r., II SA/Bk 83/06, Wspólnota 2006, nr 42, s. 30.

ników, a więc sferę, której regulacja dopuszczalna jest jedynie aktami zaliczanymi do zamkniętej kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tego rodzaju oddziaływanie nie jest zaś dopuszczalne ani za pomocą źródeł prawa o charakterze wewnętrznym, ani, tym bardziej, za pomocą aktów mających tylko z pozoru walor działań wyłącznie interpretacyjnych, a w praktyce przyjmujących cechy zbliżone do tych, wykazywanych przez akty prawotwórcze.

Trybunał Konstytucyjny nie tylko więc stwierdził niezgodność art. 14 § 2 Ordynacji podatkowej z art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, ale uznał, że takie rozwiązania mogą prowadzić do „rozchwiania” całej przyjętej przez ustrojodawcę koncepcji systemu źródeł prawa³⁹.

Wszystkie uchwały, zarządzenia i ich odpowiedniki podlegają kontroli pod względem ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Kontrolę tę sprawuje Trybunał Konstytucyjny (art. 188 pkt 3 Konstytucji). Z jednej strony przepis ten określa, jakie akty normatywne mogą być przedmiotem tzw. abstrakcyjnej kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, z drugiej zaś określa katalog przepisów, które mogą być wzorcem tej kontroli. Art. 93 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem do kontroli aktów wewnętrznie obowiązujących innych niż uchwały Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Prezydenta i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów. Nie jest też adekwatnym wzorcem do kontroli przepisów upoważniających do wydania tego rodzaju aktów wykonawczych. Adekwatnym wzorcem w takich przypadkach jest bowiem art. 87 Konstytucji⁴⁰.

Regulacje zawarte w uchwałach i zarządzeniach nie mogą naruszać kompetencji organów podporządkowanych, określonych ustawami i rozporządzeniami. W stosunku do zarządzeń – i tylko zarządzeń – Konstytucja zastrzega, że nie mogą być one podstawą decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. To nazbyt ogólne sformułowanie interpretowane bywa następująco: termin „decyzja”, użyty bez kwalifikatora, oznacza indywidualny akt stosowania prawa, ustalający sytuację prawną obywateli i innych podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych organowi wydającemu zarządzenie. W zależności jednak od rodzaju aktów stosowania prawa (orzeczenia sądowe, *quasi*-sądowe, decyzje administracyjne, inne akty administracyjne) kwalifikacja stopnia ich wadliwości i skutków prawnych dokonywana będzie w różnych trybach i według różnych kryteriów (np. stwierdzenie nieważności z mocy prawa decyzji wydanej na podstawie zarządzenia, uchylenia jej jako decyzji wadliwej, orzeczenie o prawidłowości decyzji na wniosek lub z urzędu, trybu rozpatrywania roszczeń odszkodowawczych)⁴¹.

³⁹ Wyrok TK z 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK-A ZU 2004, nr 5, poz. 41.

⁴⁰ Zob. G. Wiczerzyński, *Akty wewnętrznie obowiązujące jako przedmiot abstrakcyjnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pullo*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 717.

⁴¹ Zob. J. Jeżewski, dz. cyt., s. 166.

Zarządzenia ministrów podlegają nadzorowi, który sprawuje Rada Ministrów. Może ona, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządzenie takie uchylić, ale podstawą uchylenia nie musi być wyłącznie sprzeczność z powszechnie obowiązującym prawem.

5. Akty prawa wewnętrznego a sytuacja prawna obywateli

Nie ulega wątpliwości, że ograniczenie oddziaływania prawa wewnętrznego do podmiotów połączonych więzią organizacyjnego i służbowego podporządkowania należało do podstawowych determinantów całej sfery prawotwórstwa wewnętrznego oraz do naturalnych komponentów koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Warto odnotować, że postulat ograniczenia oddziaływania prawa wewnętrznego tylko do układu wewnętrznego (sfery wewnętrznej działania administracji) był zgłaszany zarówno w piśmiennictwie naukowym, jak i w orzecznictwie sądowym⁴².

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego traktuje podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i akty prawa wewnętrznego dychotomicznie i nie pozostawia miejsca na inne kategorie źródeł prawa, których „prawo wydawania wynikałoby z konstytucyjnych kompetencji (zadań) organów je stanowiących”⁴³. Pogląd ten nie wyklucza jednak, jak się wskazuje, „wyodrębnienia aktów normatywnych (czynności o cechach aktów normatywnych) niebędących źródłami prawa w sensie konstytucyjnym”⁴⁴. W praktyce występuje wiele aktów o cechach aktów normatywnych, o których konstytucja nie wspomina, a które mają wpływ na sferę praw i obowiązków obywateli. Wbrew bowiem założeniom ustawy zasadniczej, szczegółowe uregulowanie problematyki źródeł prawa nie usunęło wszystkich wątpliwości istniejących dotychczas na tle systemu źródeł prawa w Polsce. Jeśli ponadto na system źródeł prawa spojrzymy nie z punktu widzenia normatywnego, lecz zawartej w tym akcie normy postępowania, to możemy dojść do wniosku, że system prawny jest otwarty na inne systemy normatywne, do których niekiedy prawo pozytywne odsyła (normy moralne, etyczne, religijne, estetyczne etc.), co rodzi pytania w kwestii tego, czy faktycznie mamy do czynienia z systemem zamkniętym⁴⁵.

⁴² Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80, ONSA 1981, nr 1, poz. 6; wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r., SA 767/81, OSPiKA 1983, nr 5, poz. 109, s. 257; wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 805/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 70.

⁴³ Zob. L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, red. M. Granat, Lublin 2000, s. 47.

⁴⁴ Zob. P. Ruczkowski, *Konstytucyjny dualizm systemu źródeł prawa a ochrona wolności i praw jednostki*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 126.

⁴⁵ Tamże, s. 128–129.

W piśmiennictwie zauważa się, że stwierdzenie, iż

akty prawa wewnętrznego nie są podstawą decyzji skierowanych do jednostki, to wyraz skrajnego legalizmu, który zamyka oczy na rzeczywistość i przywiązanie do przekonania, że zasada zapisana w konstytucji ma samoistną moc sprawczą, która uniezależni akty indywidualne zewnętrzne od aktów normatywnych wewnętrznych⁴⁶.

Wskazuje się też, że „na gruncie konkretnej formy działania elementy sfery wewnętrznej i zewnętrznej są szczególnie mocno ze sobą związane”⁴⁷. Różne zarządzenia, wyjaśnienia, instrukcje i wytyczne o charakterze normatywnym bądź stanowiące jedynie akty generalne stosowania prawa, adresowane, co prawda, do podporządkowanego organu lub pracownika i niestanowiące bezpośrednio podstawy indywidualnego rozstrzygnięcia, mogą jednak mieć wpływ na ukształtowanie praw i obowiązków obywatela⁴⁸. Niektórzy wręcz dopuszczają regulację przez akty wewnętrzne uprawnień obywateli⁴⁹.

W piśmiennictwie wskazuje się, że rozwiązaniem zasygnalizowanych dylematów mogłoby być otwarcie katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa na wspomniane wyżej akty niewymienione w Konstytucji RP, bądź wyodrębnienie trzeciej kategorii aktów o cechach aktów normatywnych i poddanie ich sądowej kontroli legalności, co byłoby korzystne dla ochrony praw i wolności jednostki. Wiele bowiem niewymienionych w Konstytucji aktów zawierających normy generalno-abstrakcyjne posiada ustawową podstawę prawną (np. statut uczelni, regulamin studiów, statut spółdzielni), co może uzasadniać dopuszczalność ich ingerencji w sferę prawną obywatela. Ponieważ nie zostały one wymienione w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a ich zakwalifikowanie do źródeł prawa wewnętrznego z uwagi na charakter i usytuowanie adresata jest wątpliwe, to można albo uznać katalog źródeł prawa za otwarty, albo uznać tego typu akty za odrębną kategorię niemieszczącą się w pojęciu źródeł prawa, ani powszechnie obowiązującego, ani wewnętrznego, i poddać te akty kontroli sądowej⁵⁰.

Uwagi końcowe

Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie w Konstytucji RP zamkniętego katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa było posunięciem o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywateli oraz reguł de-

⁴⁶ M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 218.

⁴⁷ Zob. J. Zimmermann, *O niektórych wewnętrznych jurysdykcji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982, z. 91, s. 35.

⁴⁸ Zob. J. Zimmermann, *Motywacje decyzji administracyjnej a granice sfery wewnętrznej działania administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982, z. 91, s. 37.

⁴⁹ Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003, s. 88.

⁵⁰ Zob. R. Ruczkowski, *Konstytucyjny dualizm...*, s. 133.

mokratycznego państwa prawnego. Umożliwiło to przyjęcie konstrukcji, że „uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Ta dychotomia aktów prawnych jest czytelna i spełnia niewątpliwie istotne znaczenie porządkujące, przyczyniając się do osiągnięcia pewności prawnej w państwie. Rozwój systemu ustrojowego RP w okresie ponad 20 lat obowiązywania Konstytucji RP pokazał jednak, że istnieje grupa aktów, które nie należą do powszechnie obowiązujących źródeł prawa, ale zarazem nie mieszczą się w kategorii „aktów wewnętrznych”. Być może więc powstanie *de lege fundamentale ferenda* potrzeba ponownego przemyślenia konstytucyjnej konstrukcji źródeł prawa, celem dostrzeżenia tej trzeciej kategorii aktów prawnych i jej ustrojowego usytuowania. Nie powinno to jednak prowadzić do podważenia istoty zamkniętego katalogu powszechnie obowiązujących źródeł prawa i osłabienia gwarancyjnego charakteru tej konstrukcji. Należy natomiast wziąć pod uwagę, że niektóre akty o charakterze wewnętrznym oddziałują na sytuację prawną i faktyczną obywateli, stąd zastosowana przez ustrojodawcę dychotomia nie jest tak oczywista, jak mogło się to wyjściowo wydawać. Warto więc prowadzić dalsze analizy w poszukiwaniu optymalnej konstrukcji konstytucyjnej regulacji źródeł prawa.

Bibliografia

Literatura

- Bałaban A., *Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000.
- Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przeгляд Sejmovy” 1997, nr 5.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2013.
- Działocha K., *Komentarz do art. 93*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2008.
- Działocha K., *Uchwała Rady Ministrów*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Działocha K., *Zarządzenie*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2008.
- Filipek J., *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003.
- Garlicki L., *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej*

- Polskiej. Materiały z XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, red. M. Granat, Lublin 2000.
- Jeżewski J., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Płowiec W., *Koncepcja aktu normatywnego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.
- Rozmaryn S., *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013.
- Ruczkowski P., *Konstytucyjny dualizm systemu źródeł prawa a ochrona wolności i praw jednostki*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.
- Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.
- Wiącek M., *Komentarz do art. 93*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wieczerzyński G., *Akty wewnętrznie obowiązujące jako przedmiot abstrakcyjnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31.
- Wiktorzak A., *Akty prawa wewnętrznie obowiązującego a uchwały organów prawnych samorządów zawodów zaufania publicznego*, Katowice 2018.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *System źródeł prawa w Konstytucji RP*, „Biuletyn RPO” 2000, nr 38.
- Zakrzewski W., *W sprawie samoistnych uchwał rządu*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 4–5.
- Zimmermann J., *Motywacje decyzji administracyjnej a granice sfery wewnętrznej działania administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982, z. 91.
- Zimmermann J., *O niektórych wewnętrznych jurysdykcji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze”, 1982, z. 91.

Akty prawne

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 805/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 70.

- Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., II GSK 173/13, LexLege, <https://lexlege.pl/orzeczenie/47700/ii-gsk-173-13-wyrok-naczelnny-sad-administracyjny/>.
- Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r., SA 767/81, OSPiKA 1983, nr 5, poz. 109, s. 257
- Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80, ONSA 1981, nr 1, poz. 6
- Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K. 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.
- Wyrok TK z 10 lipca 2001 r., P. 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126.
- Wyrok TK z 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK-A ZU 2004, nr 5, poz. 41.
- Wyrok TK z 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK 2001, nr 5, poz. 127.
- Wyrok TK z 14 kwietnia 2014 r., U 8/13, OTK-A 2014, nr 4, poz. 39.
- Wyrok TK z 20 października 1998 r., K. 7/98, OTK 1998, nr 6, poz. 96.
- Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 13 kwietnia 2006 r., II SA/Bk 83/06, Wspólnota 2006, nr 42, s. 30.

Internal legal acts in the Polish constitutional system

Abstract

The author analyses art. 93.1 of the Constitution of Republic of Poland stating that “Resolutions of the Council of Ministers and orders of the Prime Minister and ministers shall be an internal character and shall bind only those organizational units subordinate to the organ which issues such act”. These internal acts are different from the “sources of universally binding law of the Republic of Poland” which includes: the Constitution, statutes, ratified international agreements, and regulations (art. 87.1 of the Constitution). This dichotomy is generally clear and has a special meaning for protection of citizens’ rights and freedoms in the democratic state of law. However constitutional practice during 25 years revealed existence of the acts which do not belong to one of those two categories. It may open the way *de lege fundamentalis ferenda* to create a new group of legal acts. It is important because some acts of internal character have influenced the situation of the citizens and it should be recognized in the constitutional system.

Keywords: Constitution, sources of law, universally binding law, internal law, Council of Ministers, Prime Minister, ministers.