

**Koncepcja
aktu prawa wewnętrznego
w Konstytucji RP**

UNIwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
SERIA PRAWO NR 159

WITOLD PŁOWIEC

Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP



POZNAN 2006

ABSTRACT. Płowiec Witold, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP* [The Concept of Internal Normative Act in the Constitution of the Republic of Poland]. Seria Prawo Nr 159. Poznań 2006. Pp. 178. ISBN 83-232-1681-9. ISSN 0083-4262. Polish text with a summary in English.

The analysis conducted in this dissertation of the views of the legal doctrine, legislation of Polish courts and selected acts of internal law issued after the Constitution was ratified, gives foundations the basis to formulate several general conclusions. First, there is no precision in the acts of Art. 93 of the Constitution which does not cause in practice some unfavourable phenomena of the legal system, activity of public administration organs in such a degree that novelisation of the main law of the country would be necessary. On the other hand, the doubts raised as to these regulations can be successfully dispersed through interpretation. Second, the legislator's aim to restrict the limitations of the role of internal normative acts in the formation of the system and legal order. Third, internal normative acts are not, as was the case in the Polish People's Republic, a real threat to the laws of an individual.

Witold Płowiec, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego (Faculty of Law et Administration, Chair of Constitutional Law, Adam Mickiewicz University), ul. Św. Marcin 90, 61-809 Poznań, Poland.

Recenzent: *prof. dr hab. Kazimierz Działocha*

Wydanie publikacji dofinansowane przez
Wydział Prawa i Administracji UAM

© Witold Płowiec 2006

Projekt okładki: *Karolina Koka-Stelmach*
Redaktor: *Renata Filipowicz*
Redaktor techniczny: *Dorota Borowiak*

ISBN 83-232-1681-9
ISSN 0083-4262

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU
IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
UL. NOWOWIEJSKIEGO 55

<http://press.amu.edu.pl> e-mail: press@amu.edu.pl

Wydanie I. Nakład 400 egz. Ark. wyd. 12,50. Ark. druk. 11,25

ZAKŁAD GRAFICZNY UAM
POZNAŃ, UL. WIENIAWSKIEGO 1

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
ROZDZIAŁ I. Podstawowe założenia koncepcji źródeł prawa w Konstytucji RP .	11
ROZDZIAŁ II. Pojęcie aktu normatywnego	24
1. Pojęcie aktu normatywnego w polskich tekstach prawnych	24
2. Sposoby pojmowania aktu normatywnego w polskiej literaturze prawniczej oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego	35
ROZDZIAŁ III. Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w polskiej literaturze praw- niczej przed uchwaleniem Konstytucji RP	47
1. Wprowadzenie	47
2. Charakter prawny aktu prawa wewnętrznego	47
3. Adresaci norm aktu prawa wewnętrznego	50
4. Przedmiot regulacji aktu prawa wewnętrznego	53
5. Podstawa prawna aktu prawa wewnętrznego	54
6. Ogłaszanie aktu prawa wewnętrznego	57
7. Kontrola legalności aktu prawa wewnętrznego	58
ROZDZIAŁ IV. Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w orzecznictwie Sądu Naj- wyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyj- nego przed uchwaleniem Konstytucji RP	61
1. Wprowadzenie	61
2. Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w orzecznictwie Sądu Najwyższego .	62
3. Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego	67
4. Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w orzecznictwie Trybunału Konsty- tucyjnego	70
5. Wnioski	74
ROZDZIAŁ V. Charakterystyka aktu prawa wewnętrznego na podstawie przepi- sów Konstytucji RP	76
1. Wprowadzenie	76
2. Formy aktu prawa wewnętrznego	77

3. Podmioty kompetentne do wydawania aktu prawa wewnętrznego	79
4. Przedmiot regulacji i adresaci norm aktu prawa wewnętrznego	82
5. Podstawa prawna aktu prawa wewnętrznego	86
6. Przekazywanie kompetencji do wydawania aktu prawa wewnętrznego . . .	94
7. Zakaz wydawania decyzji na podstawie aktu prawa wewnętrznego	95
8. Kontrola zgodności aktu prawa wewnętrznego z powszechnie obowiązującym prawem	98
9. Ogłaszanie aktu prawa wewnętrznego	102
ROZDZIAŁ VI. Charakterystyka aktu prawa wewnętrznego na przykładzie wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP uchwał Rady Ministrów oraz wybranych zarządzeń	109
1. Przedmiot badań	109
2. Charakterystyka uchwał Rady Ministrów wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP	114
3. Charakterystyka wybranych zarządzeń wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP	116
4. Wnioski	122
Zakończenie	128
Tabele z wynikami badań	143
Wykaz analizowanych uchwał i zarządzeń	153
Wykaz powoływanych tekstów prawnych	166
Wykaz powoływanych orzeczeń	167
Wykaz powoływanej literatury	171
The Concept of Internal Normative Act in the Constitution of the Republic of Poland (Summary)	177

Wykaz skrótów

Dz. U.	- Dziennik Ustaw
Dz. Urz. MENiS	- Dziennik Urzędowy Ministra Edukacji Narodowej i Sportu
Dz. Urz. MF	- Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
Dz. Urz. MI	- Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury
Dz. Urz. MK	- Dziennik Urzędowy Ministra Kultury
Dz. Urz. MNiI	- Dziennik Urzędowy Ministra Nauki i Informatyzacji
Dz. Urz. MON	- Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej
Dz. Urz. MRiRW	- Dziennik Urzędowy Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Dz. Urz. MSWiA	- Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
Dz. Urz. MSZ	- Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych
Dz. Urz. MS	- Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości
Dz. Urz. MZ	- Dziennik Urzędowy Ministra Zdrowia
Dz. Urz. KGP	- Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji
Dz. Urz. KGSG	- Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Straży Granicznej
k.p.a	- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
M. P.	- Monitor Polski
NBP	- Narodowy Bank Polski
NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSN	- Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	- Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
PiP	- Państwo i Prawo

RM	- Rada Ministrów
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
ZNUAM	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza
ZNUJ	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZTP	- Zasady Techniki Prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

Wstęp

Przedmiotem niniejszej pracy jest próba rekonstrukcji koncepcji aktu prawa wewnętrznego, która znalazła swoje odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W tym celu przeprowadzono analizę przepisów art. 93 ustawy zasadniczej – ich charakteru prawnego, treści, stosunku do innych przepisów i norm konstytucyjnych oraz roli w systemie prawa. Poza samym tekstem Konstytucji na treść koncepcji aktu prawa wewnętrznego wpływ ma orzecznictwo sądów i praktyka organów administracji, które z kolei oddziałują na stanowisko doktryny prawniczej. Dlatego też analizy przepisów Konstytucji RP nie ograniczono wyłącznie do aspektów językowych, lecz uwzględniono poglądy wyrażone w literaturze prawniczej, judykaturze, a ponadto wykonano badania aktów prawa wewnętrznego wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP. Starano się również zaprezentować poglądy głoszone przez przedstawicieli doktryny prawniczej oraz sądy przed uchwaleniem Konstytucji RP, które mogły mieć wpływ na treść jej art. 93. W pierwszej kolejności przedstawiono jednak podstawowe założenia konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa oraz starano się wyjaśnić pojęcie aktu normatywnego – jednego z fundamentalnych pojęć używanych w prawoznawstwie przy opisie systemu prawa.

Podkreślić trzeba, że niniejsza praca dotyczy koncepcji aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP, a nie jakiejś ogólnej koncepcji aktu prawa wewnętrznego. Skupiono się więc tylko na poglądach wyrażonych w polskiej literaturze prawniczej oraz orzecznictwie polskich organów władzy sądowniczej: Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Oczywiście nie znaczy to, że na ich kształtowanie wpływu nie miały ustalenia poczynione przez doktrynę prawniczą innych państw europejskich. Ustalenia te, zwłaszcza niemieckiej myśli prawniczej, były jednak szczegółowo i wielokrotnie referowane w polskiej literaturze prawniczej, stąd ich powtarzanie – w moim przekonaniu – byłoby bezcelowe¹.

¹ Zob. np. W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*, Kraków 1959; tenże, *Działalność prawotwórcza w doktrynie francuskiej*, Kraków 1962; L. Łustacz, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968; J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ, Prace Praw-

Nie negując wpływu literatury obcej na pewne podstawowe ustalenia polskiej doktryny prawniczej na temat aktu prawa wewnętrznego, zaznaczyć należy, że na treść koncepcji aktu prawa wewnętrznego w polskiej literaturze i orzecznictwie wpływ miała przede wszystkim sytuacja polityczna i gospodarcza, w jakiej znalazła się Polska po II wojnie światowej. I choć nie podzielam zdania J. Starościa, iż poglądy wyrażone w literaturze obcej nie odegrały żadnej roli w ukształtowaniu się prawnych rozwiązań dotyczących prawa wewnętrznego w Polsce², to zgadzam się z tym, że koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Polsce była kształtowana przede wszystkim przez rodzimą doktrynę prawniczą oraz polskie sądy.

Jedną z podstawowych trudności przy pisaniu tej pracy był zamęt pojęciowy, spowodowany tym, że piszący na temat „aktów prawa wewnętrznego” posługują się nader różnorodną aparaturą pojęciową. Przy tym nadmiarowi znaczeń, częstokroć nie dość precyzyjnie dookreślonych, towarzyszy wyjątkowe bogactwo terminów. W dalszych rozważaniach używany będzie, zgodnie z tytułem pracy, termin „akt prawa wewnętrznego”, który jest – jak sądzę – najbardziej adekwatny do odpowiadającego mu przedmiotu dociekań.

Praca niniejsza jest pracą dogmatycznoprawną, a odtworzenie koncepcji aktu prawa wewnętrznego wyrażonej w Konstytucji RP ma umożliwić udzielenie odpowiedzi na wiele pytań stawianych w praktyce stosowania przepisów ustawy zasadniczej, w szczególności: jakie formy aktu prawa wewnętrznego dopuszcza Konstytucja RP, na jakiej podstawie prawnej mogą być wydawane akty prawa wewnętrznego, jak sformułowane przepisy mogą być podstawą prawną wydawania aktów prawa wewnętrznego, jakie podmioty mogą wydawać akty prawa wewnętrznego, do kogo mogą być adresowane normy prawne wyrażone w aktach prawa wewnętrznego, czy obowiązkowe jest ogłaszanie aktów prawa wewnętrznego?

Praca ta została przygotowana do druku na podstawie rozprawy doktorskiej *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, obronionej w 2006 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Pragnę podziękować mojej promotorki Pani Profesor Sławomirze Wronkowskiej za inspirację naukową oraz życzliwą pomoc, na którą zawsze mogłem z jej strony liczyć. Dziękuję Panom Profesorom Kazimierzowi Działosze i Pawłowi Sarneckiemu za recenzje, które przyczyniły się do udoskonalenia publikowanego tekstu.

Dziękuję również Panu Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Profesorowi Andrzejowi J. Szwarcowi za finansowe wsparcie wydania tej książki.

nicze z. 47, Kraków 1970; J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972; I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.

² J. Starościa, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I, pod red. J. Starościa, Ossolineum 1977, s. 105.

Podstawowe założenia koncepcji źródeł prawa w Konstytucji RP

Podczas prac nad Konstytucją RP nie budziło wątpliwości, że wyrażona w niej koncepcja źródeł prawa musi być dostosowana do wymagań stawianych współczesnemu demokratycznemu państwu. Wymagań takich nie spełniała koncepcja źródeł prawa ukształtowana w praktyce stosowania przepisów ustawy zasadniczej PRL, która zyskała w doktrynie prawniczej miano „otwartej”. Jej „otwartość” wiązała się z głoszoną tezą, że Konstytucja PRL nie zawiera wyczerpującego wyliczenia ani podmiotów upoważnionych do tworzenia prawa, ani katalogu form prawotwórstwa, a w związku z tym nie ma przeszkód, by ustawy rozszerzały ich krąg o inne podmioty niż te upoważnione do tworzenia prawa mocą ustawy zasadniczej oraz inne niż przewidziane w Konstytucji formy aktów normatywnych. W rezultacie doprowadziło to do „rozchwiania” systemu prawa, ponieważ niełatwe bądź w ogóle niemożliwe było ustalenie relacji między przeróżnymi rodzajami aktów normatywnych, nie sposób było przewidzieć, jaka dziedzina spraw będzie regulowana jakimi aktami normatywnymi, a ponadto brakowało jednoznacznego rozstrzygnięcia skuteczności prawa międzynarodowego wobec prawa krajowego¹.

Ten stan rzeczy zaczął ulegać zmianie dopiero pod wpływem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego utworzonego w 1980 r., a także Trybunału Konstytucyjnego, który rozpoczął działalność w 1985 r. O ile jednak rozstrzygnięcia wymienionych powyżej sądów zapewniły stosunkowo skuteczną ochronę jednostki przed niekonstytucyjnymi lub nielegalnymi aktami normatywnymi, to w dalszym ciągu niejasna pozostawała koncepcja źródeł prawa wyrażona w przepisach prawnych. Tylko częściowo zreformowano ją w uchwalonej w dniu 17 października 1992 r. ustawie konstytu-

¹ K. Działocha, *System źródeł prawa w Konstytucji PRL po 20 latach jej obowiązywania*, PiP 1972, z. 12, s. 19–32; S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Przegląd Legislacyjny 1996, z. 4, s. 31–32.

cyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwanej popularnie Małą Konstytucją².

Negatywne doświadczenia z „otwartą” koncepcją źródeł prawa zaważyły na tym, że reforma koncepcji źródeł prawa w Konstytucji RP została oparta na dwóch założeniach: rozróżnieniu źródeł prawa na powszechnie obowiązujące i wewnętrznie obowiązujące oraz „zamknięciu” źródeł prawa³. Zanim nastąpi omówienie w jaki sposób założenia te zrealizowano w tekście ustawy zasadniczej niezbędne jest poczynienie kilku uwag na temat znaczeń przypisywanych zwrotowi „źródło prawa”, co pozwoli uniknąć ewentualnych nieporozumień, a także może okazać się przydatne przy analizie konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa.

Wyrażenie „źródło prawa” jest metaforą i jak każda metafora bywa rozmaicie rozumiane⁴. Spośród wielu znaczeń, w jakich tego terminu używa się w prawoznawstwie, dwa są szczególnie – w moim przekonaniu – przydatne przy analizowaniu konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa. Otóż za „źródła prawa” uważa się zarówno fakty społeczne tworzące prawo (fakty prawotwórcze), jak i wytwory owych faktów (akty normatywne)⁵. Niekiedy dla ich odróżnienia pierwsze nazywane są „materialnymi źródłami prawa”, natomiast drugie „formalnymi źródłami prawa”⁶. W związku

² Zob. K. Działocha, *Ustawa a inne akty normatywne*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1994, s. 72; B. Hebdzyńska, *Akty normatywne naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, [w:] L. Garlicki, B. Hebdzyńska, R. Szafarz, B. Szepietowska, *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 42.

³ Zob. np. P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, *Przegląd Legislacyjny* 1996, z. 4, s. 20–21; S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, *Przegląd Legislacyjny* 1996, nr 4, s. 39; A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, *Przegląd Sejmowy* 1997, z. 5, s. 34–35; A. Gwiżdż, *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządami nowej konstytucji*, *Gdańskie Studia Prawnicze*, tom III, 1998, s. 101; K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP – uwaga 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 1; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 38–48; zob. także wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 645; wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156, s. 785; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141, s. 772.

⁴ Z. Ziemiński, *Kilka uwag metodologicznych o koncepcjach źródeł prawa*, *RPEiS* 1967, z. 2, s. 87–96; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 218; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 22–25.

⁵ Rozróżnienie to wprowadzono w pracy: A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1980, s. 13; zob. także K. Pleszka, *Hierarchia w systemie prawa*, ZNUJ, *Prace z Nauk Politycznych* z. 33, Kraków 1988 s. 32.

⁶ L. Łustacz, J. Milewski, *System źródeł prawa w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, Warszawa 1954, s. 5–37; Z. Ziemiński, *Fakty prawotwórcze a reguły egzekucyjne*, *PIP* 1979, z. 8–9, s. 77.

z tym rozróżnieniem można postawić następujące pytania: do czego odnosi się przyjęte w ustawie zasadniczej rozróżnienie na źródła prawa powszechnie obowiązujące i mające charakter wewnętrzny – do faktów prawotwórczych czy ich wytworów oraz co zostało „zamknięte” w Konstytucji – fakty prawotwórcze czy ich wytwory?

W rozdziale III Konstytucji, zatytułowanym „Źródła prawa”, zamieszczone zostały przepisy dotyczące: rodzajów aktów normatywnych w drodze których może być kształtowany polski system prawa (art. 87, art. 93), zasad ich ogłaszania (art. 88), procedur ratyfikowania umów międzynarodowych (art. 89 i art. 90), relacji ratyfikowanych umów międzynarodowych i prawa stanowionego przez organizację międzynarodową do ustaw (art. 91), charakterystyki rozporządzenia oraz upoważnienia do jego wydania (art. 92), cech uchwał i zarządzeń (art. 93) oraz aktów prawa miejscowego (art. 94). Rozdział ten, na co zwracają uwagę konstytucjoniści, nie zawiera jednak wyczerpującego uregulowania problematyki konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa, ponieważ poza nim znajdują się przepisy wskazujące podmioty kompetentne do wydawania aktów normatywnych (np. w rozdziale IV „Sejm i Senat” art. 120; w rozdziale V „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej” art. 142; w rozdziale VI „Rada Ministrów i administracja rządowa” art. 146 ust. 4 pkt 2, art. 148 pkt 3 oraz art. 149 ust. 2; w rozdziale XI „Stany Nadzwyczajne” art. 234), wyznaczające skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (np. w rozdziale VIII „Sądy i Trybunały” art. 190), normujące proces ustawodawczy (np. w rozdziale IV „Sejm i Senat” art. 118–123; w rozdziale X „Finanse Publiczne” art. 221–224), a także określające relacje hierarchiczności aktów normatywnych (np. w rozdziale I „Rzeczpospolita” art. 8 ust. 1; w rozdziale VIII „Sądy i Trybunały” art. 188)⁷.

Biorąc pod uwagę wymienione powyżej przepisy oraz przyjmując powszechnie akceptowane współcześnie założenie o normatywności Konstytucji, można sformułować wniosek, iż na konstytucyjną koncepcję źródeł prawa składają się dwojakiego rodzaju reguły: dokonywania czynności prawodawczych oraz odnoszące się do wytworów tych czynności. Pierwsze wyznaczają elementy procedury tworzenia prawa, natomiast drugie umożliwiają charakterystykę poszczególnych aktów normatywnych oraz ich wzajemnych relacji w systemie prawa.

W Konstytucji nie ma przepisów zawierających wyraźne wskazanie, jakie fakty społeczne należy uważać w polskim systemie prawa za fakty prawotwórcze, bo twórcy ustawy zasadniczej, zgodnie z tradycją, skoncentro-

⁷ Zob. np. A. Gwizdź, *Kilka uwag o tworzeniu prawa ...*, s. 100–101; K. Działocha, *Komentarz do rozdziału III Konstytucji RP – uwaga 3*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I..., s. 2–3.

wali się na uregulowaniu reguł dokonywania czynności prawodawczych oraz ich wytworów, pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia doktrynie prawniczej⁸. Biorąc pod uwagę jej ustalenia, a także treść przepisów konstytucyjnych uzasadniony jest wniosek, że polski system prawa może kształtować się w drodze stanowienia oraz zawierania umów. Nie jest natomiast jasne, czy dopuszcza się pozostałe dwa fakty prawotwórcze: kształtowanie się prawa zwyczajowego i precedens prawotwórczy.

Polski ustrojdawca nie tylko nie wymienił faktów prawotwórczych, które mogą kształtować polski system prawa, ale także nie wykluczył żadnego z nich. Jeżeli jednak zgodzić się z tezą, że polski system prawa, podobnie jak inne systemy prawa państw Europy kontynentalnej, należy do systemów prawa ustawowego, to można uznać, iż kształtowanie się prawa zwyczajowego jest obok stanowienia i zawierania umów, dopuszczalną w tym systemie formą tworzenia prawa. Nie jest nim natomiast precedens prawotwórczy⁹.

Przejdźmy z kolei do źródeł prawa ujmowanych jako wytwór faktów prawotwórczych. W tym rozumieniu źródłem prawa są akty normatywne, przepisy prawne bądź normy prawne.

W prawoznawstwie brak zgody co do pojmowania aktu normatywnego, a nawet posługiwania się określeniem „akt normatywny”. Zazwyczaj wyrażenie to odnoszone jest do wytworu określonej czynności prawodawczej, choć bywa i tak, że przypisuje się mu inne znaczenie – aktu tworzącego prawo. Przyjęta w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego definicja aktu normatywnego odwołuje się do kryterium materialnego, a więc treści wytworu¹⁰. Wedle tego kryterium akt normatywny to akt zawierający normy prawne o charakterze generalnym i równocześnie abstrakcyjnym¹¹.

W rzeczywistości zdania zamieszczane w aktach normatywnych, nazywane przepisami prawnymi, są zdaniami gramatycznymi sformułowanymi przy użyciu czasowników w trybie oznajmującym, a ich normatywność polega na założeniu, że zakodowano w nich normy postępowania, czyli wyra-

⁸ O wpływie doktryny prawniczej na koncepcję źródeł prawa zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 252 i n.

⁹ Zob. S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Materiały z. 38, Warszawa 2000, s. 80–82.

¹⁰ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 18; K. Działocha, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, *Studia Prawnicze* 1989, z. 2–3, s. 53; postanowienie z dnia 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994 – część II, poz. 41, s. 119; orzeczenie z dnia 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; orzeczenie z dnia 6 maja 1997 r., U 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17, s. 135; wyrok z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

¹¹ Szerzej pojęcie aktu normatywnego zostanie omówione w rozdziale II.

zenia, które w sposób jednoznaczny określone podmiotowi, w określonych okolicznościach nakazują bądź zakazują określonego postępowania. Przy tym przepisy prawne wysławiają nie jakiekolwiek normy postępowania, ale takie, które są identyfikowane jako normy prawne określonego systemu prawnego. Założenie o normatywności przepisów prawnych jest więc konsekwencją przyjęcia, że prawodawca posługuje się określonymi wypowiedziami nie po to, by opisywać rzeczywistość, ale po to, by skutecznie na nią oddziaływać, poprzez wpływanie na zachowania ludzi¹².

Niezależnie od tego, że akt normatywny pojmujemy przede wszystkim jako wytwór, użyteczne okazuje się również wspomniane powyżej pojęcie aktu normatywnego – jako aktu tworzącego prawo. Trybunał Konstytucyjny, orzekając o konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego, bada zarówno jego treść, jak i dochowanie procedury stanowienia. To drugie rozumienie aktu normatywnego jest jednak znacznie mniej eksponowane.

Rodzaje aktów normatywnych, poprzez które może być kształtowany polski system prawa, wymienione zostały przede wszystkim w rozdziale III Konstytucji. Zgodnie z zamieszczonym w nim art. 87 źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego. Z kolei w art. 93 ustrojodawca nie poprzestał tylko na wskazaniu nazw uregulowanych tam aktów normatywnych, tj. uchwał i zarządzeń, ale podał jeszcze ich cechy: „mają charakter wewnętrzny”, „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” (art. 93 ust. 1), „zarządzenia wydawane są tylko na podstawie ustawy” i „nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” (art. 93 ust. 2), a także „podlegają kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem” (art. 93 ust. 3). Taki sposób unormowania daje wyraz rozróżnieniu aktów normatywnych na powszechnie obowiązujące oraz wewnętrznie obowiązujące (akty prawa wewnętrznego) i jest uznawany – o czym już wspomniano – za podstawę konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa. Rozróżnienie to, wypracowane w doktrynie prawniczej i utrwalone w orzecznictwie jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP, przyczyniło się do uporządkowania polskiego systemu prawa i dostosowania procesu tworzenia prawa do wymagań stawianych w naszej kulturze współczesnemu państwu.

Przeprowadzenie rozróżnienia na akty powszechnie obowiązujące i akty prawa wewnętrznego w praktyce okazuje się jednak kłopotliwe, ponieważ jego kryterium, odwołujące się do charakterystyki adresatów,

¹² Zob. Z. Ziemiński, M. Zieliński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedziania*, Warszawa 1992.

dotyczy nie tyle aktów normatywnych bądź przepisów prawnych, co norm prawnych, albowiem wprost do wskazania adresata nawiązuje pojęcie normy¹³.

Uwzględniając postanowienia Konstytucji i ustalenia doktryny prawniczej, normą prawną powszechnie obowiązującą jest norma, która może wyznaczać sytuację prawną każdego podmiotu. Powinna ona zostać wyrażona w przepisach prawnych, zamieszczonych w akcie normatywnym w formie konstytucyjnie przewidzianego aktu powszechnie obowiązującego. Natomiast normą wewnętrźnie obowiązującą jest norma adresowana tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi ją ustanawiającemu. Normę taką należy wysłowić w przepisach prawnych aktu normatywnego o formie konstytucyjnie właściwej, tzn. uchwały albo zarządzenia¹⁴.

Ażeby norma prawna zyskała przymiot „powszechnego obowiązowania” muszą zatem być spełnione łącznie dwa warunki: nie może być adresowana wyłącznie do podmiotów organizacyjnie podległych temu, kto normę wydaje oraz musi być wytworem określonej czynności prawodawczej. Tak więc wyrażenie normy wewnętrźnie obowiązującej w przepisach aktu powszechnie obowiązującego nie powoduje, że uzyskuje ona charakter powszechnie obowiązujący.

Więcej trudności sprawia próba odpowiedzi na pytanie, co decyduje o tym, że norma jest „wewnętrźnie obowiązująca”. Nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że jeżeli norma adresowana jest tylko do jednostek organizacyjnie podległych podmiotowi, który ją ustanowił i podmiot ten jest upoważniony do stanowienia takich norm, a ponadto nie naruszył przewidzianej procedury ich stanowienia, to norma taka jest normą „wewnętrźnie obowiązującą”. Nie jest natomiast jasne, jakie skutki prawne należy wiązać z normą adresowaną do jednostek organizacyjnie podległych organowi ją stanowiącemu, w przypadku ustanowienia jej w procedurze przewidzianej dla norm powszechnie obowiązujących, tzn. zamieszczenia np. w ustawie bądź rozporządzeniu. Czy byłoby to naruszenie konstytucyjnych reguł tworzenia prawa, czy jedynie uchybienie zasadom poprawnej legislacji, które nie uzasadnia uznania takiej normy za niekonstytucyjną¹⁵.

Sprawa komplikuje się jeszcze bardziej, jeżeli uwzględnimy, że w praktyce legislacyjnej elementy syntaktyczne i treściowe tej samej normy praw-

¹³ Zwracała na to uwagę S. Wronkowska podczas dyskusji na XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Nałęczowie, zob. *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, pod red. M. Granata, Lublin 2000, s. 127.

¹⁴ S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 97.

¹⁵ S. Wronkowska, *O źródłach prawa i aktach normatywnych raz jeszcze*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sottysińskiemu*, pod. red. A. Nowickiej, Poznań 2005, s. 122–123.

nej są wyrażane w wielu przepisach, częstokroć różnych aktów normatywnych¹⁶.

Ze względu na konstytucyjne rozróżnienie źródeł prawa, wszystkie przepisy zawierające elementy syntaktyczne lub treściowe normy powszechnie obowiązującej należy wyrażać w aktach normatywnych powszechnie obowiązujących, wydanych w odpowiedniej procedurze przez kompetentny do tego podmiot. Zamieszczenie przepisów prawnych współwyznaczających normę powszechnie obowiązującą w akcie prawa wewnętrznego należałoby uznać za naruszenie Konstytucji.

W polskim prawoznawstwie powszechnie zaakceptowano tezę, że ustrojodawca dokonał „zamknięcia” źródeł prawa powszechnie obowiązującego przez wyczerpujące wyliczenie w Konstytucji zarówno rodzajów aktów powszechnie obowiązujących (aspekt przedmiotowy), jak i podmiotów upoważnionych do ich wydawania (aspekt podmiotowy)¹⁷.

Idea „zamknięcia” źródeł prawa powszechnie obowiązującego w obu wskazanych aspektach znalazła wyraz nie tylko w rozdziale III ustawy zasadniczej. Rodzaje aktów normatywnych powszechnie obowiązujących zostały wskazane przede wszystkim w art. 87 Konstytucji. Poza nim znalazły się „rozporządzenia z mocą ustawy”, które zgodnie z Konstytucją „mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa” (art. 234). Chociaż twórcy ustawy zasadniczej nie określili w taki sposób układów zbiorowych pracy i innych porozumień (art. 59 ust. 2), to zdecydowana większość przedstawicieli doktryny prawniczej uważa, że są one również źródłami prawa powszechnie obowiązującego¹⁸.

Do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zalicza się ponadto prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej tę organizację (art. 91 ust. 3). I w tym przypadku nie wskazano w Konstytucji, że

¹⁶ Szerzej: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 9–31; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 103–126.

¹⁷ Zob. np. K. Działocha, „Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 121–134; S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 82–84; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 109–111.

¹⁸ A. Gwiżdż, *Kilka uwag o tworzeniu prawa ...*, s. 102–103; K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP – uwaga 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I..., s. 4; L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, pod red. M. Granata, Lublin 2000, s. 40; S. Wronkowska, *O źródłach prawa i aktach normatywnych ...*, s. 123.

prawo to jest powszechnie obowiązujące. Zgodnie z art. 91 ust. 3 ma ono być „stosowane bezpośrednio” i mieć „pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Powyższe zasady odnoszą się obecnie do aktów prawa wtórnego (pochodnego) stanowionego przez organy Unii Europejskiej¹⁹.

Z kolei wymienione w Konstytucji regulaminy Sejmu i Senatu, uważane są za akty normatywne zawierające zarówno normy powszechnie obowiązujące, jak i normy wewnętrznie obowiązujące. Zgodnie bowiem z art. 112 mogą one regulować: 1) organizację wewnętrzną Sejmu (Senatu), 2) porządek prac Sejmu (Senatu), 3) tryb powoływania i działalności organów Sejmu (Senatu), 4) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu (Senatu). Pierwsze trzy z wymienionych materii stanowią podstawę do tego, by w regulaminie wyrazić normy wewnętrznie obowiązujące, natomiast czwarta jest podstawą do zamieszczenia w nim norm powszechnie obowiązujących – adresowanych do organów państwowych, które nie są podległe organizacyjnie Sejmowi bądź Senatowi i wyznaczają im sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków wobec każdej z izb. Regulaminy Sejmu i Senatu nie mieszczą się zatem w konstytucyjnym rozróżnieniu na źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznie obowiązującego; są aktami normatywnymi zawierającymi normy niejednorodne (powszechnie i wewnętrznie obowiązujące), wydawanymi na podstawie wyraźnego przepisu Konstytucji, który szczegółowo wyznacza zakres ich normowania²⁰.

„Zamknięcie” źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym odnosi się – co zrozumiałe – tylko do podmiotów upoważnionych do tworzenia prawa krajowego²¹. W Konstytucji przyznano kompetencje do uchwalania ustaw: Sejmowi i Senatowi (art. 95 ust. 1, art. 235); wydawania rozporządzeń: Prezydentowi (art. 142 ust. 1), Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesowi Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrom kierującym określonymi działami administracji rządowej (art. 149 ust. 2), przewodniczącym komitetów powoływanym w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3), Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2); wydawania aktów prawa miejscowego: organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej (art. 94); wydawania rozporządzeń z mocą ustawy: Prezydentowi (art. 234 ust. 1). Zgodnie natomiast z art.

¹⁹ K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP* – uwaga 6, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I..., s. 6.

²⁰ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112 Konstytucji RP* – uwaga 9, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 22; L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, Przegląd Sejmowy 2000, z. 2, s. 31–32.

²¹ K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP* – uwaga 6, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I..., s. 6.

59 ust. 2 podmiotami upoważnionymi do tworzenia prawa w formie układów zbiorowych pracy i innych porozumień są związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje.

Znacznie więcej wątpliwości nasuwa uregulowanie w Konstytucji źródeł prawa wewnętrznemu obowiązującego. W przepisach art. 93 ustawy zasadniczej ustrojodawca, opierając się na doktrynie i orzecznictwie, wymienił cechy uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Zwraca się uwagę, że zamieszczenie przepisów dotyczących aktów prawa wewnętrznego w rozdziale III Konstytucji przesądza o ich charakterze prawnym. W ten sposób zostały one bowiem zaliczone do aktów normatywnych, poprzez które może być kształtowany polski system prawa²².

Nie jest jasne czy źródła prawa wewnętrznemu obowiązującego, w przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego są „otwarte” w aspekcie przedmiotowym²³. Wykładnia językowa postanowień Konstytucji nie prowadzi do tak jednoznacznego wniosku. Ustrojodawca w ust. 1 tego artykułu wymienił tylko dwie formy dla aktów prawa wewnętrznego: „uchwały” i „zarządzenia”. Można jednak potraktować to wyliczenie jako przykładowe, co sugeruje zwrot „mają charakter wewnętrzny”, związany z nazwą zbiorczą używaną w doktrynie prawniczej dla określonych aktów normatywnych²⁴. Z drugiej strony nie bez znaczenia jest to, iż w tekście Konstytucji nie znajdziemy zwrotu „akt o charakterze wewnętrznym” bądź innego zbiorczego określenia na akty odpowiadające charakterystyce zawartej w przepisach art. 93, a co więcej ustrojodawca konsekwentnie w przepisach Konstytucji używa nazw: „uchwała” i „zarządzenie” (np. art. 142 ust. 1, art. 149 ust. 2, art. 241 ust. 6).

W literaturze prawniczej i orzecznictwie zgodnie natomiast przyjęto, że w Konstytucji nie wyliczono wyczerpująco podmiotów upoważnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego. Choć w art. 93 ust. 1 ustawy zasadniczej wymieniono tylko uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, to w ust. 2 i 3 tego artykułu nie zastrzeżono, że chodzi tylko o akty tych, a nie innych podmiotów. Wniosek powyższy znajduje silne uzasadnienie, jeżeli wziąć pod uwagę, że akty prawa wewnętrznego mogą zawierać normy adresowane tylko do jednostek

²² A. Bałaban, *Prawo powszechnie a wewnętrznemu obowiązujące*, Przegląd Legislacyjny 2000, z. 3, s. 46.

²³ Zob. S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 85. Odmiennie K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP – uwaga 3*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 8, a także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 645–646.

²⁴ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP – uwaga 8*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., s. 15.

organizacyjnie podległych organom wydającym te akty, a ich funkcja polega na zapewnieniu sprawnej działalności określonych struktur organizacyjnych. Jednocześnie Konstytucja nie dopuszcza, by akty prawa wewnętrznego stanowiły podstawę prawną decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Przy tym zarówno uchwały, jak i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Nie ma zatem konstytucyjnych przeszkód, by ustawa upoważniała do wydawania aktów prawa wewnętrznego inne podmioty niż wymienione w Konstytucji²⁵.

Konstytucyjna koncepcja źródeł prawa oparta na rozróżnieniu źródeł prawa na powszechnie obowiązujące i wewnętrznie obowiązujące oraz „zamknięciu” źródeł prawa powszechnie obowiązującego powoduje w praktyce pewne trudności²⁶. Otóż zwraca się uwagę, że kryteria rozróżnienia aktów normatywnych od aktów innego rodzaju nie są dostatecznie doprecyzowane²⁷. W szczególności nie ma regulacji prawnych umożliwiających odróżnienie aktów normatywnych od aktów generalnych administracji. Te ostatnie zawierają normy nakazujące bądź zakazujące określonego zachowania adresatom wskazanym generalnie w konkretnie określonych okolicznościach, a więc normy o charakterze generalnym i konkretnym. W drodze aktów generalnych administracji organy władzy publicznej nie wyznaczają jednak powinności, lecz jedynie aktualizują obowiązki, które zostały wyznaczone w ustawie. Konsekwencją braku unormowań w tej sprawie jest stan niepewności co do trybu wydawania, sposobu komunikowania oraz kontroli aktów generalnych administracji²⁸.

Doprecyzowania wymagają też kryteria rozróżnienia aktów normatywnych na akty powszechnie obowiązujące i akty prawa wewnętrznego. Koncepcja aktu prawa wewnętrznego przyjęta przez ustrojodawcę jest bowiem w wielu elementach sporna, a brak precyzji w sposobie sformułowania art. 93 Konstytucji raczej sprzyja trwaniu tych sporów. Nie jest jasne, jaki jest zakres regulacji uchwał i zarządzeń, na jakiej podstawie mogą być wydawane uchwały Rady Ministrów, jakiego rodzaju przepisy prawne ustawy mogą

²⁵ Szerzej problematyka uregulowania aktów prawa wewnętrznego w Konstytucji została omówiona w rozdziale V.

²⁶ Szerzej zob. M. Graniecki, *Proces prawotwórczy pod rządami Konstytucji*, Przegląd Legislacyjny 1998, nr 3–4, s. 176–179; K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szyty, Warszawa 2005, s. 9–34.

²⁷ Zob. M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle Konstytucji, PiP 1998, z. 2, s. 12–19 oraz A. Bałaban, Czy konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych, PiP 1998, z. 5, s. 95–97.

²⁸ E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, PiP 2003, z. 12, s. 42–54.

stanowią podstawę prawną wydawania zarządzeń. W związku z tym w razie wątpliwości, czy dane sprawy unormować rozporządzeniem, czy przekazać je do uregulowania aktami prawa wewnętrznego, ustawodawca często wybiera formę rozporządzenia. Konsekwencją tego jest to, że akty wydawane w formie rozporządzenia są zróżnicowane zarówno pod względem wypowiedzi, które zawierają, jak i wagi regulowanych spraw²⁹.

Zwraca się również uwagę na to, że rozporządzenie jest jedynym rodzajem aktu wykonawczego do ustawy, jaki polski ustrojodawca przewidział w „zamkniętym” katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W szczególności nie zostały w Konstytucji wymienione statuty, czyli akty, które wyznaczają strukturę organizacyjną jakiejś instytucji oraz zawierają normy, które choć adresowane do podmiotów tworzących tę instytucję i jej pracowników, to oddziałują na podmioty spoza tej instytucji.

Do tej pory praktyka radzi sobie z wąsko wyznaczonym przez ustrojodawcę katalogiem podmiotów upoważnionych do wydawania rozporządzeń, choć dostrzega się próby obchodzenia zamkniętej koncepcji źródeł prawa. Po pierwsze, organy nieupoważnione do wydawania rozporządzeń starają się uzyskać merytoryczny wpływ na proces prawodawczy. W związku z tym zabiegają one, by przepisy ustaw uzależniały wydawanie rozporządzeń od ich wniosku bądź wyznaczały im rolę podmiotu współstanowiącego rozporządzenie. Po drugie, przedkłada się rezultaty wykładni pozajęzykowej przepisów Konstytucji regulujących źródła prawa nad wynik ich wykładni językowej. Prowadzi to do kwestionowania z trudem wypracowanych reguł głoszących, że nie jest dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych, a ponadto, że przepisy udzielające tych kompetencji nie podlegają wykładni rozszerzającej. Do działań prawodawczych trzeba się bowiem legitymować wyraźnie udzielonym upoważnieniem. Reguły te służą ochronie jednostki przed arbitralnością władzy prawodawczej, a ich respektowanie wymagane jest od każdego państwa pretendującego do miana państwa prawa.

Zauważyć także należy, że konstytucyjne rozróżnienie źródeł prawa na powszechnie obowiązujące i wewnętrznie obowiązujące oraz „zamknięcie” źródeł prawa powszechnie obowiązującego spowodowały modyfikację ukształtowanego sposobu rozumienia zasady wyłączności ustawy, w myśl którego normowanie pewnych materii zastrzeżone jest tylko dla ustawy lub aktów wykonawczych wydanych z wyraźnego jej upoważnienia. W polskiej doktrynie prawniczej do materii tych zaliczano przede wszystkim sytuację

²⁹ S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2005, s. 86–89 i 92–93.

prawną jednostki. Konsekwencją takiego ujęcia było jednak to, że materie nie objęte wyłącznością ustawy mogły być normowane aktami niepowiązanymi w żaden sposób z ustawami (tzw. aktami samoistnymi) i w praktyce zjawisko marginalizowania działalności parlamentu. Zasada wyłączności ustawy, z jednej strony usprawiedliwiała więc tzw. prawodawstwo samoistne administracji rządowej, z drugiej akcentowała rolę ustawy w regulowaniu określonych spraw.

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że nowa Konstytucja odeszła „od dotychczasowego pojmowania zasady wyłączności ustawy, rozumianej jako obowiązek zachowania ustawowej formy normowania określonych zagadnień. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji) prowadzą do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawić się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu”³⁰.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie rozumienia zasady wyłączności ustawy, chociaż nie oparte bezpośrednio na przepisach ustawy zasadniczej, spotkało się z aprobatą doktryny prawniczej. Oznacza to wzmocnienie pozycji ustawy w polskim systemie prawa i podporządkowanie jej prawodawstwa podustawowego³¹.

Konstytucyjna koncepcja źródeł prawa narzuciła wysokie wymagania działalności prawodawczej. Mają one zapewnić ochronę jednostki przed arbitralnością prawodawcy i służyć przejrzystości systemu prawa. Tym samym są one ważnym elementem demokratycznego państwa prawnego. Interpretacja postanowień ustawy zasadniczej prowadzi do wniosku, że wytworami uznawanych w tym systemie faktów prawotwórczych są akty normatywne, a nie jakiegokolwiek akty prawne³². Tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie Try-

³⁰ Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156, s. 785–786.

³¹ Zob. np. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2005, s. 55–70.

³² K. Działocha, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferen-*

bunału Konstytucyjnego nie kwestionuje się poglądu, że kwalifikacja danego tekstu, nazwanego „Konstytucją”, „ustawą”, „umową międzynarodową”, „rozporządzeniem”, „aktem prawa miejscowego”, „uchwałą” albo „zarządzeniem”, jako elementu systemu prawa wymaga nie tylko stwierdzenia, że został on ustanowiony w odpowiedniej procedurze, ale także zbadania, czy spełnia jeszcze kryteria normatywności. Dopiero w dalszej kolejności można dokonać jego zakwalifikowania do wyróżnionych w Konstytucji źródeł powszechnie obowiązujących bądź mających charakter wewnętrzny i orzekać o jego zgodności treściowej z aktami normatywnymi usytuowanymi wyżej w hierarchii.

cji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów, 1–3 czerwca 2000, pod red. M. Granata, Lublin 2000, s. 28.

Pojęcie aktu normatywnego

1. Pojęcie aktu normatywnego w polskich tekstach prawnych

Termin „akt normatywny” występuje w wielu polskich tekstach prawnych. Spośród wielu znaczeń, przypisywanych słowu „akt” w słownikach polskiego języka ogólnego, odnotować należy dwa, które mogą być przydatne w dalszych rozważaniach. Otóż może ono być rozumiane jako: „czyn, wykonanie, spełnienie czego” albo „dokument urzędowy, prawny”¹. Pierwsze z tych znaczeń odnosi się do określonej czynności, np. uchwalenia ustawy, natomiast drugie do pewnego wytworu (rezultatu) owej czynności – określonej ustawy będącej wytworem jej uchwalenia (czynności prawodawczej). Odróżnienie aktu-wytworu od aktu-czynności jest istotne ze względu na to, że są to pojęcia z różnych kategorii ontologicznych².

Z kolei słowo „normatywny” ma dwa znaczenia:

- 1) „stosujący, ustalający normy, reguły; podlegający normom”,
- 2) „zgodny z normą”³.

Ustalając znaczenie zwrotu „akt normatywny” w polskich tekstach prawnych, należy w pierwszej kolejności odszukać w nich definicję legalną terminu „akt normatywny”. Oto fragment ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁴:

¹ Zob. np. *Słownik języka polskiego*, tom I, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1958, s. 62–63.

² K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii ...*, s. 218; A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa ...*, s. 13–14; K. Pleszka, op. cit., s. 29–30; Z. Ziemiński, „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”, *PIP* 1993, z. 11–12, s. 96–98.

³ Zob. np. *Słownik języka polskiego*, tom V, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1963, s. 354.

⁴ Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. 1. Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności:

1) z Konstytucją – aktów ustawodawczych: ustaw oraz dekretów zatwierdzonych przez Sejm, a także ustaw przed podpisaniem ich przez Prezydenta zgodnie z art. 27 ust. 4 Konstytucji,

2) z Konstytucją lub z aktami ustawodawczymi – innych niż wymienione w pkt 1 aktów normatywnych (aktów ustanawiających normy prawne) wydawanych przez Prezydenta, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne naczelne i centralne organy państwowe,

3) z Konstytucją – celów lub działalności partii politycznych.

2. Przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się odpowiednio do aktów normatywnych wydanych przez Radę Państwa.

W art. 1 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy, ustawodawca zamieścił tzw. definicję nawiasową „aktów normatywnych”⁵. Definicja ta jest definicją równościową klasyczną (treściową). Zwrotem definiowanym (*definiendum*) są „akty normatywne”, a zwrotem definiującym (*definiens*) „akty ustanawiające normy prawne”. Zatem „akt normatywny jest to akt (*genus*) ustanawiający normy prawne (*differentia specifica*)”.

Tak zrekonstruowana definicja nie byłaby pełna, gdybyśmy pominęli zwrot „innych niż wymienione w pkt 1 **aktów normatywnych** [podkreślenie – W.P.]”. Ustawodawca nie ograniczył się bowiem tylko do definicji treściowej i wzmocnił ją definicją zakresową, wyliczając nazwy, których zakresy w sumie tworzą zakres nazwy definiowanej. W art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawodawca wymienił „Konstytucję” i „akty ustawodawcze” takie, jak: „ustawy”, „dekrety zatwierdzone przez Sejm”, a także „ustawy przed podpisaniem przez Prezydenta”, a skoro zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 „inne niż wymienione w pkt 1 akty normatywne”, to właśnie te wskazane w art. 1 ust. 1 pkt 1 są aktami normatywnymi. Konstytucja nie jest więc tylko wzorcem kontroli dla innych aktów normatywnych, ale sama jest aktem normatywnym.

Czy wyliczenie aktów normatywnych w art. 1 ust. 1 pkt 1 jest wyczerpujące? Wykładnia językowa całego art. 1 omawianej ustawy prowadzi do negatywnej odpowiedzi. Ustawodawca nie wymienił wszystkich elementów zakresu nazwy „akt normatywny”, lecz ograniczył się jedynie do wyróżnienia ich przykładów, na co wskazuje zwrot „**innych niż wymienione** [pod-

⁵ Na temat definicji w tekstach prawnych zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania ...*, s. 115–138; M. Zieliński, *Wykładnia prawa ...*, s. 188–205.

kreślenie – W.P.] w pkt 1 aktów normatywnych”. Mogą być zatem jakieś akty normatywne inaczej nazwane, a wyliczenie nazw w art. 1 ust. 1 pkt 1 jest tylko przykładowe.

Uwzględniając powyższe ustalenia, zrekonstruowana na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym definicja „aktu normatywnego” brzmi następująco: „akt normatywny jest to akt ustanawiający normy prawne. W szczególności aktem normatywnym jest Konstytucja oraz akt ustawodawczy, taki jak: ustawa, dekret zatwierdzony przez Sejm, ustawa przed podpisaniem przez Prezydenta”.

Definicję treściową „aktu normatywnego” („akt normatywny jest to akt ustanawiający normy prawne”) ustawodawca wzmocnił definicją zakresową niepełną tej nazwy („W szczególności aktem normatywnym jest Konstytucja oraz akt ustawodawczy, taki jak: ustawa, dekret zatwierdzony przez Sejm, ustawa przed podpisaniem przez Prezydenta”). Łatwo zauważyć, że w przypadku definicji treściowej ustawodawca definiuje akt normatywny jako akt-czynność, a za pomocą definicji zakresowej zgłębia inny przedmiot (w szerokim, filozoficznym znaczeniu tego słowa), jakim jest akt-wytwór.

Omawiana ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym została uchylona przez ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶. Nowa regulacja działalności Trybunału była konieczna, aby zapewnić wykonywanie wszystkich kompetencji przyznanych temu organowi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Prawodawca zrezygnował z zamieszczenia definicji legalnej „aktu normatywnego” w ustawie. Również w żadnym z aktualnych polskich tekstów prawnych nie ma takiej definicji. Aby zrekonstruować na podstawie samych tylko tekstów prawnych znaczenie (znaczenia) zwrotu „akt normatywny” należy przyrzeć się kontekstom słownym, w których on występuje⁷.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego „w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub **innego aktu normatywnego** [podkreślenie – W.P.], na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Skoro w przepisie wymieniono ustawę lub inny akt normatywny, to ustawa – według prawodawcy konstytucyjnego – jest aktem normatywnym. W podobnym kontekście słownym użyto terminu „akt normatywny” w art. 190 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie w dniu ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny

⁶ Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

⁷ O kontekście słownym w tekstach prawnych zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa ...*, s. 143 i n.

termin utraty mocy obowiązującej **aktu normatywnego** [podkreślenie – W.P.]. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o **inny akt normatywny** [podkreślenie – W.P.] dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej **aktu normatywnego** [podkreślenie – W.P.] po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów”. W przepisie tym nie tylko drugie zdanie potwierdza, że ustawa jest aktem normatywnym, ale także zdania pierwsze i trzecie, odnoszące się do wszystkich aktów normatywnych.

Pozostaje odpowiedź na pytanie o inne niż ustawa akty normatywne. W art. 88 ust. 1 ustawy zasadniczej ustrojodawca przyjął zasadę, wedle której: „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie” i dalej ust. 2 o treści: „Zasady i tryb ogłaszania **aktów normatywnych** [podkreślenie – W.P.] określa ustawa”. Oznacza to, że uznanie wymienionych aktów normatywnych za element polskiego systemu prawa jest uzależnione od ich ogłoszenia⁸. Obok ustawy wymienionymi w art. 88 ust. 1 aktami normatywnymi są także rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Dodatkowo przesłanki do uznania przez ustrojodawcę rozporządzeń za akty normatywne daje art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, gdzie jednym z wymagań upoważnienia do wydawania rozporządzeń jest określenie „wytycznych dotyczących treści **aktu** [podkreślenie – W.P.]”. W drodze interpretacji słowa „ustawa”, użytego w art. 88 ust. 1, należy przyjąć, że ogłoszenie jako warunek wejścia w życie odnosi się również do Konstytucji⁹.

Na normatywny charakter Konstytucji wskazuje kontekst słowny art. 208 ust. 1: „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w **innych aktach normatywnych** [podkreślenie – W.P.]”. Zwrot „w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych” świadczy o tym, że Konstytucja „traktuje samą siebie” jako akt normatywny. Co więcej, jej art. 8 ust. 1 stanowi: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, a więc akt normatywny nazwany „Konstytucją” jest prawem najwyższym w Rzeczypospolitej Polskiej. Jaki jest zatem związek między prawem a aktami normatywnymi?

Nie miejsce tu, by próbować rozstrzygnąć spór, czym jest prawo ani też referować koncepcje dotyczące pojmowania prawa¹⁰. W jednym z ujęć

⁸ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Przegląd Sejmowy 2001, z. 5, s. 11.

⁹ Ibidem, s. 12.

¹⁰ Na temat sposobów pojmowania prawa zob. np. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, rozdział II; J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998.

„prawo” jest to zbiór norm postępowania odtwarzanych zgodnie z przyjmowanymi regułami wykładni z przepisów prawnych¹¹. Te ostatnie z kolei są zawarte w aktach normatywnych powstających jako rezultat określonych faktów prawotwórczych, takich jak np. stanowienie, umowa, precedens prawotwórczy czy kształtowanie się norm prawa zwyczajowego. Właśnie owe fakty tworzą prawo, a ich wytworami (rezultatami) są akty normatywne nazywane w określony sposób, np. „ustawa”¹².

Jak już wspomniano, zarówno fakty tworzące prawo, jak i rezultaty tych faktów są określane mianem „źródeł prawa”¹³. To, jakie znaczenie nadaje się temu terminowi w dyskursie prawniczym, zależy jest od kontekstu słownego, w którym występuje¹⁴.

Spróbujmy udzielić odpowiedzi na pytanie, które ze znaczeń nadano zwrotowi „źródła prawa” w Konstytucji. W rozdziale III ustawy zasadniczej, zatytułowanym „Źródła prawa”, ustrojodawca wyliczył: wytwory faktów prawotwórczych (np. art. 87), relacje pomiędzy niektórymi z nich (np. art. 91 ust. 2) i niektóre zasady tworzenia prawa (np. art. 88, art. 89, art. 92, art. 93, art. 94)¹⁵. Różnorodność problematyki uregulowanej w rozdziale III nie ułatwia rozstrzygnięcia. Wskazówki dostarcza brzmienie art. 87. Oba ustępy tego artykułu rozpoczynają się słowami: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są...”, po czym następuje wyliczenie w ust. 1: „Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”, w ust. 2: „akty prawa miejscowego”. Poza rozdziałem III znajduje się art. 234 stanowiący, że rozporządzenia z mocą ustawy mają „charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa”.

Kontekst słowny zwrotu „źródła prawa” w przytoczonych przepisach uzasadnia twierdzenie, że ustrojodawca nadał mu znaczenie formalne. Innymi słowy, na gruncie Konstytucji „źródłem prawa” jest rezultat faktu tworzącego prawo, którym jest akt normatywny. W art. 87 Konstytucji wymienione zostały zatem akty normatywne.

¹¹ Zob. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa ...*, s. 7–8; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii ...*, s. 180; M. Zieliński, *Wykładnia prawa ...*, s. 45–62.

¹² J. Wróblewski, K. Opalek, *Zagadnienia teorii ...*, s. 218–219; Z. Ziemiński, *Fakty prawotwórcze ...*, s. 76–89; A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia ...*, s. 13–14; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii ...*, s. 141. W prawoznawstwie nie ma zgody co do tego, czy elementami systemu prawa rozumianego jako zbiór w sensie dystrybutywnym są akty normatywne, czy przepisy prawne zawarte w tych aktach, czy też normy prawne. Na ten temat: K. Pleszka, op. cit., s. 29–46 oraz J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretyczno-prawne*, Poznań 2000, s. 15–20.

¹³ S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 80 i 82; też, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 21–22.

¹⁴ Z. Ziemiński, *Kilka uwag metodologicznych o koncepcjach źródeł prawa*, RPEiS 1967, z. 2, s. 88.

¹⁵ S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 82.

W Konstytucji wymieniono jeszcze „uchwały” oraz „zarządzenia” mające „charakter wewnętrzny i obowiązujący tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te **akty** [podkreślenie – W.P.]” (art. 93). Umieszczenie tego przepisu w rozdziale III, a także określenie uchwał oraz zarządzeń jako „akty” można przyjąć za argumenty, że są to – na gruncie ustawy zasadniczej – akty normatywne.

Pewne wątpliwości, co do normatywnego charakteru uchwał i zarządzeń nasuwa art. 241 ust. 6 zd. 2 Konstytucji nakładający na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia Sejmowi projektu ustawy „określającej, które **akty normatywne** [podkreślenie – W.P.] organów administracji rządowej wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji **stają się uchwałami albo zarządzeniami** [podkreślenie – W.P.] w rozumieniu art. 93 Konstytucji”. Zgodnie z jednym ze znaczeń wyrażenie „stawać się” to tyle, co „przejsć stopniowo w inny stan, w inną postać; zmienić się w kogo, co; zostać czym albo jakim”¹⁶. W takim razie, czy akty normatywne, określone w art. 241 ust. 6 zd. 2, tracą charakter normatywny, zmieniając się w uchwały albo zarządzenia? Odpowiedź na to pytanie uzależniona jest od wykładni art. 93 Konstytucji, ponieważ chodzi o zmianę w uchwały albo zarządzenia w rozumieniu właśnie tego artykułu.

Zgodnie z przedstawioną wyżej wykładnią art. 93 uchwały oraz zarządzenia mają charakter normatywny. Akty normatywne określone w art. 241 ust. 6 zd. 2 nie przestają nimi być, stając się uchwałami albo zarządzeniami, ale podlegają dostosowaniu do nowej koncepcji źródeł prawa, wyznaczonej przez Konstytucję z 2 kwietnia 1997 r.¹⁷

W tekście Konstytucji ustrojodawca użył również określenia „przepis”. W polskiej teorii prawa niemal powszechnie akceptowane jest rozróżnienie „przepisu prawnego” i „normy prawnej”¹⁸. Przez przepis prawny rozumie się jednostkę redakcyjną tekstu prawnego, oznaczoną zwykle jako artykuł, ustęp czy paragraf. Właśnie w tym znaczeniu najczęściej występuje w Konstytucji słowo „przepis” (np. art. 27, art. 79 ust. 2, art. 105 ust. 4, art. 159 ust. 1, art. 224 ust. 1). Normą prawną jest natomiast norma postępowania, uznana zgodnie z koncepcją źródeł prawa danego systemu za obowiązującą w tym systemie. I to ostatnie znaczenie można przypisać terminowi „przepis” w art. 239 ust. 3 Konstytucji. Ustrojodawca jednak posłużył się jeszcze

¹⁶ Zob. np. *Słownik języka polskiego*, tom VIII, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1966, s. 681.

¹⁷ Zob. Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie wykładni art. 241 ust. 6 Konstytucji RP oraz niektórych problemów konstytucyjnego systemu źródeł prawa, *Przegląd Legislacyjny* 1998, nr 1-2, s. 162-168; L. Garlicki, *Komentarz do art. 241 Konstytucji RP – uwagi 10-15*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 8-14; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji ...*, s. 318-319.

¹⁸ Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, RPEiS 1960, z. 1, s. 105 i n.

innym zwrotem, mianowicie „przepisy prawa”. Czy jest to celowy zabieg, mający na celu podkreślenie odmienności znaczeniowej czy też może niezamierzony lapsus językowy?

Aby rozstrzygnąć to zagadnienie należy zwrócić uwagę na kontekst słowny, w jakim użyto wyrażenia „przepisy prawa”. Otóż zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji: „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach **zgodności przepisów prawa** [podkreślenie – W.P.], wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”. Nie jest przypadkiem, w moim przekonaniu, że w kontekście „zgodności” najczęściej występuje termin „akt normatywny” (art. 79 ust. 1, art. 184, art. 186 ust. 2, art. 193). Zasadne jest zatem przyjęcie, że termin „przepisy prawa” w rozumieniu ustrojodawcy ma takie samo znaczenie, jak zwrot „akt normatywny”¹⁹. Interpretacja taka znajduje potwierdzenie w treści art. 190 ust. 2 Konstytucji, wedle którego: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego **w sprawach wymienionych w art. 188** [podkreślenie – W.P.] podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym **akt normatywny** [podkreślenie – W.P.] był ogłoszony”. Innymi słowy, Trybunał orzeka w sprawie aktów normatywnych określonych w art. 188, a wydane orzeczenia ogłasza w tym organie urzędowym, w którym ów akt był ogłoszony. Niemniej niejasne pozostaje, dlaczego ustrojodawca dwóm różnym określeniom przypisał takie samo znaczenie.

Postanowienia Konstytucji uzasadniają ujęcie „prawa” jako zbioru norm postępowania odtwarzanych zgodnie z przyjmowanymi regułami wykładni z przepisów prawnych²⁰. Przepisy te zamieszczone są w aktach normatywnych powstających – jak zaznaczono – jako rezultat określonych faktów prawotwórczych.

Sposób wskazania aktów normatywnych w Konstytucji jest niejednorodny. Niektóre wymieniono z nazwy, np.: „Konstytucja”, „ustawa”, „ratyfikowana umowa międzynarodowa”, „rozporządzenie”, „rozporządzenie z mocą ustawy” czy „uchwała” i „zarządzenie”, inne natomiast wskazano nazwą zbiorczą, np. „akty prawa miejscowego”²¹. Ani z nazwy, ani też nazwą zbiorczą nie określono w Konstytucji rodzajów aktów stanowiących

¹⁹ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 2 ustawy o TK – uwaga 22*, [w:] Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 30; tenże, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 385; Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, PiP 2000, z. 12, s. 17–18; Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1999 r., P 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164, s. 880–881.

²⁰ Por. P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji ...*, s. 16–30; S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji ...*, s. 31–43; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Pojęcie i zakres prawa w projektach Konstytucji RP*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, pod red. K. Działochy i A. Preisnera, Wrocław 1995, s. 9–23.

²¹ S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 84

przez organizację międzynarodową, jeżeli taka kompetencja wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej tę organizację (art. 91 ust. 3). Z kolei w przypadku regulacji kompetencji kontrolnych Trybunału Konstytucyjnego użyto zwrotu „przepisy prawa” (art. 188 pkt 3). Takie rozwiązanie pozwala poddać kognicji Trybunału wszelkie akty normatywne wydawane przez wskazane organy, bez względu na ich formę, a w szczególności nazwę, ale powoduje niepotrzebny chaos pojęciowy.

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym²² (dalej: ustawa o TK), uchylająca ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w art. 1 ust. 1 stanowi: „Trybunał Konstytucyjny, zwany dalej »Trybunałem«, jest organem władzy sądowniczej, powołanym do badania zgodności z Konstytucją **aktów normatywnych** [podkreślenie – W.P.] i umów międzynarodowych oraz wykonywania innych zadań określonych w Konstytucji”. Odpowiedź na pytanie, jakie akty normatywne podlegają badaniu zgodności z Konstytucją odnajdziemy w art. 188 pkt 1 i pkt 3 Konstytucji. W przepisach tych wymienione zostały: „ustawy” i wspomniane „przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe”.

Ustawa, choć powtarza i porządkuje kompetencje Trybunału, to nie zawiera żadnej samoistnej podstawy do innych kompetencji niż te przyznane Trybunałowi przez Konstytucję. Art. 197 Konstytucji przekazuje bowiem ustawodawcy zwykłego określenie organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem. Przepis ten nie obejmuje określenia właściwości Trybunału, która wyczerpująco została ujęta w ustawie zasadniczej²³.

Podobnie jak w Konstytucji, określenie „akt normatywny” występuje najczęściej w kontekście zgodności (np. art. 1 ust. 1, art. 3, art. 25 ust. 1 pkt 3, art. 32 ust. 1 pkt 3, art. 42, art. 44, art. 46 ust. 2). W ustawie o TK użyto dwukrotnie zwrotu „przepis prawa”. W art. 2 ustawy prawodawca, regulując kompetencje Trybunału, powtarza treść art. 188 Konstytucji, i tym samym art. 2 ust. 1 pkt 3 ma takie samo brzmienie, jak art. 188 pkt 3 Konstytucji, tzn. „Trybunał orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”. Drugi raz określenie to występuje w art. 32 ust. 2 ustawy, który stanowi: „Wniosek pochodzący od organu lub organizacji [...] powinien zawierać także powołanie **przepisu prawa** [podkreślenie – W.P.] lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”.

²² Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

²³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 2 ustawy o TK – uwaga 1*, [w:] Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale ...*, s. 11.

Oznacza to, że określone podmioty mają obowiązek wskazać jednostkę redakcyjną tekstu prawnego odnoszącą się do zakresu ich działania. Ten sam termin został zatem użyty przez prawodawcę w ustawie o TK w dwóch różnych znaczeniach.

Wielokrotnie określenia „akt normatywny” użył prawodawca w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych)²⁴. W ustawie termin ten występuje, co sugeruje już tytuł, przede wszystkim w kontekście ogłaszania (art. 1 ust. 1, art. 2, art. 3, art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1, ust. 3 i ust. 4, art. 16 ust. 3 i ust. 4).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 omawianej ustawy z zakresu jej regulacji wyłączone zostały umowy międzynarodowe oraz układy zbiorowe pracy. Czy w ten sposób ustawodawca z zakresu nazwy „akt normatywny” chciał je wykluczyć? Wątpliwości można już nabrać, dokonując wykładni art. 88 Konstytucji. Wedle tegoż art. 88 ust. 2 określenie zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych nastąpi w ustawie. Natomiast art. 88 ust. 3 dotyczy umów międzynarodowych. Te ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania pozostałych ustrojodawca przekazał do regulacji ustawy. Jeszcze przytoczyć można art. 1 ust. 1 ustawy o TK, w którym prawodawca rozdzielił spójnikiem akty normatywne od umów międzynarodowych, stanowiąc, że Trybunał „jest organem władzy sądowniczej, powołanym do badania zgodności z Konstytucją aktów normatywnych i [podkreślenie – W.P.] umów międzynarodowych”.

Można twierdzić, że intencją prawodawcy nie było wykluczenie z zakresu nazwy „akt normatywny” umów międzynarodowych, lecz ich wyodrębnienie ze względu na ich specyfikę. Nie jest to co prawda przekonująca argumentacja, albowiem tego rodzaju technika legislacyjna daleka jest od precyzji, lecz zgodna z tradycyjnym rozumieniem aktu normatywnego jako wytworu stanowienia.

Na podstawie kontekstów w jakich występuje zwrot „akt normatywny” w Konstytucji, ustawie o TK i ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych da się wyróżnić następujące cechy przypisywane aktom normatywnym w tych tekstach:

- 1) zawierają przepisy, np.:
 - art. 8 ust. 2 Konstytucji: „**Przepisy Konstytucji** [podkreślenie – W.P.] stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”;
 - art. 122 ust. 4 zd. 2 Konstytucji: „Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy **poszczególnych przepisów ustawy** [podkreślenie – W.P.], a Trybu-

²⁴ Dz. U. Nr 62, poz. 718.

nał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nie nerozerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, **podpisuje ustawę z pominięciem przepisów** [podkreślenie – W.P.] uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności”;

art. 69 ustawy o TK: „Orzeczenie Trybunału może odnosić się do całego aktu normatywnego albo **do poszczególnych jego przepisów** [podkreślenie – W.P.]”;

2) mają moc obowiązującą, np.:

art. 190 zd. 1 Konstytucji: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin **utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego** [podkreślenie – W.P.]”;

art. 71 ust. 2 ustawy o TK: „Jeżeli Trybunał postanowi, że **utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego** [podkreślenie – W.P.] nastąpić ma po dniu ogłoszenia orzeczenia stwierdzającego niezgodność z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, w orzeczeniu określa się **termin utraty mocy obowiązującej tego aktu** [podkreślenie – W.P.]”;

3) są wydawane przez kompetentne do tego organy w określonym trybie, np.:

art. 142 Konstytucji: „**Prezydent Rzeczypospolitej wydaje rozporządzenia i zarządzenia na zasadach określonych w art. 92 i art. 93** [podkreślenie – W.P.]”;

art. 42 ustawy o TK: „Orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też **kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu** [podkreślenie – W.P.] lub zawarcia i ratyfikacji umowy”;

4) na ich podstawie działają organy władzy publicznej, np.:

art. 190 ust. 4 Konstytucji: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą **aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach** [podkreślenie – W.P.], stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”;

art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK: „Skarga poza wymaganiami pisma procesowego powinna zawierać: **dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie** [podkreślenie – W.P.] o wolnościach lub prawach albo obowią-

kach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją”;

5) są wśród nich powszechnie obowiązujące i mające charakter wewnętrzny, np.:

art. 87 ust. 1 Konstytucji: „**Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia** [podkreślenie – W.P.]”;

art. 93 ust. 1 Konstytucji: „**Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty** [podkreślenie – W.P.]”;

art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: „**Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące**, [podkreślenie – W.P.] ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”;

6) ich system jest zbudowany hierarchicznie, np.:

art. 8 ust. 1 Konstytucji: „Konstytucja jest **najwyższym prawem** [podkreślenie – W.P.] Rzeczypospolitej Polskiej”;

art. 46 ust. 2 ustawy o TK: „Skargę Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o **stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub ustawami** [podkreślenie – W.P.]”;

7) są ogłaszane, np.:

art. 88 ust. 2 Konstytucji: „Zasady i tryb **ogłaszania aktów normatywnych** [podkreślenie – W.P.] określa ustawa”;

art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: „**Akty normatywne ogłasza się** [podkreślenie – W.P.] niezwłocznie”;

8) wchodzi w życie, np.:

art. 88 ust. 1 Konstytucji: „Warunkiem **wejścia w życie** [podkreślenie – W.P.] ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”;

art. 6 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: „Przy obliczaniu terminu **wejścia w życie aktu normatywnego** [podkreślenie – W.P.] określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy **akt normatywny wchodzi w życie** [podkreślenie – W.P.] z dniem ogłoszenia”.

Sens zwrotu złożonego występującego w tekstach prawnych, gdy nie ma jego definicji legalnej, można ustalić zestawiając znaczenia poszczególnych słów w nim użytych albo odszukując znaczenie tego zwrotu przyjmowane w doktrynie i orzecznictwie. Znaczenie wyrażenia „akt normatywny”, po-

dobnie jak wyrażen „przepis prawny” czy „norma prawna”, zostało ukształtowane w toku rozwoju nauki prawa i praktyki stosowania prawa, dlatego też, ustalając znaczenie zwrotu „akt normatywny” w tekstach prawnych, niezbędne jest sięgnięcie do literatury prawniczej oraz orzecznictwa.

2. Sposoby pojmowania aktu normatywnego w polskiej literaturze prawniczej oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

„Akt normatywny” jest jednym z terminów używanych w polskiej literaturze prawniczej zamiennie z takimi terminami jak: „akt prawny”, „akt ogólny”, „akt generalny”, „akt prawotwórczy”, „akt prawodawczy”. Można też napotkać przypisywanie określonym aktom „charakteru normatywnego” bądź „charakteru ogólnego”²⁵. Gdyby wszystkim tym terminom nadawano to samo znaczenie, wystarczyłoby wyraźnie zaznaczyć występującą równoznaczność lub wybrać jeden z terminów i nim konsekwentnie się posługiwać. W tym jednak przypadku nadmiarowi terminów towarzyszy wielość znaczeń, co powoduje szczególnie zamęt.

Administratywiści polscy nawiązują do pojęcia „aktu normatywnego” przy omawianiu źródeł prawa administracyjnego i klasyfikowaniu prawnych form działania (czynności) administracji. Przez „źródła prawa” rozumieją „akty właściwych organów państwowych wydawane w odpowiedniej formie i zawierające ogólnie obowiązujące reguły zachowania się”²⁶. Natomiast wyrażenie „prawne formy działania administracji” odnoszą do

²⁵ Zob. np. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957; tenże, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978; tenże, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom III, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Ossolineum 1978; M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, ZNUAM, Prawo nr 6, Poznań 1958; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978; L. Bar, *Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny*, PiP 1962, z. 8–9, s. 295–312; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, tom I. *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza*, Warszawa 1967; tenże, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964; F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977; W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy ...*, s. 18; H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.

²⁶ M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 129; za nim J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I..., s. 93; por. też W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 15.

„prawnie określonych typów konkretnej czynności organu administracji”²⁷. Za jedną z tak ujmowanych „prawnych form działania administracji” uważają właśnie akt normatywny.

Formułowane przez przedstawicieli nauki o prawie administracyjnym definicje „aktu normatywnego” są z reguły klasycznymi definicjami równościowymi²⁸. Definicje te polegają na wskazaniu nazwy zakresowo nadrzędnej w stosunku do zakresu nazwy definiowanej a następnie cech, które wyróżniają spośród tego rodzaju desygnaty danej nazwy jako gatunek.

Jako *genus* „aktu normatywnego” najczęściej wymieniają „akt”, niekiedy z przydawką „prawny” („prawa”). Zatem – w takim ujęciu – zakres nazwy „akt” czy też „akt prawny” („prawa”) jest nadrzędny nad zakresem nazwy „akt normatywny”. Inaczej mówiąc, każdy akt normatywny jest zarazem aktem prawnym, ale tylko niektóre akty prawne są normatywne.

Kontekst, w jakim używane jest słowo „akt” czy zwrot „akt prawny” („prawa”) wskazuje, że nie chodzi o akt-czynność, ale o akt-wytwór (rezultat), choć bywa i tak, że te dwa znaczenia słowa „akt” nie są rozróżniane²⁹. Potwierdza to J. Łętowski, stwierdzając, że „w dotychczasowym prawie administracyjnym i nauce tego prawa koncentrowano się raczej na finalnym produkcie, a więc na akcie, nie zaś na treści albo przebiegu działań. [...] właśnie samo rozstrzygnięcie i jego formalny prawny wyraz, a więc akt (ogólny bądź indywidualny), stanowią w nauce prawa administracyjnego główny przedmiot zainteresowania”³⁰.

W literaturze prawniczej za „akt normatywny” uważa się akt, który:
„dotyczy większej ilości ludzi, oznaczonej ogólnie (»każdy, kto«)”,³¹
„skierowany jest do niewskazanego konkretnie kręgu osób”³²,
„w swej treści zawiera normy prawne”³³,
„zawiera dyspozycje o charakterze ogólnym”³⁴,

²⁷ J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom III..., s. 39 i n.

²⁸ Zob. J. Starościak, *Prawne formy działania ...*, s. 73 i 75; tenże, *Prawo administracyjne ...*, s. 235; M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 139; L. Bar, op. cit., s. 296; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego ...*, s. 272; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne ...*, s. 64; H. Rot, *Akty prawotwórcze ...*, s. 31.

²⁹ Zob. np. H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne ...*, s. 55–65; H. Rot, *Akty prawotwórcze ...*, s. 11–32. Zwracał na to uwagę Z. Ziemiński, „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy” ..., s. 97.

³⁰ J. Łętowski, *Prawo administracyjne ...*, s. 133.

³¹ M. Zimmermann, *Formy działania administracji i postępowanie administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, część II, pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952, s. 94.

³² Zob. J. Starościak, *Prawne formy działania ...*, s. 75; tenże, *Prawo administracyjne ...*, s. 235; tenże, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom III..., s. 55.

³³ M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 139; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego ...*, s. 272.

³⁴ L. Bar, op. cit., s. 296.

„»nie konsumuje się« przez jego stosowanie”³⁵,
„wydany przez organ państwa (lub inny podmiot uprawniony) na podstawie upoważnienia zawartego w konstytucji lub innej ustawie, w formie przez ustawę przewidzianej i zawierający normy, które określonego rodzaju podmiotom wyznaczają określonego rodzaju zachowania się, ilekroć wystąpią przewidziane w tych normach okoliczności”³⁶.

Przedstawione powyżej definicje „aktu normatywnego” nawiązują zatem albo wprost do pojęcia „normy prawnej”, albo określonych cech „normy prawnej”. W pierwszym przypadku pojęcie „normy prawnej” determinuje znaczenie „aktu normatywnego”, bowiem zanim nie udzielimy odpowiedzi na pytanie, co rozumiemy przez „normę prawną” nie zdołamy orzec, czy dany akt jest „aktem normatywnym”, czy też nim nie jest. W drugim przypadku, by nazwać dany akt „aktem normatywnym” wystarczy stwierdzić, że ma on określoną cechę, która przypisywana jest również normie prawnej. Wiedza o innych cechach normy prawnej w tym przypadku nie jest nam potrzebna³⁷.

Rekonstrukcja pojmowania „normy prawnej” w polskiej literaturze prawniczej wymagałaby odrębnego omówienia. W tym miejscu ograniczę się do kilku uwag niezbędnych dla dalszych rozważań. Administratywiści definiują „normę prawną”, biorąc pod uwagę ustalenia teorii prawa, jako normę postępowania (regulę zachowania) ustanowioną przez kompetentny organ państwowy³⁸. Cechami wyróżniającymi tak rozumianej normy prawnej jest określenie adresata nazwą generalną (np. „każdy, kto...”)³⁹ i wyznaczenie zachowania w sposób abstrakcyjny, tzn. w zasadzie powtarzalny „ilekroć wystąpią przewidziane w tych normach okoliczności”⁴⁰.

W koncepcjach „aktu normatywnego” nawiązujących do pojęcia normy prawnej bynajmniej nie utożsamia się „aktu normatywnego” z „normą prawną”. Reprezentanci takiego ujęcia „aktu normatywnego” wskazują na jego treść zawierającą normy prawne⁴¹. Nasuwa się pytanie, co jest treścią

³⁵ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne ...*, s. 64.

³⁶ H. Rot, *Akty prawotwórcze ...*, s. 31.

³⁷ Por. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego ...*, s. 269–270.

³⁸ Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne ...*, s. 34; tenże, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I..., s. 91; M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 129.

³⁹ Zob. M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne ...*, s. 103; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego ...*, s. 272–273; tenże, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 14; J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I..., s. 91.

⁴⁰ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego ...*, s. 272–273; tenże, *Prawo ...*, s. 14; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne ...*, s. 64; J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I..., s. 91.

⁴¹ M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 139; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego ...*, s. 272;

aktu normatywnego? Odpowiedź daje H. Rot, który zwraca uwagę, że akty normatywne zawierają wypowiedzi różnego typu. Jeżeli wśród tych wypowiedzi są takie, z których da się odtworzyć co najmniej jedną normę prawną, to mamy do czynienia z aktem normatywnym⁴².

Wedle drugiego z wyróżnionych sposobów pojmowania „aktu normatywnego” akcentuje się jedną z cech „normy prawnej”. Aktem normatywnym jest np. akt, który bądź „dotyczy większej ilości ludzi, oznaczonej ogólnie (»każdy, kto«)⁴³, czy inaczej wyrażając tę myśl „skierowany jest do niewskazanego konkretnie kręgu osób”⁴⁴, bądź „»nie konsumuje się« przez jego stosowanie”⁴⁵.

Dla J. Starościała właśnie sposób określenia adresata jest „podstawową różnicą” umożliwiającą podział „aktów administracji” na akty normatywne i akty administracyjne. Przy czym „liczba osób, jako kryterium niewiążące się z konkretnością adresata, nie wchodzi tu w rachubę. Może być wydany zarówno akt normatywny dotyczący faktycznie jednej lub dwóch osób, jak również akt administracyjny dotyczący kilku, kilkunastu, czy nawet kilkudziesięciu osób”⁴⁶. Zdaniem tego autora „z tej podstawowej różnicy między aktem administracyjnym a aktem normatywnym administracji płyną konsekwencje, które zmuszają do traktowania obu tych aktów jako odrębnych form działania administracji”. Odmienny więc jest ich „tryb tworzenia”, „tryb kontroli prawidłowości”, „tryb publikacji”, a także różne są „środki prawne, jakie mogą być użyte przeciw wydanemu aktowi”⁴⁷.

Przedstawiciele nauki o prawie administracyjnym dostrzegają, że nie zawsze łatwe będzie rozstrzygnięcie, czy dany akt jest aktem normatywnym⁴⁸. J. Starościał upatruje trudności w odróżnieniu aktów normatywnych od aktów administracyjnych w „braku bezwzględnej i całkowitej odmienności zagadnień, które regulowane są aktami normatywnymi, od zagadnień

⁴² H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne ...*, s. 64–65; H. Rot, *Akty prawotwórcze ...*, s. 31–32.

⁴³ M. Zimmermann, *Formy działania administracji i postępowanie administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, część II..., s. 94; tenże, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 325.

⁴⁴ Zob. J. Starościał, *Prawne formy działania ...*, s. 75; tenże, *Prawo administracyjne ...*, s. 235; tenże, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom III..., s. 55.

⁴⁵ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne ...*, s. 64.

⁴⁶ J. Starościał, *Prawne formy działania ...*, s. 75; tenże, *Prawo administracyjne ...*, s. 235.

⁴⁷ J. Starościał, *Prawne formy działania ...*, s. 75–76; tenże, *Prawo administracyjne ...*, s. 235; tenże, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom III..., s. 55.

⁴⁸ J. Starościał, *Prawne formy działania ...*, s. 107; M. Zimmerman, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 325; tenże, *Administracyjne akty prawne ...*, s. 103; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego ...*, s. 272–273.

regulowanych aktami administracyjnymi”⁴⁹. M. Zimmermann zauważa, że „gdy chodzi o akty prawne organów państwowych, da się wykazać całą skalą różnych stopni indywidualizacji aktów” powodująca brak „właściwej cezury” między aktem generalnym a indywidualnym⁵⁰. Z kolei H. Rot wskazuje na stopniowość „ogólności” normy prawnej. Ową „ogólność”, wedle H. Rota, można scharakteryzować „przez odwołanie się do terminu »anonimowość« norm, co znaczy tyle, co »bezosobowość« norm, brak wyraźniejszej wskazówki personifikacyjnej dotyczącej identyfikacji adresata (adresatów) normy (np. »każdy, kto ukończył lat«, »zdolność prawną nabywa się przez urodzenie«, »każdy obywatel«, »mieszkańcy«). Liczne jednak przepisy prawne wyrażają normy mniej ogólne, bardziej zaś »indywidualizowane«”⁵¹. J. Łętowski zwraca uwagę, że czasami trudne jest odróżnienie aktów administracyjnych od „ogólnych przepisów prawnych”, ponieważ „aktem administracyjnym jest także rozstrzygnięcie, które wprawdzie nie jest skierowane do ściśle określonej pojedynczej osoby, ale adresowane do rzeczowo określonego kręgu (zespołu, grupy) osób albo też określa pewne administracyjnoprawne właściwości pewnej rzeczy (urządzenia) lub też warunki korzystania z niej przez ogół”⁵².

Polscy przedstawiciele nauki o prawie administracyjnym podkreślają, że „charakter prawny danego aktu nie zależy od użytej w danym przypadku nazwy”⁵³. Nazwa aktu zatem nie jest cechą pozwalającą rozstrzygnąć czy jest on normatywny, czy nie.

Akt normatywny w doktrynie prawa administracyjnego jest określany również jako „forma stanowienia przez organy administracji państwowej przepisów prawnych podporządkowanych ustawie”⁵⁴. Odpowiedzi na pytania, jakie organy administracji państwowej są kompetentne do tworzenia prawa i w jakiej formie je wydają, należy poszukiwać w konstytucji lub innej ustawie⁵⁵. Każdy akt normatywny podporządkowany ustawie, by mógł być uznany za element systemu prawa musi być, zdaniem administratywistów, wydany na podstawie ustawy przez kompetentny do tego organ⁵⁶.

⁴⁹ J. Starościk, *Prawne formy działania ...*, s. 107.

⁵⁰ M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne ...*, s. 103.

⁵¹ H. Rot, *Akty prawotwórcze ...*, s. 21.

⁵² J. Łętowski, *Prawo administracyjne ...*, s. 186–187. Zob. też E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 166–168.

⁵³ M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 141.

⁵⁴ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego ...*, s. 272.

⁵⁵ Zob. J. Starościk, *Prawo administracyjne ...*, s. 35–36. Zob. także H. Rot, *Akty prawotwórcze ...*, s. 31.

⁵⁶ M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 139.

Konstytucjonaliści polscy do czasu utworzenia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce niewiele uwagi poświęcili pojęciu „aktu normatywnego”. Doktryna prawa konstytucyjnego przede wszystkim zajmowała się charakterystyką aktów wymienionych z nazwy w polskich konstytucjach, takich jak np.: ustawy, rozporządzenia, uchwały czy zarządzenia. Omawiając te akty, przedstawiciele nauki o prawie konstytucyjnym określali je jako „akty normatywne (ogólne)” albo przypisywali im „charakter normatywny (ogólny)” bądź też nie, zazwyczaj traktując te określenia tak, jakby miały powszechnie znane i dostatecznie sprecyzowane znaczenie⁵⁷. Spośród prób dokonania pewnych ustaleń pojęciowych przedstawione zostaną te, które podjęli S. Rozmaryn, W. Zakrzewski oraz K. Działocha.

Dla S. Rozmaryna „normatywny charakter poszczególnych postanowień czy części konstytucji” przejawia się w „możliwości i konieczności sięgania do nich przy ustalaniu obowiązujących norm prawnych”⁵⁸. Twierdzenie to S. Rozmaryn opiera na rozróżnieniu przepisów prawnych i norm prawnych. Te pierwsze są, jak pisze, „materiałem do budowy norm prawnych”, a „każdy – nawet najjaśniejszy – przepis musi [...] być traktowany jedynie jako część składowa materiału dla budowy norm prawnych, dokonywanej z całokształtu obowiązujących przepisów”⁵⁹. Z kolei w „istocie” normy prawnej – wedle tego autora – „zawarte jest [...] żądanie określonego postępowania ludzi w przyszłości”⁶⁰.

W innej ze swoich prac S. Rozmaryn posługuje się określeniem „akt ogólny”, wyjaśniając, że jest to „akt wyrażający wolę organów państwowych, który regulować ma postępowanie ludzi określonych jedynie jako pewna kategoria, nie zaś indywidualnie określonych jednostek”⁶¹. Jako przykład takiego aktu podaje ustawę, choć „cecha ogólności charakteryzuje [...] każdy akt ustanawiający normy prawne, tj. każdy akt będący prawem”⁶². S. Rozmaryn uważa, że „tylko dzięki swej ogólności prawo, a więc i ustawa [...] może mieć cechę, którą [...] określa się jako powtarzalność”⁶³.

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

⁵⁷ Zob. A. Burda, op. cit., s. 267, 312–314 i 317; F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne ...*, s. 267, 283 i 307.

⁵⁸ S. Rozmaryn, *Konstytucja ...*, s. 72.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem, s. 73.

⁶¹ S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 49.

⁶² Ibidem, s. 54.

⁶³ Ibidem, s. 94.

W. Zakrzewski, szukając sposobu na ograniczenie działalności prawotwórczej przeróżnych organów państwowych, proponuje przyjęcie takiej definicji rezultatów owej działalności, która by pozwoliła „wykluczyć nielegalne postaci działań prawotwórczych oraz kształtować efektywne mechanizmy przeciwdziałania ich powstawaniu i skuteczności w praktyce państwowej”⁶⁴. Dlatego też za „akt prawotwórczy” uznaje „każdy taki akt, który wyznacza reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla jego adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna jego ustanowienia, jaki jest jego zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania”⁶⁵.

Po utworzeniu w Polsce Trybunału Konstytucyjnego pojęcie „aktu normatywnego” stało się kluczowe do wyznaczenia jego przedmiotu kontroli⁶⁶. Wykładnia przepisów Konstytucji z 1952 r.⁶⁷ oraz ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶⁸, prowadzi – zdaniem K. Działocha – do wniosku, że „pojęcie aktu normatywnego użyte w ustawie o TK dla celów zakreślenia rzeczowego zasięgu orzeczniczej właściwości tego organu odpowiada co do istoty konstytucyjnemu pojęciu aktu normatywnego i znajduje na gruncie zasad i norm konstytucji podstawowe objaśnienie”⁶⁹. Według tego autora „określenia istoty aktu normatywnego na gruncie konstytucji” należy szukać w „charakterystyce prawa”⁷⁰. Ustawa zasadnicza, jak twierdzi, „przyjmuje woluntarystyczną i pozytywistyczną koncepcję prawa jako norm wiążących o charakterze ogólnym”⁷¹.

W polskiej doktrynie prawa, pisze K. Działocha, „zdecydowanie przeważa pogląd, że akt normatywny („prawotwórczy”, „prawodawczy”, „źródło prawa” w wąskim tego słowa znaczeniu lub po prostu „prawo”) to akt ustanawiający obowiązujące normy postępowania o charakterze ogólnym, ściślej abstrakcyjnym i generalnym, a więc normy prawne”⁷². Takie rozumienie aktu normatywnego jest zatem zbieżne z „konstytucyjną kon-

⁶⁴ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy ...*, s. 21.

⁶⁵ Ibidem, s. 18.

⁶⁶ Zob. np. F. Siemieński, *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 1985, z. 4, s. 87–110; A. Szmyt, *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, Nowe Prawo 1986, z. 2, s. 16–32; K. Działocha, S. Paweła, *Zmiany zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego de lege lata i de lege ferenda*, PiP 1989, z. 11, s. 3–17 oraz Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 186–197.

⁶⁷ Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

⁶⁸ Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.

⁶⁹ K. Działocha, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale ...*, s. 47.

⁷⁰ Ibidem, s. 45.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem, s. 48.

cepcją aktu normatywnego i odpowiednią do niej koncepcją w ustawie o TK⁷³.

Przedstawiony sposób pojmowania aktu normatywnego pozwala zakwalifikować do jego zakresu „nie tylko akty normatywne wymienione w konstytucji wyraźnie z nazwy (ustawy, dekrety z mocą ustawy, rozporządzenia, uchwały, zarządzenia), zwane w doktrynie aktami powszechnie obowiązującymi, lecz także te liczne akty, które mają podstawę tylko w przepisach pozakonstytucyjnych lub wydawane są faktycznie w praktyce prawotwórczej w formie prawnej niekwalifikowanej i noszą nazwę aktów o ograniczonej mocy obowiązowania lub aktów normatywnych kierownictwa wewnętrznego”⁷⁴.

K. Działocha zauważa, że „materialne kryterium aktu normatywnego (aktu ustanawiającego normy prawne jako normy ogólne)” może w praktyce być zawodne ze względu na „wątpliwości co do właściwego znaczenia cechy ogólności (generalności i abstrakcyjności) normy prawnej” i „złożoność charakteru prawnego, struktury norm wielu aktów prawnych”⁷⁵.

Nazwa aktu, pisze autor, nie ma znaczenia decydującego dla „oceny normatywności”, skoro „akty normatywne – zasadniczo akty tzw. wewnętrznie obowiązujące – używają ich niekonsekwentnie, niekiedy celowo mylnie”⁷⁶. Nie przesądza również o charakterze aktu, jego zdaniem, „subiektywne przekonanie organu wydającego akt, że jest on decyzją administracyjną, a nie aktem ogólnym o charakterze normatywnym”⁷⁷. Do oceny, czy dany akt „zawiera normy prawne, czy też ma jedynie charakter instrukcyjny” nie wystarczy, zdaniem K. Działochy „stwierdzenie ogólności normy, bowiem „w praktyce akt ogólny nie musi być jeszcze aktem normatywnym”⁷⁸. By rozstrzygnąć ten przypadek proponuje pomocnicze kryterium „nowości normatywnej” przepisów. Wedle tego kryterium – przyjętego przez K. Działochę za S. Włodyką – aktem normatywnym jest „taki akt, który wprowadza nową regulację prawną”, a więc „ustanawia, zmienia lub uchyla normy prawne”⁷⁹.

Z trudnościami wymienionymi przez K. Działochę wielokrotnie borykał się Trybunał Konstytucyjny. Trybunał uznał – mimo zmiany konstytucji i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – poglądy dotyczące rozumienia aktu normatywnego, wyrażone w swoim orzecznictwie na gruncie poprzedniego

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem, s. 49.

⁷⁵ Ibidem, s. 53.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

stanu prawnego za aktualne⁸⁰. W swych orzeczeniach Trybunał wielokrotnie powołuje definicję „aktu prawotwórczego” sformułowaną przez W. Zakrzewskiego⁸¹, podkreślając, że nazwa aktu, podstawa prawna jego wydania czy legalność ustanowienia aktu, nie pozwalają rozstrzygnąć o jego charakterze prawnym⁸². Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału „akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)”⁸³. Zatem Trybunał przyjmuje, że orzekając o charakterze prawnym danego aktu, należy zbadać jego treść⁸⁴. Jeżeli w drodze interpretacji można odtworzyć z treści badanego aktu normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest on normatywny⁸⁵ (tzw. materialne kryterium aktu normatywnego)⁸⁶.

Cechę generalności odnosi Trybunał do „tej części normy prawnej, którą określa się jako hipotezę [...] i zobowiązuje organ prawotwórczy do takiego konstruowania normy, w której adresat, jak również okoliczności zastoso-

⁸⁰ Postanowienie TK z dnia 14 grudnia 1999 r., U 7/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 170, s. 919; wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

⁸¹ Orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, poz. 10, s. 146; postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994 – część II, poz. 41, s. 118–119; orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 259; orzeczenie TK z dnia 6 maja 1997 r., U 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17, s. 135.

⁸² Orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, poz. 10, s. 145; orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992 – część I, poz. 13, s. 202; postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994 – część II, poz. 41, s. 118; orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; orzeczenie TK z dnia 6 maja 1997 r., U 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17, s. 135; orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 2, s. 13.

⁸³ Orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, poz. 10, s. 145 i w późniejszych: orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992 – część I, poz. 13, s. 201; orzeczenie TK z dnia 12 kwietnia 1994 r., U 6/93, OTK 1994 – część I, poz. 8, s. 63; orzeczenie TK z dnia 28 czerwca 1994 r., K 6/93, OTK 1994 – część I, poz. 14, s. 123; postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994, część II, poz. 41, s. 119–120; orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; orzeczenie TK z dnia 6 maja 1997 r., U 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17, s. 135; postanowienie TK z dnia 14 grudnia 1999 r., U 7/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 170, s. 919.

⁸⁴ Zob. np. postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994 – część II, poz. 41, s. 119; orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; orzeczenie TK z dnia 6 maja 1997 r., U 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17, s. 135; wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

⁸⁵ Orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, poz. 10, s. 146; orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; postanowienie TK z dnia 14 grudnia 1999 r., U 7/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 170, s. 919.

⁸⁶ Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992 – część I, poz. 13, s. 200; orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 2, s. 13; wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

wania normy będą określone rodzajowo, a nie indywidualnie. Adresat winien być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy”⁸⁷.

Natomiast abstrakcyjność „dotyczy przedmiotu normy określającego należyte zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy »skonsumowaniu« poprzez jednorazowe zastosowanie”⁸⁸.

Do materialnego kryterium aktu normatywnego nawiązuje, jak twierdzi Trybunał, ujęcie aktu normatywnego rozumianego jako „każda wypowiedź naczelnego lub centralnego organu państwowego, która wprowadza jakąkolwiek nowość normatywną do systemu obowiązującego prawa”⁸⁹. Dla Trybunału „nowość normatywna” to „norma prawna, która nie występuje w ustawach [...]”⁹⁰.

Inną cechą umożliwiającą Trybunałowi odróżnienie aktu normatywnego od aktów niemających takiego charakteru jest „systemowe powiązanie danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne”⁹¹. W szczególności może to być powiązanie funkcjonalne pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, które „wyraża się w tym, że ustawa wraz z aktem wykonawczym tworzy całość zaprogramowaną przez ustawę i kompleksowo reguluje pewien zakres stosunków społecznych”⁹². Akt wprowadzający „nowe elementy, które nie zostały wprost ustawowo sprecyzowane” ma, zdaniem Trybunału, charakter normatywny⁹³. Stosując to właśnie kryterium, Trybunał uznał za normatywny Komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych, pomimo że nie zawierał „samodzielnych czy odrębnych generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, ale wchodził „w skład normy prawnej skonstruowanej na podstawie odpowiednich przepisów ustawy i rozporządzenia”⁹⁴.

Trybunał dostrzega, że „wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawne-

⁸⁷ Postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994 – część II, poz. 41, s. 119–120; orzeczenie TK z dnia 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31, s. 260; postanowienie TK z dnia 14 grudnia 1999 r., U 7/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 170, s. 919

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 2, s. 13.

⁹⁰ Ibidem oraz postanowienie TK z dnia 24 marca 1998 r., U 22/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 16, s. 103.

⁹¹ Wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

⁹² Wyrok TK z dnia 21 czerwca 1999 r., U 5/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 99, s. 527.

⁹³ Ibidem, s. 528.

⁹⁴ Wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 742.

go”⁹⁵. Dlatego też w sytuacjach, w których odmowa uznania aktu za normatywny mogłaby prowadzić do pozostawienia tego aktu poza kontrolą jego konstytucyjności i legalności, zwłaszcza gdy zachodzi potrzeba ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, Trybunał przyjmuje „domniemanie normatywności”⁹⁶. Taki sposób rozumienia „aktu normatywnego”, ukształtowany w ramach „otwartego systemu źródeł prawa”, będzie zapewne utrzymany w zmienionym porządku prawnym. Pozwala bowiem objąć kontrolą szeroki zakres aktów wydawanych przez organy tworzące prawo.

Poza wskazanymi kryteriami Trybunał dokonuje oceny normatywności według nie przywoływanego wprost kryterium, nazwanego przez W. Gromskiego funkcjonalnym⁹⁷. Pozwala ono uznać za normatywny każdy akt prawny, który może wywołać takie skutki społeczne, jak niebudzący zastrzeżeń pod względem treści i formy akt normatywny⁹⁸. Nadużywanie tego kryterium może spowodować, iż Trybunał Konstytucyjny przestanie być sądem nad prawem, a przekształci się w trzecią izbę parlamentu. Polega ono bowiem na wyborze preferowanych skutków społecznych nie ze względów prawnych, lecz politycznych, religijnych, filozoficznych bądź etycznych osób zasiadających w Trybunale⁹⁹. Wedle omawianego kryterium Trybunał uznał za normatywną m.in. tzw. uchwałę lustracyjną¹⁰⁰, co wywołało krytyczne komentarze doktryny¹⁰¹.

W przedstawionych sposobach pojmowania „aktu normatywnego”, tak w literaturze prawniczej, jak i orzecznictwie Trybunału, można dostrzec, że panuje zgoda, co do następujących ustaleń.

W przypadku formułowania definicji klasycznych „aktu normatywnego”, jako *genus* wskazuje się „akt”, niekiedy z przydawką „prawny” albo „prawa”, rozumiany zazwyczaj jako wytwór określonej czynności.

Podkreśla się, że akt normatywy zawiera normy prawne. Wyjaśniając pojęcie normy prawnej – wprost bądź ukrycie – nawiązuje się do znaczenia

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ W. Gromski, *W sprawie pojmowania aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1772, Prawo CCXLIV, Wrocław 1995, s. 54.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Zob. M. Smolak, *Sądownictwo konstytucyjne a autonomia prawa wobec polityki*, RPEiS 2003, z. 1, s. 13–22 oraz M. Kordela, *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz–Poznań 2001, s. 47 i n.

¹⁰⁰ Orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., U 6/92 (uchwała „lustracyjna”), OTK 1992, część I, poz. 13, s. 201 i n.

¹⁰¹ Zob. glosy do orzeczenia TK z 19 czerwca 1992 r., U 6/92 F. Siemienińskiego oraz B. Nalezińskiego i K. Wojtyczka, PiP 1993, z. 1, s. 108–115, a także artykuł W. Gromskiego, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (Uwagi na tle glos do orzeczenia TK z 19 IV 1992, U 6/92 (PiP 1993, z. 4, s. 80–84.*

uksztaltowanego w teorii prawa, zgodnie z którym jest to norma postępowania ustanowiona albo uznana przez kompetentny organ państwa. Jako kolejne cechy norm prawnych, które pozwalają wyróżnić je spośród innych norm, wymienia się generalność i abstrakcyjność. Generalność normy prawnej odnoszona jest do sposobu wskazania jej adresata i bywa zastępowana terminem „ogólność”. Abstrakcyjność natomiast dotyczy sposobu wyznaczenia nakazanego albo zakazanego zachowania. Charakteryzowana jest także jako powtarzalność lub „nie konsumowanie się” przez zastosowanie.

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

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

Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w polskiej literaturze prawniczej przed uchwaleniem Konstytucji RP

1. Wprowadzenie

W polskiej literaturze prawniczej sprzed 1997 r. odnaleźć można wiele wypowiedzi na temat aktów prawa wewnętrznego. Najczęściej były one formułowane przy okazji omawiania źródeł prawa, prawnych form działania administracji bądź problematyki tworzenia prawa, czyli zagadnień będących przedmiotem zainteresowania zarówno teorii prawa, jak i szczegółowych nauk o prawie. Dokonując przeglądu tych wypowiedzi, zauważyć można, że przedstawiciele doktryny prawniczej posługiwali się takimi terminami jak: „operacje instrukcyjne”, „instrukcje”, „prawo wewnętrzne”, „resortowe akty normatywne”, „zarządzenia”, „generalne akty wewnętrzne”, „akty prawno-organizacyjne”, „akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego”, „akty resortowe”, „prawo powielaczowe”, „akty wewnętrzne”, „akty administracyjne generalne wewnętrzne”. Wymienionych określeń używano dla oznaczenia pewnych aktów prawnych, które dalej będą określane jako akty wewnętrzne. Dopiero z biegiem rozwoju doktryny ze zbioru aktów wewnętrznych wyodrębniono akty prawa wewnętrznego. Były one zazwyczaj charakteryzowane ze względu na ich: charakter prawny (rodzaj wypowiedzi w nich zawartych), adresata norm w nich wyrażonych, przedmiot regulacji, podstawę prawną wydania, sposób ogłaszania, kontrolę legalności. Dalsze rozważania mają na celu przedstawienie poglądów polskiej doktryny prawniczej na temat aktu prawa wewnętrznego z uwagi na każde z wymienionych kryteriów.

2. Charakter prawny aktu prawa wewnętrznego

Spośród wydawanych w praktyce legislacyjnej aktów prawnych do zbioru aktów wewnętrznych na ogół doktryna prawnicza zaliczała: „uchwały”, „zarządzenia”, „instrukcje”, „okólniki”, „pisma okólnie”, „wytyczne”, „regu-

laminy", „decyzje", „polecenia służbowe", a nawet „komunikaty" i „obwieszczenia". Jednocześnie podkreślali, że nazwa nadana aktowi nie przesądza jego charakteru prawnego, ponieważ może on zawierać rozmaite typy norm postępowania¹. W związku z tym dostrzegano, że przyjmowany w prawoznawstwie podział na akty zawierające normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (akty normatywne, generalne) oraz akty indywidualne zawierające normy o charakterze indywidualnym i konkretnym (akty indywidualne, administracyjne) nie jest wyczerpujący. Po pierwsze, pomija te akty prawne, w których wyrażono zarówno normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jak i normy o charakterze indywidualnym i konkretnym². Po drugie, nie bierze pod uwagę aktów zawierających normy o charakterze „mieszanym", tzn. norm generalnych i konkretnych bądź norm indywidualnych i abstrakcyjnych. Trzeba też zaznaczyć, że omawiany podział nie uwzględnia aktów wydawanych przez organy administracji państwowej, z których przepisów można odtworzyć nie tyle normy postępowania, co wypowiedzi, poprzez które dokonuje się zmiany rzeczywistości, np. zamknięcie drogi publicznej, utworzenie rezerwatu, ustalenie strefy nadgranicznej, uznanie miasta za wojewódzkie, utworzenie uniwersytetu itd. Przyjmowano, że w zasadzie adresatem tych wypowiedzi jest każdy, ale dotyczą jednorazowej, niepowtarzalnej czynności³. Należy jednak zauważyć, że niekiedy nie uwzględnia się istotnej różnicy pojęciowej między aktem prawnym (tekstem prawnym, przepisami prawnymi) a normą prawną. Cecha generalności czy indywidualności odnosi się nie do aktu prawnego, ale norm postępowania w nim wyrażonych. Bez dokonania wykładni aktu prawnego nie sposób orzec, jakie normy są w nim wyrażone⁴.

W literaturze prawniczej zwracano ponadto uwagę, że wśród aktów prawnych zaliczanych do aktów wewnętrznych są nie tylko takie, których przepisy modyfikują lub uzupełniają postanowienia ustaw i aktów normatywnych wydanych na podstawie ustawy bądź zawierają normy postępowania niepowiązane treściowo bądź kompetencyjnie z ustawami, lecz również akty prawne wydawane w celu wyznaczenia jednej z możliwych interpretacji pewnych przepisów prawnych czy przypomnienia o obowiąz-

¹ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 141; J. Homplewicz, *Zarządzenia ...*, s. 112; A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne niższej rangi*, *Studia Prawnicze* 1975, z. 3, s. 63; Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1978, s. 29–52.

² J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003 (reprint wydania z 1948 r.), s. 387–388; S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach i uchwałach Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, *PiP* 1953, z. 10, s. 443.

³ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 341 i n.; M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne ...*, s. 103–106; J. Łętowski, *Prawo administracyjne ...*, s. 186–187.

⁴ Zob. Z. Ziemiński, „Akt normatywny" czy „akt prawotwórczy" ..., s. 97.

ku ich stosowania⁵. Innymi słowy dostrzegano, iż w aktach wewnętrznych zamieszcza się wypowiedzi językowe różnego typu: normy postępowania, zalecenia, wyjaśnienia, pouczenia itd. Postulowano w związku z tym, by wyodrębnić ze zbioru aktów prawnych, zaliczanych do aktów wewnętrznych te, które zawierają normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Tylko tego rodzaju akty zaczęto traktować jako elementy systemu prawa rozumianego jako odpowiednio uporządkowany zbiór aktów normatywnych⁶. Według doktryny prawniczej to właśnie treść aktu prawnego – a nie nadana mu nazwa – jest kryterium umożliwiającym dokonanie jego oceny prawnej⁷.

Odminną koncepcję w stosunku do wyżej przedstawionej zaproponował W. Dawidowicz. Dokonując klasyfikacji prawnych form działania administracji, autor ten wyróżnił: 1) akty normatywne będące aktami stanowienia norm prawnych podporządkowanych ustawie; 2) akty generalne stosowania prawa będące aktami stosowania prawa administracyjnego w ramach kierowania działalnością podporządkowanych organów oraz 3) akty indywidualne stosowania prawa będące aktami stosowania prawa cywilnego (np. umowy) oraz administracyjnego (np. różnego rodzaju pozwolenia)⁸. Biorąc pod uwagę praktykę legislacyjną, W. Dawidowicz sformułował dwie dyrektywy: po pierwsze, że nie należy z góry uznawać aktów prawnych wydawanych przez organy administracji państwowej pod nazwami nie przewidzianymi w konstytucji za akty normatywne, a po drugie, że jeżeli organ administracji państwowej zamierza wydać akt normatywny podporządkowany ustawie, to powinien nadać mu formę wyznaczoną przepisami konstytucji. Według W. Dawidowicza akty wewnętrzne ze względów pragmatycznych powinny być traktowane jako akty generalne stosowania prawa, a nie akty normatywne⁹.

Do koncepcji tej nawiązał J. Filipek, którego zdaniem „wśród aktów wewnętrznych, które pochodzą od wyższych szczebli w organizacji administracji i skierowane są do podporządkowanych im organizacyjnie szczebli niższych, nie występują akty normatywne w pełnym tego słowa znaczeniu. Faktycznie

⁵ L. Bar, op. cit., s. 295–311; J. Litwin, *Drogi ujednolicenia wykładni prawa administracyjnego*, PiP 1965, z. 10, s. 473; A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne ...*, s. 63; J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 58–59; J. Zimmermann, *O niektórych aspektach wewnętrznych jurysdykcji administracyjnej*, ZNUJ, Prace Prawnicze z. 83, Warszawa-Kraków 1979, s. 36; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 74; K. Pleszka, op. cit., s. 137.

⁶ S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach ...*, s. 444.

⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 31–32; S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 285; J. Homplewicz, *Zarządzenia ...*, s. 112; A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne ...*, s. 63; W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy ...*, s. 18.

⁸ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego ...*, s. 262.

⁹ Ibidem, s. 282–283.

bowiem wszystkie wewnętrzne akty administracyjne skierowane do organizacyjnie podporządkowanych szczebli niższych przybierają postać aktów nienormatywnych: generalnych albo i indywidualnych. Akty wydawane w ramach wewnętrznej zależności administracyjnoprawnej nie wchodzą do sfery normatywnego obowiązywania, lecz mają być od razu wykonywane¹⁰.

3. Adresaci norm aktu prawa wewnętrznego

W polskiej doktrynie prawniczej sformułowano tezę, że akty prawne wydawane przez organy administracji, zarówno normatywne, jak i indywidualne można podzielić na akty „powszechnie obowiązujące” oraz „wewnętrzne”¹¹. Kryterium tego podziału jest charakterystyka adresata norm wyrażonych w danym akcie. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny akty powszechnie obowiązujące mogą zawierać normy adresowane do każdego człowieka, a także jednostek organizacyjnych tworzonych przez ludzi: osób prawnych, organów państwa, organów samorządu terytorialnego, związków zawodowych, partii politycznych, stowarzyszeń itd. W konsekwencji uważano, że akty powszechnie obowiązujące mogą kształtować sytuację prawną każdego podmiotu prawa. Natomiast akty wewnętrzne mogą zawierać tylko normy adresowane do podmiotów organizacyjnie podległych organowi wydającemu taki akt. Te ostatnie, jak twierdzono, nie mogą nakładać na podmioty znajdujące się poza strukturą organizacyjnie podległą obowiązków, czy ograniczać przyznanych im ustawowo uprawnień. Zwracano jednak uwagę, że chociaż adresatem norm wyrażonych w aktach wewnętrznych nie są na ogół obywatele, to w rzeczywistości normy te mogą mieć wpływ na ich sytuację¹². W literaturze prawniczej tego rodzaju faktyczny skutek wydania aktu wewnętrznego określano jako „refleks”¹³.

Ciekawe przykłady z francuskiej praktyki administracyjnej, obrazujące to zjawisko, przytoczył J. Łętowski. Otóż pewne stowarzyszenie ubiegało się o przydział terenu w jakimś miasteczku. Prefekt oświadczył jednak, że nie może wydać decyzji pozytywnej, albowiem minister zobowiązał go pismem do przydzielenia owego terenu komuś innemu. Rozpatrując zaskarżoną

¹⁰ J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, ZNUJ, Prace Prawnicze z. 83, Warszawa-Kraków 1979, s. 15.

¹¹ M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne ...*, s. 328–330; H. Franaszek, *Działania zewnętrzne i wewnętrzne administracji. (Rozważania na temat kryterium podziału)* ZNUJ, Prace Prawnicze z. 83, Warszawa-Kraków 1979, s. 49–63; H. Rot, *Akty prawotwórcze ...*, s. 33–116.

¹² L. Bar, op. cit., s. 310; J. Homplewicz, *Zarządzenia ...*, s. 133.

¹³ S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 233–234; zob. także S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 58 i n.

decyzję, sąd miał wątpliwości, czy pismo ministra można uznać za decyzję, czy też nie. Ostatecznie sprawę rozstrzygnął Conseil d'Etat uznając, że do wydania decyzji upoważniony przepisami prawa był prefekt, a nie minister. Prefekt mógł co prawda wydać decyzję wbrew pismu ministra, jeżeli jednak przedstawił zainteresowanym pismo ministra i odmówił wydania decyzji pozytywnej, to należy przyjąć, że uznał pismo za swoją decyzję. Drugi przykład, podany przez J. Łętowskiego, jeszcze bardziej wyraziście ilustruje zjawisko „refleksu” aktu wewnętrznego. Mianowicie francuski dziennik „Le Monde” ujawnił, że tuż przed wyborami w 1969 r. ministerstwo finansów wydało poufną instrukcję nakazującą organom podatkowym zaniechanie wszelkich operacji finansowych przeciwko obywatelom. Zawieszono więc toczące się postępowania egzekucyjne i karno-skarbowe, nie wysyłano nawet upomnień w sprawie zaległych należności. Wszystko po to, by zmniejszyć liczbę osób głosujących na opozycję¹⁴. Tak w pierwszym, jak i drugim przypadku adresatami aktu wewnętrznego były jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, lecz z całą pewnością miały wpływ na sytuację osób spoza struktury organizacyjnie podległej.

Nie można zatem z góry wykluczyć możliwości wpływania na sytuację faktyczną, a nawet prawną obywateli za pomocą tego rodzaju aktów prawnych. W polskiej literaturze powojennej niemal zgodnie odrzucono wcześniejszą koncepcję „internów”, wedle której akty wewnętrzne nie są prawem, ponieważ dotyczą tylko wewnętrznych aspektów działalności administracji, sfery „wolnej od prawa”. Wielokrotnie wykazywano, że w praktyce akty wewnętrzne kształtują sytuację prawną milionów ludzi, zwłaszcza pracowników przedsiębiorstw państwowych¹⁵. W związku z tym w doktrynie prawniczej sformułowano pogląd, zgodnie z którym Rada Ministrów może wydawać uchwały samoistne, zawierające normy adresowane do podległych jej organów administracji państwowej we wszystkich sprawach nie objętych wyłącznością ustawy oraz nie uregulowanych ustawowo. O ile uznano, że nie mogą one skutkować nałożeniem obowiązków na ludzi pozostających poza strukturą organizacyjnie podległą Radzie Ministrów bądź ograniczeniem ich uprawnień, to nie wykluczano, by uchwały samoistne wyznaczały takie obowiązki organom administracji państwowej, którym odpowiadać będą uprawnienia innych podmiotów¹⁶.

Inne ujęcie tego zagadnienia zaproponował J. Łętowski. Zauważył on, iż akty wewnętrzne zawierające normy postępowania adresowane do podleg-

¹⁴ J. Łętowski, *Polecenie służbowe ...*, s. 107-108.

¹⁵ S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach ...*, s. 444; J. Litwin, op. cit., s. 473; T. Zieliński, *Rola instrukcyjnych aktów normatywnych w stosunkach pracy*, PiP 1967, z. 3, s. 440-450; A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne ...*, s. 74.

¹⁶ S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 266-268; A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne ...*, s. 65-66.

łych organów administracji państwowej są wiążące prawnie tylko dla nich, a ich realizacja zapewniona jest sankcjami dyscyplinarnymi. Z aktów takich nie mogą wynikać ani obowiązki, ani też uprawnienia dla osób pozostających poza strukturą organizacyjnie podległą organowi je wydającemu. Zdaniem J. Łętowskiego konstatacja ta prowadzi do wniosku, że obywatel, wnosząc skargę na działalność organu administracji, opierając się na naruszeniu aktu wewnętrznego, w rzeczywistości czyni to, ponieważ organ ten nie wykonał swoich prawnych obowiązków, nie będących jednak obowiązkami wobec obywatela, lecz wobec organu, który wydał akt wewnętrzny¹⁷.

W literaturze prawniczej sprzed uchwalenia Konstytucji RP przyjmowano bezspornie, że adresatem norm wyrażonych w aktach wewnętrznych mogą być tylko podmioty pozostające w odpowiednim stosunku do organów, które takie akty wydają. Stosunek ten określano mianem: „zależności służbowej”, „podporządkowania hierarchicznego”, „podległości resortowej”, „podległości organizacyjnej” lub po prostu „podległości”. Zazwyczaj terminów tych używano zamiennie, tak jakby to były synonimy, i odnoszono je do stosunków występujących pomiędzy co najmniej dwiema jednostkami organizacyjnymi administracji. Wskazywano, że najpełniej stosunki takie występują w układach administracji scentralizowanej, ale mogą mieć miejsce także w układach administracji zdecentralizowanej. Dla układów administracji scentralizowanej charakterystyczny jest bowiem stosunek podległości nazywany „hierarchicznym podporządkowaniem”. Przez „hierarchiczne podporządkowanie” rozumiano jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego obejmującą tak zależność osobową (związaną z możliwością obsadzania stanowisk, awansowania, nagradzania, a wreszcie pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej, stosowania sankcji), jak i zależność służbową (związaną z możliwością wydawania aktów normatywnych oraz aktów indywidualnych)¹⁸. Według T. Rabskiej szeroki zakres zależności pomiędzy organami administracji w układzie scentralizowanym „wynika z braku rozgraniczenia kompetencji poszczególnych organów administracji w przepisach prawnych, a w zasadzie ich koncentracji na szczeblu centralnym. Wskutek tego organ niższy nie ma określonej prawnie pozycji i cała jego działalność stanowi nie tyle realizowanie prawa, ile bezpośrednio woli organu nadrzędnego”¹⁹.

¹⁷ J. Łętowski, *Polecenie służbowe ...*, s. 112–113.

¹⁸ Zob. np. S. Kasznica, op. cit., s. 46–47; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego ...*, s. 277; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 61; H. Franaszek, *Podległość organizacyjna jako kryterium podziału działań administracji na zewnętrzne i wewnętrzne*, ZNUJ, Prace Prawnicze z. 91, Warszawa-Kraków 1982, s. 61.

¹⁹ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I, pod red. J. Starościaka, Ossolineum 1977, s. 311.

Z kolei w układach administracji zdecentralizowanej, według prawników, „hierarchiczne podporządkowanie” zastępowane jest przez nadzór rozumiany jako prawo do sprawdzania działalności nadzorowanego podmiotu i ingerowania w nią w zakresie wyznaczonym przepisami prawa. Wymaga podkreślenia, że nadzór nie narusza samodzielności prawnej podmiotów, które są mu poddane, ale jego zakres decyduje o stopniu owej samodzielności. Organy upoważnione do nadzoru są nazywane nadrzędnymi w stosunku do podmiotów nadzorowanych, co świadczy o tym, iż nie wyklucza się istnienia w układzie administracji zdecentralizowanej pewnego rodzaju stosunku podległości, innego jednak niż tego określanego „hierarchicznym podporządkowaniem”. Zauważyć należy, że S. Kasznica nadzór, obok „prawa obsadzania stanowisk” oraz „prawa wydawania instrukcji i poleceń służbowych”, zaliczał do „elementów władzy hierarchicznej”²⁰.

Wskazywano ponadto na jeszcze inny rodzaj stosunku podległości nazywany „podległością funkcjonalną”, która zachodzi, gdy jeden z podmiotów administracji jest upoważniony do koordynowania działalności innych podmiotów w zakresie wyznaczonym przepisami prawa. Pomiędzy podmiotami występującymi w tym stosunku nie istnieje ani „podrzędność hierarchiczna”, ani też możliwość stosowania nadzoru. W ramach podległości funkcjonalnej podmiot koordynujący dysponuje takimi środkami, jakie przyznają mu przepisy prawa. Nie jest zatem wykluczone, że podmiot ten zostanie upoważniony do wydawania aktów normatywnych lub aktów indywidualnych, zawierających normy adresowane do jednostek, których działalność koordynuje²¹.

4. Przedmiot regulacji aktu prawa wewnętrznego

Doktryna prawnicza, wskazując, że adresatami norm wyrażonych w aktach wewnętrznych mogą być tylko podmioty podległe organowi wydającemu te akty, równocześnie ograniczała ich przedmiot regulacji do pewnego zakresu spraw. Ograniczony krąg adresatów norm aktów wewnętrznych determinuje bowiem możliwość regulowania nimi określonych materii. Na ogół do zakresu spraw, które mogą być regulowane w aktach wewnętrznych zaliczano: strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, wzajemne relacje pomiędzy podmiotami tej struktury organizacyjnej, sposób realizacji wyznaczonych kompetencji, w szczególności pewne zasady (technicz-

²⁰ S. Kasznica, op. cit., s. 47.

²¹ Zob. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I..., s. 305; H. Franaszek, *Działania zewnętrzne i wewnętrzne ...*, s. 53; W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy ...*, s. 254.

ne, gospodarcze, polityczne) wskazujące, w jaki sposób mają być stosowane normy prawne powszechnie wiążące²².

S. Rozmaryn określał zakres przedmiotowy uchwał i zarządzeń naczelných organów administracji rządowej nie tylko w sposób pozytywny, ale także negatywny. Twierdził on, że uchwały Rady Ministrów dotyczą spraw „kierownictwa i koordynacji”²³, a w szczególności, że właściwą dziedziną uchwał są „sprawy koordynacji działalności ministerstw i innych podległych organów oraz nadawania kierunku ich pracy, jak również sprawy organizacji i działalności jednostek gospodarki państwowej oraz wzajemnych stosunków między nimi i między nimi a organami administracji państwowej”²⁴. W żadnym jednak razie, co wyraźnie podkreślał S. Rozmaryn, uchwały Rady Ministrów nie mogą obejmować ani spraw uregulowanych ustawowo, ani zastrzeżonych do wyłączności ustawy²⁵. Podobne wymogi autor ten stawiał zarządzeniom²⁶.

W odmienny sposób przedstawiła zakres przedmiotowy aktów wewnętrznych J. Jabłońska-Bonca. Na podstawie analizy wydawanych aktów wewnętrznych wyróżniła następujące ich typy: akty typu „instrukcyjnego”, akty typu „operacyjno-zarządzającego”, akty typu „korekt legislacyjnych”, akty typu „lex contractus”, akty typu „technicznego”. Każdy z nich, jej zdaniem, dotyczy innego zakresu spraw:

- 1) akty typu „instrukcyjnego” regulują tryb pracy jakichś podmiotów,
- 2) akty typu „operacyjno-zarządzającego” kształtują stosunki prawne w ramach zarządzania gospodarką narodową,
- 3) akty typu „korekt legislacyjnych” poprawiają błędy w przepisach prawnych zamieszczonych w ustawach i rozporządzeniach,
- 4) akty typu „lex contractus” ustanawiają wzorce zawieranych umów,
- 5) akty typu „technicznego” dotyczą rozwiązań technicznych w zaawansowanych technologicznie dziedzinach²⁷.

5. Podstawa prawna aktu prawa wewnętrznego

Zagadnienie podstawy prawnej aktów wewnętrznych było w polskiej literaturze prawniczej przedmiotem ożywionej dyskusji. Przed uchwaleniem Konstytucji PRL dominował pogląd, iż akty wewnętrzne nie wymagają

²² S. Kasznica, op. cit., s. 32; J.S. Langrod, op. cit., s. 182 oraz 381–382.

²³ S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 249.

²⁴ Ibidem, s. 265.

²⁵ Ibidem, s. 221, 249, 265.

²⁶ Ibidem, s. 287.

²⁷ J. Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987, s. 204–206.

upoważnienia ustawowego, ponieważ prawo ich wydawania wynika ze stosunku podległości i przysługuje podmiotom nadrzędnym²⁸. Uchwalenie 22 lipca 1952 r. Konstytucji PRL spowodowało konieczność rewizji stanowiska ukształtowanego na podstawie przepisów wcześniejszych konstytucji. Lakonicznie i nie dość precyzyjnie sformułowane przepisy Konstytucji PRL były jednak rozmaicie interpretowane przez prawników. Chociaż powszechnie akceptowano tezę, że Konstytucja PRL wyznaczyła nadrzędną pozycję (prymat) ustawy w polskim systemie prawa, to nie było zgody co do podstaw prawnych wydawania aktów podustawowych – przede wszystkim uchwał oraz zarządzeń, czyli aktów, które zazwyczaj uważano za akty prawa wewnętrznego. Prezentowano kilka poglądów na ten temat:

- uchwały i zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania;
- uchwały i zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, lecz podstawa ustawowa może mieć różną postać;
- uchwały mogą być wydawane nie tylko na podstawie ustaw i w celu ich wykonania (akty wykonawcze), ale także na podstawie konstytucji (akty samoistne);
- uchwały i zarządzenia mogą być wydawane nie tylko na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, ale także na podstawie szczegółowo wyznaczonych w ustawie kompetencji i w formach ustawowo przewidzianych;
- uchwały i zarządzenia mogą być wydawane nie tylko na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, ale także na podstawie „ogólnych przepisów kompetencyjnych” określających właściwość organów nadrzędnych do kierowania podległymi im podmiotami.

Argumentacja na rzecz tezy, iż uchwały i zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania była raczej skromna. Można ją sprowadzić do dwóch twierdzeń. Po pierwsze, skoro w myśl Konstytucji PRL wszystkie organy władzy i administracji państwowej miały działać na podstawie przepisów prawa (art. 4 ust. 3), to również wydawać akty normatywne mogły one wyłącznie na podstawie przepisów prawa, czyli – jak stanowiła ustawa zasadnicza PRL – na podstawie ustawy i w celu jej wykonania (art. 32 pkt 8 i art. 33 ust. 2). Po drugie, uważano, że wymóg, by wszystkie ważne dziedziny w państwie były regulowane ustawą przez Sejm – najwyższy organ władzy państwowej (art. 15 ust. 1) albo na podstawie upoważnień ustawowych zapewni nadrzędność (prymat) ustawy²⁹.

²⁸ S. Kasznica, op. cit., s. 32; A. Peretiatkowicz, op. cit., s. 24; J.S. Langrod, op. cit., s. 380–381; S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 403.

²⁹ W. Zakrzewski, [w:] K. Opalek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 176–182; J. Gwiazdomorski, *Socjalistyczne organizacje gospodarcze w pro-*

Pogląd, według którego uchwały i zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, a jednocześnie aprobujący różną postać tej podstawy, uzasadniano tym, że Konstytucja PRL, przewidując różne formy aktów normatywnych, pozwalała na zróżnicowanie ich podstawy prawnej. W przypadku uchwał i zarządzeń podstawą prawną mogły być nie tylko szczegółowe przepisy upoważniające zawarte w ustawie, ale także ogólne przepisy ustawy. Zawsze jednak uchwała i zarządzenie musiały być wydawane w celu wykonania ustawy³⁰.

Stanowisko, że uchwały i zarządzenia mogą być wydawane nie tylko na podstawie ustaw i w celu ich wykonania (akty wykonawcze), ale także na podstawie konstytucji (akty samoistne) było najbardziej zniuansowane. Możliwość wydawania przez Radę Ministrów uchwał na podstawie ustaw i w celu ich wykonania (uchwał wykonawczych) nie budziła w doktrynie żadnych kontrowersji i miała silne oparcie w interpretacji językowej art. 32 pkt 8 Konstytucji PRL. Natomiast polemiki wzbudzała teza, iż obok uchwał wykonawczych Rada Ministrów może wydawać także uchwały na podstawie konstytucji (uchwały samoistne). Na poparcie tej tezy przytaczano przede wszystkim argumenty o braku w Konstytucji PRL zastrzeżeń, co do określenia przez ustawy zakresu działania Rady Ministrów oraz realizowania wszystkich zadań wyznaczonych Radzie Ministrów jedynie w trybie wydawania uchwał wykonawczych³¹. Za podstawę prawną wydawania uchwał samoistnych uważano przepis Konstytucji PRL stanowiący, że „Rada Ministrów jest naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej (art. 30)” oraz przepisy wymienające podstawowe zadania w dziedzinie kierowania administracją i gospodarką (art. 32)³².

Uznanie możliwości wydawania uchwał i zarządzeń nie tylko na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, ale także szczegółowo wyznaczonych w ustawie kompetencji i w formach ustawowo przewidzianych miało być ustępstwem na rzecz samodzielności organów administracji. Według J. Homplewicza, „przepis określający jedynie zakres działania organu administracyjnego czy też jego funkcje nie stanowi jeszcze określenia kompetencji tego

jeckie kodeksu cywilnego PRL, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1960, nr 4, s. 105–112; J. Wiszniewski, *Zarys encyklopedii prawa*, Warszawa 1962, s. 150 i n.

³⁰ W. Zakrzewski, *Zagadnienie podstawy prawnej aktów normatywnych administracji PRL*, PiP 1961, z. 10, s. 476–490; tenże, *W sprawie zasad działalności prawotwórczej organów administracji*, PiP 1963, z. 5–6, s. 123–132; tenże, *W sprawie „samoistnych uchwał Rządu”*, PiP 1966, z. 4–5, s. 642–655.

³¹ S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 219; zob. także W. Zakrzewski, *O podstawach działalności prawotwórczej Rządu*, PiP 1966, z. 7–8, s. 4–16; J. Sommer, *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 84, Prawo XXII, Wrocław 1968, s. 80–91.

³² Ibidem, s. 264.

organu, w tym również jego kompetencji prawodawczych, a więc nie stanowi jeszcze pełnej podstawy dla jego czynności prawodawczych. [...] podstawę prawną do stanowienia przez dany organ administracyjny przepisu typu zarządzenia stanowią zarówno funkcjonalnie pojęte przepisy określające funkcje, zadania i zakres działania tego organu, jak i ponadto przepisy pojęte kompetencyjnie i określające jego kompetencje władcze w tym zakresie”³³. Podkreślano również, że takie rozwiązanie wymaga ustaw precyzyjnie wyznaczających zakresy działania organów administracji oraz ustawowego określenia prawnych form ich działania³⁴.

W literaturze prawniczej wyrażany był także pogląd, że akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane nie tylko na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, ale także na podstawie „kompetencji ogólnej” upoważniającej organ nadrzędny do kierowania działalnością podległych mu podmiotów lub wykonywania nadzoru nad nimi³⁵. Uważano, że tylko takie ujęcie podstawy prawnej aktów prawa wewnętrznego umożliwi sprawne działanie administracji. Zdaniem W. Zakrzewskiego „skoro ukształtowany zostaje na mocy przepisów prawa stan strukturalno-organizacyjny, w którym układ stosunków pomiędzy określonymi organami uzasadnia stanowienie przez organ nadrzędny węższego lub szerszego kręgu dyrektyw, wzorów postępowania, instrukcji, których przestrzeganie jest dla ich adresatów wiążące, to w kształtowaniu tego stosunku tkwi implicite legitymacja odpowiednich kompetencji prawotwórczych”³⁶. Jednocześnie ograniczeniem dla tego rodzaju aktów miały być: „a) zadania organu wyższego stopnia, b) prawnie określona pozycja organów, do których adresowana jest instrukcja, c) polityczna i organizacyjna konieczność wydania tego rodzaju instrukcji”³⁷.

6. Ogłaszanie aktu prawa wewnętrznego

W literaturze prawniczej zgodnie zauważano, że w obowiązujących przepisach brak generalnej reguły uzależniającej wejście w życie aktów prawa wewnętrznego od ich ogłoszenia, a także reguły nakładającej obowiązki ogłaszania tego rodzaju aktów, nawet bez sankcji jego niewykonania. Reguły te mogły jednak być wyrażone w przepisach szczególnych, bę-

³³ J. Homplewicz, *Zarządzenia ...*, s. 103.

³⁴ A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne ...*, s. 74–75.

³⁵ E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, PiP 1963, z. 5–6, s. 832–840; J. Filipek, op. cit., s. 14; J. Starościk, *Podstawy prawne ...*, s. 48 i n.; W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy ...*, s. 265; H. Rot, *Akty prawotwórcze ...*, s. 101.

³⁶ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy ...*, s. 241.

³⁷ J. Starościk, *Podstawy prawne ...*, s. 61.

dających podstawą prawną aktów prawa wewnętrznego bądź w przepisie końcowym wydanego aktu prawa wewnętrznego³⁸. W praktyce akty te podawano do wiadomości podległych podmiotów na rozmaite sposoby; niekiedy drukowano w dziennikach urzędowych, a najczęściej przekazywano w formie powielonego maszynopisu bądź po prostu ustnie za pomocą telefonu, faksu, łączności radiowej itd.³⁹ Brak wymogu oficjalnej publikacji aktów prawa wewnętrznego uzasadniano tym, że normy w nich wyrażone mogą być adresowane tylko do podmiotów organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty i nie muszą być dostępne dla wszystkich⁴⁰.

7. Kontrola legalności aktu prawa wewnętrznego

W polskiej literaturze prawniczej stosunkowo niewiele uwagi poświęcono zagadnieniu kontroli legalności aktów prawa wewnętrznego. Refleksji na ten temat nie sprzyjał z pewnością brak przez długi czas sądownictwa administracyjnego – powołany w 1922 r. Najwyższy Trybunał Administracyjny po II wojnie światowej nie wznowił swojej działalności, a Naczelny Sąd Administracyjny utworzono dopiero w 1980 r. Nie było również w Polsce aż do 1985 r. sądu konstytucyjnego. W dwudziestolecie międzywojennym nie udało się powołać takiego sądu, a w okresie PRL, za wzorem radzieckiej nauki prawa, przez długi czas nie akceptowano tej instytucji jako wytworu „konstytucjonalizmu burżuazyjnego”. Co prawda postulaty utworzenia sądownictwa konstytucyjnego w Polsce zaczęto zgłaszać już w latach siedemdziesiątych, ale dopiero przełom roku 1980 umożliwił ich realizację. Po dokonaniu zmiany Konstytucji PRL ustawą z dnia 26 marca 1982 r., która wprowadziła do polskiego systemu prawa Trybunał Konstytucyjny, trzeba było czekać jeszcze trzy lata na uchwalenie odpowiedniej ustawy, by organ ten mógł rozpocząć swoją działalność.

Przedstawiciele polskiej doktryny prawniczej powszechnie wyrażali pogląd, że akty prawa wewnętrznego muszą być zgodne z ustawami i aktami normatywnymi wyższego rzędu⁴¹. Sporne natomiast były zagadnienia

³⁸ S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 243–246 i 293–294; H. Rot, *Przepisy prawne wewnątrznie obowiązujące* (Z rozważań nad koncepcją prawa socjalistycznego), *Studia Prawnicze* 1973, z. 37, s. 91–94; S. Wronkowska [w:] A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa ...*, s. 107–122.

³⁹ S. Kasznica, op. cit., s. 32; J. S. Langrod, op. cit., s. 383; J. Jabłońska-Bonca, op. cit., s. 130–134.

⁴⁰ J. Homplewicz, *Zarządzenia ...*, s. 108–109 i 138–139.

⁴¹ E. Iserzon, *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji*, *Kontrola Państwowa* 1962, nr 3, s. 1–14; J. Sommer, *Zagadnienia kontroli aktów normatywnych naczelnych organów administracji państwowej w PRL przez sądy powszechne*, *RPEiS* 1963, z. 4, s. 41–57; S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 297–318; J. Homplewicz, *Prawne aspekty kontroli wytycznych*, *Kontrola Państwowa* 1968, nr 1, s. 12–17; J. Wróblewski, *System źródeł prawa w Konstytucji PRL*, [w:] *Problemy prawodawstwa w nowej Konstytucji PRL*, pod red. A. Patrzalka, Wrocław 1988, s. 51.

związane z realizacją tego wymagania. W pierwszej kolejności próbowano udzielić odpowiedzi na pytanie, jakie podmioty są kompetentne do wykonywania kontroli legalności aktów prawa wewnętrznego, a w szczególności czy mogą jej dokonywać sądy.

W 1953 r. S. Rozmaryn uważał, że kontrola działalności rządu wykonywana przez Sejm, wyklucza sądową kontrolę legalności rozporządzeń, uchwał i zarządzeń rządu⁴². Większość prawników nie podzieliła jednakże tego poglądu, a i sam S. Rozmaryn uznał nieco później, że jest on nieuzasadniony⁴³. Na podstawie przepisów Konstytucji PRL oraz ustaw twierdzono, że kompetencje do dokonywania kontroli legalności aktów prawa wewnętrznego przysługują: sądom, Prokuratorowi Generalnemu, Najwyższej Izbie Kontroli, Radzie Ministrów, a także Sejmowi⁴⁴. Uzasadniając kompetencję sądów do badania zgodności aktów normatywnych administracji z aktami wyższej rangi, wskazywano na art. 52 Konstytucji PRL, zgodnie z którym „sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom”. Rezultatem jego interpretacji była teza, iż sądy są związane ustawami oraz aktami niższej rangi, ale tylko pod warunkiem zgodności tych ostatnich z ustawami⁴⁵.

Różnie określano natomiast konsekwencje stwierdzenia niezgodności aktu prawa wewnętrznego z aktami normatywnymi wyższej rangi. Najdalej idące stanowisko sformułował S. Rozmaryn, według którego legalność uchwał i zarządzeń stanowi warunek ich mocy wiążącej, a następstwem ich niezgodności z obowiązującymi ustawami jest nieważność tych aktów⁴⁶. Chociaż teza ta nie była podzielana, to zgadzano się z S. Rozmarynem, że sąd, stwierdziwszy niezgodność uchwały lub zarządzenia z ustawą, ma obowiązek odmówić zastosowania tego aktu w konkretnej sprawie, co nie powoduje jednak, że traci on moc obowiązującą⁴⁷.

W polskiej literaturze prawniczej podjęto również próby udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres sądowej kontroli legalności aktów prawa wewnętrznego. Według S. Rozmaryna sąd dokonuje kontroli legalności wszystkich wykonawczych aktów normatywnych (rozporządzeń, uchwał i zarządzeń), biorąc pod uwagę, czy dany akt:

- 1) mieści się w granicach ustawowego upoważnienia;
- 2) jest zgodny z obowiązującymi ustawami;

⁴² S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach i uchwałach ...*, s. 457.

⁴³ J. Marowski, *O uprawnieniach prawotwórczych Rządu*, Nowe Prawo 1957, nr 7–8, s. 16 i n; S. Włodyka, *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959, s. 142–144; A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 494; S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 300.

⁴⁴ Zob. np. E. Iserzon, *Kontrola ...*, s. 1–14; S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 297–318.

⁴⁵ S. Włodyka, op. cit., s. 144; J. Sommer, *Zagadnienia kontroli ...*, s. 52; S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 299.

⁴⁶ S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 298–302.

⁴⁷ Zob. np. J. Sommer, *Zagadnienia kontroli ...*, s. 53.

3) spełnia ustawowe warunki dotyczące wejścia w życie, ukształtowania upoważnienia, treści i ogłoszenia.

Natomiast w stosunku do tzw. samoistnych uchwał i zarządzeń sąd bada, czy dany akt:

- 1) nie narusza zakresu wyłączności ustawy;
- 2) jest zgodny z obowiązującymi ustawami⁴⁸.

W praktyce znaczenie kontroli sądowej do czasu powołania sądownictwa administracyjnego oraz konstytucyjnego było bardzo ograniczone. Akty prawa wewnętrznego regulowały bowiem zagadnienia prawnoadministracyjne lub dotyczące socjalistycznego obrotu gospodarczego, a więc takie, które z reguły nie należały do właściwości sądów powszechnych. Sytuacja uległa zmianie dopiero w latach osiemdziesiątych, po utworzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego i nieco później Trybunału Konstytucyjnego.

⁴⁸ S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 300. Por. J. Homplewicz, *Prawne aspekty kontroli ...*, s. 14–15.

Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego przed uchwaleniem Konstytucji RP

1. Wprowadzenie

Na sposób uregulowania aktów prawa wewnętrznego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. znaczący wpływ miały nie tylko poglądy wyrażone przez przedstawicieli nauki prawa, lecz także judykatury. Przedmiotem tej części pracy jest przedstawienie kształtowania się koncepcji aktu prawa wewnętrznego w orzecznictwie polskich sądów przed uchwaleniem Konstytucji RP. W tym celu poddano analizie zapadłe w tym okresie orzeczenia Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Wymienione sądy – zgodnie ze swoimi kompetencjami – formułują jednak pewne poglądy tylko w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, w wielu przypadkach ograniczając się przy tym do zaledwie kilku lakonicznych stwierdzeń. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż orzeczenia sądów zapadają w określonej sytuacji politycznoprawnej. Analizowane orzeczenia były wydawane w okresie bez mała półwiecza: czasu, w którym zachodziły w Polsce głębokie zmiany. Mając na uwadze tylko sytuację ustrojową, trzeba przypomnieć o wprowadzaniu kolejnych poprawek do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. – zwłaszcza tych po 1989 r., uchwaleniu ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, stopniowym rozwoju systemu instytucjonalnej kontroli konstytucyjności i legalności prawa: w 1980 r. został utworzony Naczelny Sąd Administracyjny, a od 1985 r.

zaczął działać Trybunał Konstytucyjny. Z tych właśnie względów starano się zachować chronologię wydanych orzeczeń, tak by nie zagubić rozwoju koncepcji aktu prawa wewnętrznego w czasie. Za konieczne uznano również przytaczanie w wielu przypadkach in extenso fragmentów wypowiedzi zawartych w orzeczeniach, ponieważ daje to czytelnikowi lepszą możliwość uchwycenia ewolucji myślenia o aktach prawa wewnętrznego.

Wyjaśnienia wymaga również to, iż zwrot „akt prawa wewnętrznego” nie był używany przez sądy przed uchwaleniem Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Organy te posługiwały się następującymi terminami na określenie aktów normatywnych zawierających normy adresowane do podmiotów podległych organowi wydającemu te akty: „akty instrukcyjne”, „samoistne akty normatywne”, „akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego”, „źródła prawa wewnętrznego administracji” bądź „akty kierownictwa wewnętrznego”.

2. Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w orzecznictwie Sądu Najwyższego

Sąd Najwyższy wielokrotnie stawał przed koniecznością rozstrzygnięcia, czy akty normatywne wydawane przez organy państwa w formie pism okólnych, okólników, instrukcji, wytycznych, a także uchwał i zarządzeń mogą być podstawą kształtowania sytuacji prawnej określonych podmiotów. I tak, w orzeczeniu z dnia 29 sierpnia 1952 r. wyraził pogląd, iż pismo okólne Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 maja 1952 r. w zakresie, w jakim ustanawia dla pracowników kontraktowych w przypadku tymczasowego ich aresztowania „warunki korzystniejsze od tych, które wynikają dla nich z przepisów prawa pracy”, stanowi podstawę prawną roszczeń pracowników o świadczenia w nim przewidziane¹. W nieco późniejszym orzeczeniu Sąd Najwyższy uznał, iż akty mające „charakter instrukcji dotyczących tzw. internum administracji”, nie mogą wpływać na ograniczenie praw pracownika². Z kolei w orzeczeniu z dnia 1 lutego 1958 r. stwierdził, że „ogólne zasady zawierania umów wydawniczych”, będące załącznikiem do uchwały nr 419 Prezydium Rządu, za źródło praw podmiotowych autorów, nie tylko ze względu na polepszenie ich sytuacji prawnej. Sąd Najwyższy wziął również pod uwagę to, iż powyższa uchwała nie ma „charakteru wyłącznie »instrukcyjnego«”, nie pozostaje „w sprzeczności z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa autorskiego”, a ponadto „została podana do

¹ Orzeczenie SN z dnia 29 sierpnia 1952 r., C 737/52, OSN 1954, z. 1, poz. 3, s. 11.

² Orzeczenie SN z dnia 10 stycznia 1957 r., 4 CR 825/56, OSN 1958, z. 1, poz. 20, s. 63.

powszechnej wiadomości”³. Z tychże przyczyn – zdaniem składu orzekającego – uchwała nr 419 Prezydium Rządu powinna być „traktowana jako zobowiązanie się Państwa w charakterze właściciela przedsiębiorstw wydawniczych do określonego w niej (a ściślej w załączniku, o którym mowa) polepszenia sytuacji prawnej autora”⁴. Podobne stanowisko zajął SN w uchwale z dnia 25 września 1969 r., w której wyjaśniał, że „akty normatywne niższego rzędu pochodzące od naczelných organów administracji państwowej i skierowane do podporządkowanych im jednostek organizacyjnych nie mogą wkładać obowiązków na obywateli ani ograniczać ich praw. Natomiast z aktów takich określanych w doktrynie jako samoistne (w przeciwieństwie do wykonawczych), do których należą uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i których podstawą prawną jest ogólna norma kompetencyjna przewidziana w konstytucji, a nie ustawa zwykła – mogą wynikać określone uprawnienia dla obywateli. Uprawnienia takie są z reguły korelatem obowiązków, jakie akty normatywne tego rodzaju wkładają na podporządkowane jednostki organizacyjne”⁵. Również w wyroku z dnia 10 kwietnia 1974 r. SN po zakwalifikowaniu uchwał: nr 138/65 KERM [Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów – W.P.] z dnia 9 czerwca 1965 r. oraz nr 12/69 Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1969 r. do samoistnych aktów normatywnych zobowiązujących „podmioty podporządkowane administracyjnie nakazom w tych aktach zawartym”, uznał je za podstawę prawną roszczeń delegowanego za granicę pracownika⁶. Nieco inną argumentację przedstawił SN w wyroku z dnia 18 grudnia 1978 r. Stwierdził mianowicie, że pismo okólne nr 11 Ministra Rolnictwa z dnia 7 listopada 1972 r. ma „charakter prawotwórczy” i przyznaje określone uprawnienia pracownikom wskazanym w tym piśmie, a „ponieważ rozpatrywane pismo okólne wydane zostało przez Ministra Rolnictwa, to jego „zasięg normatywny może dotyczyć wyłącznie pracowników podległych resortowi Ministrowi Rolnictwa”⁷. Na cechę „podległości” SN zwrócił uwagę już w orzeczeniu z dnia 11 września 1957 r., w którym wyraził pogląd, iż zarządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego z dnia 16 sierpnia 1951 r. w sprawie zwrotu opakowań stosowanych w branży naftowej „z istoty swej jako akt administracyjny jednej z naczelných władz gospodarki narodowej o charakterze normatywnym, określając sposób dokonywania czynności operatywnych, obowiązywać może i obowiązuje wprost jedynie podległe

³ Orzeczenie SN z dnia 1 lutego 1958 r., 1 CR 452/57, OSPiKA 1958, poz. 305, s. 724.

⁴ Ibidem.

⁵ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 25 września 1969 r., III PZP 45/68, OSPiKA 1971, z. 5, poz. 85, s. 193.

⁶ Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 1974 r., I PR 66/74, OSNCP 1975, z. 3, poz. 45, s. 58.

⁷ Wyrok SN z dnia 18 grudnia 1978 r., I PR 81/78, OSNCP 1979, z. 9, poz. 176, s. 58–59.

jednostki uspołecznione, i to nawet w transakcjach z osobami prywatnymi. Nie może zaś bezpośrednio wiązać osób prywatnych, dla których tego rodzaju zarządzenie Ministra nie stanowi źródła praw i obowiązków”⁸. Z kolei w uchwale z dnia 27 listopada 1963 r. sformułował następującą tezę: „Jedną z istotnych cech aktu administracyjnego zewnętrznego jest całkowita lub częściowa niezależność adresata aktu administracyjnego od organu wydającego akt. Wydawanie natomiast aktów wewnętrzno-administracyjnych przez organy określonego pionu administracji wiąże się bezpośrednio z obowiązkami i uprawnieniami wypływającymi z kierowania przez organ wyższego stopnia pracą organów niższych stopni”⁹. Natomiast w uchwale z dnia 27 lipca 1988 r. SN ograniczył się tylko do stwierdzenia, iż „samoistna uchwała Rady Ministrów może stwarzać określone prawa, natomiast nie może pogarszać sytuacji prawnej wynikającej z uregulowań ustawowych”¹⁰.

Zupełnie inne stanowisko zajął SN w uchwale z dnia 19 czerwca 1961 r., w której wyjaśniał, że „przepisy nie publikowanego zarządzenia nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 1958 r. w sprawie zasad zwalniania i zatrudniania inwalidów należą do dużej grupy zarządzeń instrukcyjnych i okólników (publikowanych i nie publikowanych), mających kształtować prawidłową politykę zatrudnienia, ale nie tworzących praw podmiotowych dla pracowników. Zalecenia zawarte we wspomnianym zarządzeniu, adresowane wyłącznie do kierowników uspołecznionych zakładów pracy, nie przyznają konkretnych uprawnień pracownikom i nie przewidują sankcji w postaci ewentualnych roszczeń pracowniczych w razie naruszenia tych zaleceń”¹¹. Pogląd ten został powtórzony również w późniejszych orzeczeniach zapadłych w podobnych sprawach¹².

W tej grupie rozstrzygnięć szerszego przedstawienia wymagają wywody SN zaprezentowane w uzasadnieniu uchwały z dnia 23 października 1982 r.¹³. Otóż SN orzekając, że przepisy uchwały nr 169 Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 1981 r. w sprawie dodatkowych świadczeń dla pracowników uspołecznionych zakładów pracy zmieniających pracę „nie stwarzają dla pracowników uspołecznionych, ale niepaństwowych zakładów pracy praw

⁸ Orzeczenie SN z dnia 11 września 1957 r., 3 CR 888/57, OSN 1958, z. 2, poz. 57, s. 88.

⁹ Uchwała SN z dnia 27 listopada 1963 r., III CO 31/63, Nowe Prawo 1965, z. 2, s. 193.

¹⁰ Uchwała SN z dnia 27 lipca 1988 r., III UZP 20/88, OSNCP 1989, z. 12, poz. 192, s. 23.

¹¹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 19 czerwca 1961 r., 1 CO 14/61, OSN 1961, z. 1, poz. 5, s. 34–35.

¹² Wyrok SN z dnia 2 czerwca 1977 r., I PR 26/77, OSNCP 1977, z. 12, poz. 246, s. 60–61; wyrok SN z dnia 10 września 1976 r., I PR 156/76, OSNCP 1977, z. 7, poz. 116, s. 54; uchwała SN z dnia 10 października 1977 r., I PZP 43/77, OSNCP 1978, z. 3, poz. 46, s. 50–51; uchwała SN z dnia 1 czerwca 1982 r., III PZP 14/82, OSPiKA 1983, z. 7–8, poz. 174, s. 408–410.

¹³ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 23 października 1982 r., III PZP 45/82, OSNCP 1983, z. 2–3, poz. 20, s. 1–7.

podmiotowych do uzyskania od tych zakładów świadczeń” poczynił kilka istotnych spostrzeżeń. Po pierwsze, samoistne uchwały Rady Ministrów jako „akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie podporządkowani organowi wydającemu dany akt”¹⁴. Po drugie, o samoistnym charakterze uchwały Rady Ministrów nie przesądza brak wskazania przepisu prawnego będącego podstawą jej wydania. Niezamieszczenie tego przepisu w uchwale stwarza domniemanie, że ma ona charakter samoistny, a nie wykonawczy; może ono zostać obalone przez wykazanie, że nieprzytoczenie w uchwale jej podstawy prawnej jest tylko „usterką redakcyjną”. Decydujące znaczenie w tym zakresie ma zatem „rzeczywisty zamiar Rady Ministrów i treść wydanej uchwały”¹⁵. Po trzecie, nie można wykluczyć, by niektóre postanowienia jednej uchwały Rady Ministrów miały charakter wykonawczy, a inne samoistny¹⁶.

W kontekście tych rozstrzygnięć na uwagę zasługuje orzeczenie z dnia 3 listopada 1955 r. podjęte po przedstawieniu zagadnienia prawnego: „Czy przedsiębiorstwo państwowe zobowiązane jest do wypłacenia należności w wysokości umówionej, za prace zlecone wykonywane przez osoby nie pozostające w stosunku pracy z przedsiębiorstwem, jeśli wysokość tego wynagrodzenia przekracza wysokość wynagrodzeń za taką czynność, przewidzianych w instrukcji PKPG [Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego – W.P.]?”¹⁷. Udzielając odpowiedzi na tak postawione pytanie, SN zauważył, że rozważenia wymaga czy „powołaną instrukcję należy uważać za normę prawną, czy też za instrukcję władzy nadrzędnej dla niższych. W pierwszym przypadku byłyby jej postanowienia powszechnie obowiązujące i naruszenie ich powodowałoby nieważność umowy z mocy art. 41 przepisów ogólnych prawa cywilnego, w drugim zaś umówienie wyższych stawek niż dozwolone instrukcją mogłoby skutkować tylko odpowiedzialnością organów strony pozwanej za naruszenie dyscypliny finansowej”¹⁸. Przytoczony fragment uzasadnienia orzeczenia wskazuje zatem, iż skład orzekający w niniejszej sprawie za normy prawa uważał tylko normy prawne powszechnie obowiązujące i tylko im przypisywał możliwość wyznaczenia sytuacji prawnej podmiotów nie pozostających w relacji podległości. Dlatego też podstawową kwestią w ocenie SN było właściwe zakwalifikowanie instrukcji wydanej przez Państwową Komisję Planowania Gospodarczego. Biorąc pod uwagę nazwę, brak ogłoszenia, a także postanowienie instrukcji, zgodnie z którym „dysponowanie funduszem bezosobowym

¹⁴ Ibidem, s. 2.

¹⁵ Ibidem, s. 3.

¹⁶ Ibidem, s. 5.

¹⁷ Orzeczenie SN z dnia 3 listopada 1955 r., I CO 1/55, OSN 1957, z. 1, poz. 12, s. 56.

¹⁸ Ibidem, s. 57.

w sposób sprzeczny z postanowieniami instrukcji traktowane będzie jako naruszenie dyscypliny finansowej”, SN uznał, że rozważana instrukcja nie może zawierać norm prawnych powszechnie obowiązujących.

Z kolei w uchwale z dnia 21 marca 1983 r. SN rozstrzygając, czy „terenowe organy administracji państwowej mogą skutecznie nakładać na przedsiębiorstwa państwowe obowiązek dostarczania środków technicznych [...], powołując jako podstawę prawną swego działania przepisy uchwały nr 223 Rady Ministrów z dnia 23 października 1981 r. w sprawie zapewnienia sprawnej pracy transportu kolejowego, drogowego i lotniczego w warunkach zimowych” zajął następujące stanowisko. Uznawszy mianowicie uchwałę nr 223 Rady Ministrów za uchwałę samoistną, tzn. wydaną bez upoważnienia ustawowego, stwierdził, iż nie może ona „stanowić podstawy decyzji administracyjnej, tworzącej po stronie adresata określoną sytuację prawną w postaci praw lub obowiązków”, gdyż „prawa i obowiązki obywateli i innych podmiotów mogą być ustanowione jedynie w ustawie albo w akcie wykonawczym, wydanym na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia, tzn. w rozporządzeniu albo też w zarządzeniu opartym na rozporządzeniu”¹⁹.

Sąd Najwyższy kilkakrotnie podjął w swoim orzecznictwie również niektóre aspekty relacji pomiędzy aktami prawa wewnętrznego a ustawą. W orzeczeniu z dnia 9 lipca 1969 r. stwierdził, iż „ani uchwała R. M. [Rady Ministrów – W. P.] nr 42 z dnia 26 lutego 1958 r. [...], ani uchwała Zarządu Centralnego Związku Spółdzielczości Pracy nr 89 z dnia 28 marca 1958 r. w sprawie uporządkowania spraw zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych spółdzielczości pracy nie mogą, ze względu na swój charakter prawny, stanowić podstawy do kształtowania praw i obowiązków między członkiem spółdzielni i spółdzielnią, w sposób odmienny niż to wynika z obowiązujących ustaw lub postanowień statutu zgodnych z ustawami”²⁰. Podobne stanowisko zajął w uchwale z dnia 12 czerwca 1972 r., wyrażając je w następujący sposób: treść instrukcji Centralnego Związku Spółdzielczego z dnia 13 lipca 1959 r. „nie może przekraczać granic” ustawowego upoważnienia, a ponadto „jeżeli przepis aktu wykonawczego jest sprzeczny z ustawą lub wykracza poza ustawowe upoważnienie, na podstawie którego został wydany, to sądy powszechne nie mogą go stosować”²¹. W sprawie odmowy stosowania przez sąd aktów normatywnych niższej rangi niż ustawa wypowiedział się SN także w uchwale z dnia 20 września 1988 r., a więc po

¹⁹ Uchwała SN z dnia 21 marca 1983 r., III AZP 1/83, OSNCP 1983, z. 10, poz. 153, s. 27.

²⁰ Orzeczenie SN z dnia 9 lipca 1960 r., 1 CR 850/59, OSPiKA 1961, z. 9, poz. 263, s. 543.

²¹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 12 czerwca 1972 r., III CZP 47/70, OSNCP 1973, z. 1, poz. 2, s. 12-13; zob. także uchwałę SN z dnia 2 kwietnia 1985 r., III AZP 1/85, OSNCP 1985, z. 11, poz. 175, s. 51-54.

wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego instytucji kontroli konstytucyjności prawa. Zdaniem SN do Trybunału Konstytucyjnego należy „rozstrzygnięcie o obowiązywaniu kontrolowanego aktu normatywnego, sądy zaś nie stosują go tylko w rozpoznawanej sprawie. Są to uprawnienia o jakościowo odmiennym charakterze i realizowane w różnych płaszczyznach, mogą zatem być one wykonywane równolegle, co świadczy o elastyczności istniejącego systemu kontroli legalności prawa”²².

3. Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Duży wpływ na ograniczenie działalności prawotwórczej organów administracji państwowej miało utworzenie sądownictwa administracyjnego. W jednym ze swoich pierwszych orzeczeń NSA zajął następujące stanowisko:

„Tak zwana samoistna uchwała Rady Ministrów, tzn. uchwała wydana bez upoważnienia zawartego w ustawie lub dekrete z mocą ustawy, nie może stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na [...] osoby fizyczne oraz organizacje zawodowe, stowarzyszenia, a także inne osoby prawne i organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

Podstawą prawną do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne lub prawne, a także organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi może być – z uwagi na fakt, że dotyczy to sfery praw i wolności obywatelskich – jedynie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktu ustawodawczego (ustawy lub dekretu z mocą ustawy) albo aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym.

Samoistne uchwały Rady Ministrów stanowią tzw. akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego i – podobnie jak wszystkie inne akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego – mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej akt prawodawczy (zarządzenie) wydany na podstawie przepisu mającego charakter ogólnej normy kompetencyjnej”²³.

²² Uchwała Składu Sędziów SN z dnia 20 września 1988 r., III AZP 15/87, OSNCP 1989, z. 3, poz. 39, s. 31.

²³ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80, ONSA 1981, z. 1, poz. 6, s. 65.

Teza, iż akty normatywne wydane bez upoważnienia zawartego w akcie rangi ustawy nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji nakładającej obowiązki na obywateli, osoby prawne i inne podmioty nie będące jednostkami organizacyjnie podległymi organowi wydającemu te akty, była rozwijana w kolejnych orzeczeniach tego sądu. W wyroku z dnia 27 kwietnia 1981 r. NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym instrukcja nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 lutego 1968 r. w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych wydana bez upoważnienia ustawowego „jako akt adresowany do organów administracji państwowej i określający zasady, jakimi organy te powinny się kierować przy załatwianiu spraw, nie jest ogólnie obowiązującym aktem prawa materialnego i – jako taka – nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej” nakładającej obowiązki, bądź cofającej przyznane uprzednio uprawnienia²⁴. W wyroku z dnia 26 maja 1981 r. NSA zmodyfikował swoje stanowisko i uznał, że samoistna uchwała, adresowana „jedynie do państwowych jednostek organizacyjnych, nie może stanowić przesłanki wydania przez organ administracji państwowej decyzji odmawiającej osobom fizycznym uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie uregulowanym tą uchwałą”²⁵. Dalszym krokiem był wyrok z dnia 20 lipca 1981 r., w którym NSA orzekł, iż akty normatywne „nie mające mocy powszechnie obowiązującej, jakimi są m.in. uchwały Rady Ministrów wydane bez upoważnienia ustawy” nie mogą być podstawą prawną decyzji administracyjnych przyznających uprawnienia, albowiem „uprawnienie ma charakter relatywny i wtórny w tym znaczeniu, że jest pochodną uprzedniego poddania danej dziedziny życia reglamentacji prawnej”²⁶. W kolejnych orzeczeniach NSA już niemal konsekwentnie przyjmował, iż wszystkie decyzje administracyjne muszą mieć podstawę prawną w aktach normatywnych rangi ustawy albo aktach wykonawczych wydanych na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego, niezależnie od tego czy nakładają obowiązki, czy też przyznają uprawnienia²⁷. Nie mogą być zatem podstawą praw-

²⁴ Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r., SA 767/81, ONSA 1981, z. 1, poz. 36, s. 157–160; tak też w wyroku NSA z dnia 25 marca 1981 r., SA 353/81, ONSA 1981, z. 1, poz. 26, s. 46–49.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., SA 811/81, ONSA 1981, z. 1, poz. 46, s. 187.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 805/81, ONSA 1981, z. 2, poz. 70, s. 49.

²⁷ Zob. np. wyrok NSA z dnia 30 lipca 1981 r., SA/Kr 3/81, OSPiKA 1982, z. 7–8, poz. 109, s. 239–240; wyrok NSA z dnia 5 stycznia 1982 r., II SA 911/81, ONSA 1982, z. 1, poz. 4, s. 55; wyrok NSA z dnia 30 marca 1982 r., SA/Po 648/81, ONSA 1982, z. 1, poz. 31, s. 149–153; wyrok NSA z dnia 19 maja 1982 r., SA/P 31/82, OSPiKA 1983, z. 7–8, poz. 141, s. 342; wyrok NSA z dnia 16 maja 1991 r., SA/Wr 371/91, OSP 1991, z. 11–12, poz. 268, s. 506–510. Odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 6 lipca 1984 r., w którym wyraził pogląd, że samoistne uchwały Rady Ministrów mogą stanowić podstawę prawną decyzji administracyjnej, gdy „nie są sprzeczne z ustawami i nie naruszają uprawnień innych osób fizycznych” – wyrok NSA z dnia 6 lipca 1984 r., SA/P 339/84, OSPiKA 1985, z. 6, poz. 123, s. 331.

ną decyzji administracyjnej tzw. samoistne akty normatywne, czyli akty normatywne wydane bez upoważnienia zawartego w akcie rangi ustawy. Zdaniem NSA nie może być uznany za samoistny „akt, który wprowadzie nie powołuje żadnej podstawy ustawowej, jednakże podstawa taka istnieje”²⁸.

Podobne stanowisko zajmował NSA w tych orzeczeniach, w których kwestionował możliwość wydawania decyzji administracyjnych przez organy administracji państwowej na podstawie wytycznych czy pism okólnych z uwagi na to, iż tego rodzaju akty po prostu „nie stanowią źródła prawa”, pomijając w ogóle problematykę upoważnienia do ich wydawania²⁹.

Zdaniem NSA również przepis uchwały bądź zarządzenia wykraczający poza upoważnienie ustawowe nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej³⁰. W jednym z wyroków NSA uznał za „niezgodny z ustawą” przepis uchwały nr 207 Rady Ministrów właśnie z powodu, iż „wykracza [on – W.P.] poza granice ustawowych upoważnień zawartych w art. 2 i art. 384 kodeksu cywilnego, tj. przepisów ustawy, na podstawie których omawiana uchwała nr 207 Rady Ministrów została wydana”³¹. W tym przypadku zatem przekroczenie upoważnienia ustawowego zostało wyraźnie potraktowane przez sąd administracyjny jako rodzaj niezgodności pomiędzy ustawą a aktem wydanym na jej podstawie. Przy czym NSA poczynszy od wyroku z dnia 3 stycznia 1984 r. konsekwentnie wyrażał następujący pogląd: „Naczelny Sąd Administracyjny bada bezpośrednio zgodność z prawem decyzji administracyjnych, a więc aktów wydanych w sprawach indywidualnych, nie kontroluje natomiast w zasadzie aktów normatywnych, stanowiących podstawę prawną tych decyzji. Zasada ta jednak nie stoi na przeszkodzie pośredniej kontroli legalności aktów normatywnych stopnia niższego niż ustawa w toku badania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Uprawnienie sądu do takiej kontroli wynika z art. 62 Konstytucji stanowiącego, że sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom [...]. Kontrolując zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, Naczelny Sąd Administracyjny wprawdzie nie może uchylić normatywnego aktu wykonawczego

²⁸ Wyrok NSA z dnia 18 października 1995 r., III SA 509/94, Biuletyn Skarbowy 1996, nr 3, s. 30.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 4 września 1981 r., II SA 221/81, ONSA 1981, z. 2, poz. 84, s. 105; wyrok NSA z dnia 13 marca 1996 r., SA/Ka 2906/94, Lex nr 26648; wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1997 r., I SA/Po 1047/96, ONSA 1997, z. 4, poz. 178, s. 270–271.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1993 r., I SA 1729/92, ONSA 1994, z. 3, poz. 100, s. 104; wyrok NSA z dnia 14 lipca 1993 r., I SA 1788/92, ONSA 1993, z. 4, poz. 118, s. 190; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 1995 r., SA/Wr 1632/94, Lex nr 26548.

³¹ Wyrok NSA z dnia 18 marca 1988 r., III SA 1343/87, OSPiKA 1989, z. 3, poz. 56, s. 126.

stanowiącego jego podstawę, jednakże stwierdziwszy, że taki akt jest niezgodny z ustawą, Sąd jest władny odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie, oceniając zgodność decyzji z przepisami samej ustawy”³².

Naczelnny Sąd Administracyjny miał okazję wypowiedzieć się także w kwestii skutków nieprawidłowego ogłoszenia zarządzeń. W wyroku z dnia 8 lutego 1983 r., stwierdził, że pomimo ogłoszenia zarządzenia nr 8 Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 8 lutego 1982 r. w sprawie zakresu działalności i świadczeń finansowych ze środków funduszu aktywizacji zawodowej w niewłaściwym dzienniku urzędowym, stanowi ono „dostateczną podstawę prawną do wydania decyzji administracyjnej”, ponieważ zostało wydane na podstawie ustawowych upoważnień³³. Przeciwnie stanowisko zajął natomiast NSA w wyroku z dnia 28 listopada 1996 r., w którym uznał ogłoszenie zarządzenia Ministra Finansów z dnia 16 lutego 1993 r. w sprawie ustalania wzorów deklaracji dotyczących obliczenia podatku od wzrostu wynagrodzeń oraz sposobu liczenia przeciętnego zatrudnienia i oszczędności z tytułu zmniejszenia zatrudnienia w 1993 r. w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Finansów za naruszenie reguł procesu stanowienia prawa, z takim skutkiem, że akt ten jest „niezgodny z prawem”³⁴.

4. Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Idea związania organów administracji państwowej określonymi regułami w zakresie prawotwórstwa była rozwijana także dzięki utworzeniu sądownictwa konstytucyjnego. W swoich orzeczeniach TK sformułował wiele tez, których celem było zabezpieczenie przed kształtowaniem sytuacji prawnej jednostki aktami normatywnymi rangi uchwały, zarządzenia czy instrukcji.

W orzeczeniu z dnia 29 października 1986 r. TK uznał, że uchwała nr 221 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie reglamentowanej sprzedaży towarów „nie stanowi »res interna« administracji państwowej”, ponieważ dotyczy „określonych swobód i powinności nie tylko służbowo podporządkowanych ogniw aparatu administracyjnego, lecz przede wszystkim

³² Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1984 r., II SA 1797/83, ONSA 1984, z. 1, poz. 1, s. 60; zob. także: wyrok NSA z dnia 6 lipca 1984 r., SA/P 339/84, OSPiKA 1985, z. 6, poz. 123, s. 331; wyrok NSA z dnia 18 marca 1988 r., III SA 1343/87, OSPiKA 1989, z. 3, poz. 56, s. 127; wyrok NSA z dnia 14 lipca 1993 r., I S.A. 1788/92, ONSA 1993, z. 4, poz. 118, s. 194; wyrok NSA z dnia 25 lutego 1997 r., SA/Gd 1465/95, Lex nr 29021.

³³ Wyrok NSA z dnia 8 lutego 1983 r., SA/Wr 559/82, ONSA 1983, z. 1, poz. 3, s. 67.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 28 listopada 1996 r., I SA/Kr 168/96, Lex nr 29286.

obywateli i przedsiębiorstw handlowych”³⁵. Zdaniem TK akty normatywne należące do „kategorii źródeł prawa wewnętrznego administracji” można scharakteryzować następująco: „a) nie ma [wobec nich – W.P.] zastosowania domniemanie powszechnej znajomości prawa [...]; b) wiążą tylko organy (instytucje), do których są adresowane; oraz c) mogą mieć zastosowanie tylko przy kształtowaniu stosunków między podmiotami prawa powiązanymi węzłami podległości”³⁶.

Konsekwentnie TK uznawał za nielegalne zarządzenia wydane z „przekroczeniem normy kompetencyjnej”³⁷, a także bez „upoważnienia normotwórczego”³⁸. Jednocześnie TK podkreślał niedopuszczalność wprowadzania regulacji kształtujących pozycję prawną obywatela w drodze zarządzenia organu administracji państwowej. W orzeczeniu z dnia 3 marca 1987 r. Trybunał stwierdził, iż w zakresie normowania praw i obowiązków obywateli oraz innych podmiotów prawa „Konstytucja PRL nie przewiduje żadnych innych możliwości poza ustawą (dekretem), zaś na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania – żadnej innej formy niż rozporządzenie”³⁹. Zgodnie ze stanowiskiem TK zarządzenie nie tylko nie może wkraczać w materię zastrzeżoną ustawie, lecz także regulować w sposób odmienny spraw nią objętych⁴⁰. Z kolei w orzeczeniu z dnia 9 kwietnia 1991 r. TK, badając zgodność zarządzenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego z przepisami ustawy wskazanymi jako podstawa ich wydania, przypomniał, że upoważnienie do wydawania aktów normatywnych „nie może opierać się ani na domniemaniu, ani też wykładni celowościowej. Brak wyraźnego stanowiska ustawodawcy powinien być interpretowany jako nieudzielanie w danym zakresie kompetencji prawotwórczych”⁴¹.

³⁵ Orzeczenie TK z dnia 29 października 1986 r., U 2/86, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1986, poz. 5, s. 52.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1987, poz. 2, s. 81–82; orzeczenie TK z dnia 9 kwietnia 1991 r., U 9/90, OTK 1991, poz. 9, s. 146–147.

³⁸ Orzeczenie TK z dnia 5 października 1988 r., U 8/88, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1988, poz. 4, s. 161; postanowienie TK z dnia 24 kwietnia 1991 r., S 5/91, OTK 1991, poz. 33, s. 288; orzeczenie TK z dnia 17 czerwca 1997 r., U 5/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 21, s. 203.

³⁹ Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1987, poz. 2, s. 82; zob. także orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1986, poz. 1, s. 16.

⁴⁰ Orzeczenie TK z dnia 5 października 1988 r., U 8/88, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1988, poz. 4, s. 161; orzeczenie TK z dnia 23 października 1990 r., U 1/90, OTK 1990, poz. 9, s. 94; orzeczenie TK z dnia 4 lutego 1991 r., U 2/90, OTK 1991, poz. 7, s. 131–132.

⁴¹ Orzeczenie TK z dnia 9 kwietnia 1991 r., U 9/90, OTK 1991, poz. 9, s. 146; zob. także orzeczenie TK z dnia 2 lutego 1993 r., P 4/92, OTK 1993 – część I, poz. 3, s. 42.

Powyższe tezy powtórzył TK również w orzeczeniu z dnia 17 czerwca 1997 r. dotyczącym zarządzenia nr 55 Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 grudnia 1995 r. w sprawie przydzielania emerytom i rencistom kolejowym deputatu węglowego. Trybunał uznał, że „użytego przez ustawodawcę określenia »na zasadach określonych w odrębnych przepisach« nie można potraktować jako upoważnienia ustawowego do uregulowania wskazanych spraw w drodze aktu wykonawczego”, ponieważ „upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni, nie może wchodzić w rachubę domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielanie w danym zakresie kompetencji”⁴². Zdaniem TK „zakres spraw mogących podlegać regulacji w akcie wykonawczym określany jest poprzez granice upoważnienia do jego wydania. Wynika więc z nich zakaz stanowienia takich norm, których treść wykraczałaby poza zakres przewidziany w upoważnieniu oraz wydawania tych norm przez podmiot do tego nieupoważniony, a ponadto wydawanych w samoistnym akcie prawnym ministra, w którym nie mogą znaleźć się treści zarezerwowane dla ustawy oraz materii faktycznie już uregulowane w drodze ustawy”⁴³.

Kilkakrotnie TK wypowiadał się także w kwestii normatywności aktów niższej rangi niż ustawa wydawanych przez różne pomioty pod różnymi nazwami. W orzeczeniu z dnia 7 czerwca 1989 r. TK wyraził następujący pogląd: „Za akty normatywne należy zatem uznać także instrukcje, regulaminy itp. w tych wypadkach, gdy zawierają one normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, obowiązujące określone klasy adresatów. Akty o treści normatywnej, wydawane jako akty kierownictwa wewnętrznego, muszą być traktowane jako akty normatywne mimo ich wadliwości, tym bardziej jeśli na ich podstawie są podejmowane decyzje stosowania prawa w określonych sprawach”⁴⁴. Abstrahując od pojęcia aktu normatywnego w orzecznictwie TK, które zostało zanalizowane w innej części pracy, należy zauważyć, iż TK uznał się również za właściwy do kontroli aktów normatywnych wydawanych przez takie podmioty, jak np.: Prezydium Rady Naczelnej Związku Bojowników o Wolność i Demokrację⁴⁵, Prezesa Państwowego Zakładu Ubezpieczeń⁴⁶ czy Dyrektora Generalnego Polskich Kolei Państwowych⁴⁷.

⁴² Orzeczenie TK z dnia 17 czerwca 1997 r., U 5/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 21, s. 204.

⁴³ Ibidem, s. 204.

⁴⁴ Orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, poz. 10, s. 146.

⁴⁵ Orzeczenie TK z dnia 20 grudnia 1988 r., U 10/88, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1988, poz. 8.

⁴⁶ Postanowienie TK z dnia 19 września 1990 r., U 3/90, OTK 1990, poz. 21.

⁴⁷ Orzeczenie TK z dnia 28 czerwca 1994 r., K 6/93, OTK 1994 – część I, poz. 14.

W każdym z tych przypadków TK podkreślał, że działalność wskazanych podmiotów oparta jest na podstawie ustawy w ramach „funkcji zleconych z zakresu administracji państwowej”.

Wiele uwagi TK poświęcił zagadnieniom związanym z aktami prawa wewnętrznego w orzeczeniu z dnia 9 maja 1989 r., które można uznać za rekapitulację dorobku doktryny i orzecznictwa w tym zakresie. TK sformułował następujące tezy:

1) „[...] upoważnienia do stanowienia aktów prawnych o powszechnej mocy obowiązywania, czyli aktów zdolnych do ustalania praw i obowiązków wszelkich osób fizycznych i prawnych oraz do kształtowania ogólnie obowiązujących wzorów postępowania, mogą wynikać tylko z konkretnych regulacji rangi aktu ustawodawczego, wyraźnie określającego przedmiot, zakres i zasady, którym stanowiony akt normatywny ma odpowiadać. Natomiast upoważnienia do stanowienia przepisów prawnych o ograniczonej mocy obowiązywania mogą być wynikiem korelacji zadań prawnie zleconych określonym organom z ich prawnie określoną pozycją strukturalno-organizacyjną, kształtującą kompetencje kierownicze w stosunku do jednostek podległych, właściwych do uczestnictwa w procesach wykonywania danych zadań”⁴⁸;

2) konstytucyjny zwrot „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania” nie daje wyraźnych przesłanek, które pozwalałyby rozstrzygnąć, kiedy akt normatywny powinien zostać wydany w formie rozporządzenia, kiedy natomiast w formie uchwały czy zarządzenia. Niemniej, jeżeli decyzja organu administracji państwowej ma być „skuteczna *erga omnes*, to musi być oparta na przepisach o mocy powszechnie obowiązujących. Z tych przyczyn samostne uchwały Rady Ministrów wydane bez upoważnienia zawartego w ustawie (lub dekrete z mocą ustawy) stanowią wyłącznie tzw. akty kierownictwa wewnętrznego i – podobnie jak wszystkie inne akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego – mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt”⁴⁹;

3) „akty kierownictwa wewnętrznego nie mogą ani zastępować aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej, ani też modyfikować ich znaczenia i sensu. Ponieważ ich moc wiążąca ograniczona jest wyłącznie do podmiotów pozostających w szczególnym stosunku podporządkowania, przeto wyjściem poza sferę tych stosunków byłoby posługiwanie się takimi aktami w sposób wpływający na sytuację osób fizycznych i prawnych nie powiązanych z normodawcą szczególnym stosunkiem podporządkowania”⁵⁰;

⁴⁸ Orzeczenie TK z dnia 9 maja 1989 r., Kw 1/89, OTK 1989, poz. 3, s. 68.

⁴⁹ Ibidem, s. 69.

⁵⁰ Ibidem.

4) odrzucić należy koncepcję, wedle której samoistne akty normatywne mogą być podstawą decyzji administracyjnych przyznających określone uprawnienia, ponieważ prowadzi ona do ograniczenia swobód obywatelskich poprzez „uzależnienie realizacji określonych praw w danej dziedzinie od reglamentacyjnej działalności organów administracji państwowej”⁵¹.

Podobne stanowisko zajął TK w orzeczeniu z dnia 6 maja 1997 r., a więc w czasie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. Zdaniem TK uchwały Rady Ministrów „nie mają waloru aktu powszechnie obowiązującego, co oznacza, iż przy wykorzystaniu tej formy aktu prawnego nie można, zgodnie z obowiązującym modelem stanowienia prawa, regulować sytuacji prawnej obywateli. Uchwała nie może przyznawać żadnemu podmiotowi pozostającemu poza stosunkiem podległości z Radą Ministrów, grupie takich podmiotów, organizacji reprezentującej podmioty itp. jakichkolwiek uprawnień, z którymi po czyjejkolwiek stronie korespondowałyby obowiązki jakiegoś podmiotu, ani też nie może nakładać obowiązków”⁵². Zauważyć należy, że w zmienionym stanie prawnym TK utrzymał również wcześniej wyrażone poglądy w sprawie różnic pomiędzy rozporządzeniem a zarządzeniem⁵³.

5. Wnioski

Na kształtowanie się koncepcji aktu prawa wewnętrznego w orzecznictwie SN, NSA i TK niewątpliwie wpływ miała idea ochrony jednostki przed nadmierną ingerencją organów administracji państwa. Idei tej służyła teza, że adresatami norm prawnych wyrażonych w aktach prawa wewnętrznego mogą być tylko podmioty organizacyjnie podległe organom wydającym te akty. Przewija się ona w wielu orzeczeniach wszystkich branych pod uwagę organów władzy sądowniczej. O ile jednak SN początkowo wyrażał pogląd, że z aktów takich mogą „wynikać określone uprawnienia” dla obywateli, to w późniejszych orzeczeniach tego sądu, jak i orzeczeniach NSA i TK niemal konsekwentnie został on odrzucony. Szczególnie doniosłą rolę w tym zakresie odegrał NSA, który kolejno kwestionował możliwość wydawania na podstawie aktów prawa wewnętrznego decyzji nakładających obowiązki, cofających przyznane uprawnienia, odmawiających uprawnień, a wreszcie także przyznających uprawnienia podmiotom spoza struktury organizacyjnie podległej organowi, który wydał akt prawa wewnętrznego.

⁵¹ Ibidem, s. 70.

⁵² Orzeczenie TK z dnia 6 maja 1997 r., U 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17, s. 135.

⁵³ Orzeczenie TK z dnia 29 października 1996 r., U 4/96, OTK ZU 1996, nr 5, poz. 40, s. 346.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał przy tym, że podstawą prawną do wydawania decyzji administracyjnych mogą być tylko przepisy ustawy albo aktu wykonawczego wydanego na podstawie ustawy i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie.

Powyższe stanowisko zostało w pełni zaakceptowane przez TK. Ponadto Trybunał, uznawszy akty prawa wewnętrznego za akty normatywne i jako takie podlegające jego kognicji, zwrócił uwagę, że upoważnienie do wydawania aktów normatywnych, które kształtują sytuacje prawne osób fizycznych, osób prawnych oraz innych podmiotów, może wynikać tylko z „konkretnych regulacji” aktu rangi ustawy.

Na podstawie zebranego orzecznictwa nie sposób jednoznacznie udzielić odpowiedzi na pytanie o przepisy upoważniające do wydania aktu prawa wewnętrznego. Z jednej bowiem strony upoważnienie do działalności prawotwórczej – zdaniem TK – nie może opierać się ani na domniemaniu, ani też na wykładni celowościowej, a brak wyraźnego stanowiska ustawodawcy powinien być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji prawotwórczych. Z drugiej jednakże strony TK podzielił w jednym z orzeczeń pogląd W. Zakrzewskiego, iż upoważnienie do wydawania aktów prawa wewnętrznego może być „wynikiem korelacji zadań prawnie zleconych określonym organom z ich prawnie określoną pozycją strukturalno-organizacyjną, kształtującą kompetencje kierownicze w stosunku do jednostek podległych, właściwych do uczestnictwa w procesach wykonywania danych zadań”.

Żaden z sądów nie miał natomiast wątpliwości, iż zakres spraw regulowanych w akcie prawa wewnętrznego jest wyznaczony granicami upoważnienia do jego wydania. Nadto, zgodnie ze stanowiskiem TK, normy prawne wyrażone w akcie prawa wewnętrznego nie mogą ani wykraczać poza upoważnienie ustawowe, ani też regulować spraw zastrzeżonych do regulacji ustawowej bądź już przez ustawę uregulowanych.

W orzecznictwie polskich sądów nie budziło również kontrowersji upoważnienie sądów do incydentalnej kontroli legalności aktów normatywnych podstawowych. Swoje twierdzenia w tym zakresie sądy opierały na konstytucyjnym postanowieniu, że sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom. Podkreślano, że skutkiem stwierdzenia niezgodności pomiędzy ustawą a aktem normatywnym podstawowym nie jest utrata jego mocy obowiązującej, lecz jedynie odmowa zastosowania w rozpoznawanej sprawie.

Charakterystyka aktu prawa wewnętrznego na podstawie przepisów Konstytucji RP

1. Wprowadzenie

Na podstawie przepisów Konstytucji można dokonać charakterystyki aktu prawa wewnętrznego ze względu na: formę prawną, podmioty kompetentne do wydawania, przedmiot regulacji, adresatów norm w nim wyrażonych, podstawę prawną wydania, możliwość przekazania kompetencji do wydania, zakaz wydawania decyzji na jego podstawie, kontrolę zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Przepisy ustawy zasadniczej nie zawsze są jednak precyzyjnie sformułowane, co powoduje, że ich wykładnia językowa nie daje jednoznacznego rezultatu. Powyższa uwaga odnosi się zwłaszcza do postanowień art. 93 Konstytucji, które wyznaczają podstawowe elementy konstytucyjnej koncepcji aktu prawa wewnętrznego. Na ich treść miały wpływ ustalenia doktryny prawniczej i orzecznictwa sądów poczynione na podstawie przepisów wcześniejszych polskich konstytucji, ale ani w doktrynie, ani tym bardziej w orzecznictwie, nie doszło przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. do ukształtowania powszechnie akceptowanej koncepcji aktu prawa wewnętrznego. Osiągnięto natomiast konsensus co do kilku jej elementów, mianowicie, że akt tego rodzaju może zawierać normy wiążące tylko podmioty podległe organowi, który go wydał, nie może być podstawą decyzji wobec obywateli oraz musi być zgodny z aktami normatywnymi wyższej rangi¹.

W niniejszym rozdziale zostaną przedstawione rezultaty interpretacji przepisów art. 93 Konstytucji RP wraz z propozycjami ich rozumienia wysuwanymi w literaturze prawniczej i judykaturze.

¹ Zob. rozdział III i IV niniejszej pracy.

2. Formy aktu prawa wewnętrznego

W rozdziale III Konstytucji, zatytułowanym „Źródła prawa”, wyliczono rodzaje aktów normatywnych, w drodze których może być tworzony polski system prawa. Wyliczenie to, jak już zaznaczono, uzupełniają postanowienia ustawy zasadniczej spoza rozdziału III, co nie podważa jednak jego zasadniczej wagi dla regulacji „źródeł prawa”². Wymienienie w nim także uchwał i zarządzeń dowodzi, iż ustawodawca konstytucyjny zaliczył je do aktów normatywnych, w drodze których może być tworzony polski system prawa³. Potwierdza to również przebieg dyskusji na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, podczas których wyraźnie podkreślano, że uchwały oraz zarządzenia podlegające regulacji konstytucyjnej są szczególnego rodzaju aktami normatywnymi⁴. Koncepcja aktu prawa wewnętrznego wyrażona w Konstytucji nie obejmuje zatem wydawanych przez organy administracji publicznej aktów będących apelami, opiniami, zaleceniami, informacjami, planami, decyzjami, a także aktami generalnymi administracji⁵.

Zgodnie z ustawą zasadniczą uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają „charakter wewnętrzny” (art. 93 ust. 1), „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” (art. 93 ust. 1), a także „podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem” (art. 93 ust. 3). Ponadto zarządzenia są „wydawane tylko na podstawie ustawy” (art. 93 ust. 2 zd. 1) i „nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” (art. 93 ust. 2 zd. 2). Porównanie powyższych postanowień z odpowiednimi postanowieniami rozdziału III Konstytucji odnoszącymi się do innych aktów normatywnych pozwala dostrzec odmienny sposób ich zredagowania. W art. 87 ustawodawca konstytucyjny porzucił w zasadzie na wyliczeniu rodzajów aktów normatywnych (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego) i określeniu ich jako „źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”, natomiast w art. 93 nie tylko je wymienił (uchwały, zarządzenia), ale ponadto przypisał im szereg cech. Taka redakcja przepisów rozdziału III jest wyrazem rozróżnienia wszystkich

² A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji ...*, s. 33.

³ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP – uwaga 8a*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., s. 14.

⁴ Zob. *Posiedzenie Podkomisji Zagadnień Systemu Źródeł Prawa (11 w dniu 21 czerwca 1995 r.)*, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn XXI, Warszawa 1996, s. 116.

⁵ Zob. np. A. Bałaban, *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002, s. 266–267.

aktów normatywnych na powszechnie obowiązujące oraz wewnętrznie obowiązujące (akty prawa wewnętrznego)⁶.

W Konstytucji przewidziano dwie formy aktów prawa wewnętrznego: uchwały oraz zarządzenia. Pierwsze są wydawane przez Radę Ministrów (art. 93 ust. 1) oraz Sejm (art. 120), drugie z kolei przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów (art. 93 ust. 1), przewodniczących określonych w ustawach komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3 w zw. z art. 93 ust. 1), a także Prezydenta RP (art. 142 ust. 1). Rozważenia wymaga, czy wyliczenie w ustawie zasadniczej form aktów prawa wewnętrznego oraz podmiotów upoważnionych do ich wydawania należy traktować jako wyczerpujące, czy też jedynie przykładowe.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarówno formy aktów prawa wewnętrznego, jak i podmioty upoważnione do ich wydawania wymieniono przykładowo. Przyjął, że „art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji z 1997 r., a więc, że co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego”⁷. Przytoczona konkluzja została sformułowana po wykazaniu, że wykładnia językowa art. 93 nie daje jednoznacznego rezultatu i po zastosowaniu funkcjonalnych reguł wykładni, co Trybunał wyraził następująco: „Tylko taka wykładnia odpowiada [...] istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego. [...] uznanie, że akty wewnętrzne 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”⁸.

Trybunał, spośród możliwych rezultatów wykładni art. 93 Konstytucji, przyjął zatem ten, wedle którego formy aktów prawa wewnętrznego, jak i podmioty upoważnione do ich wydawania wymieniono przykładowo. Takie rozumienie art. 93 Trybunał oparł na regułach funkcjonalnych odwołujących się do przypisywanej ustawodawcy konstytucyjnemu wiedzy merytorycznej, prakseologicznej i aksjologicznej.

Nasuwać się jednak pewne wątpliwości wobec uznania wyliczenia w ustawie zasadniczej form aktów prawa wewnętrznego za przykładowe. W moim przekonaniu trafniejsze jest stanowisko, że ustrojodawca przewi-

⁶ Zob. np. P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji ...*, s. 20-21; S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji ...*, s. 39; S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 82 i 86; K. Działocha, *Komentarz do art. 87 Konstytucji RP – uwaga 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I..., s. 1.

⁷ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 645.

⁸ Ibidem.

dział jedynie dwie formy aktów prawa wewnętrznego: uchwały i zarządzenia⁹. Znajduje ono silniejsze uzasadnienie zarówno prakseologiczne, jak i aksjologiczne. Ograniczenie prawotwórstwa administracji do uchwał i zarządzeń sprzyja bowiem przejrzystości i uporządkowaniu systemu prawa. Prawdopodobnie stanowisko to znane było sędziom Trybunału, skoro w uzasadnieniu można przeczytać: „System aktów prawa wewnętrznego ma w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, **w każdym razie w zakresie podmiotowym** [podkreślenie – W.P.]”¹⁰. Jednakże zaraz po nim, w dalszych wywodach czytamy: „Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, 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 (np. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej skierowane do organów wyborczych)”¹¹.

W art. 93 ust. 1 ustawy zasadniczej wymieniono dwie tradycyjne formy dla aktu prawa wewnętrznego i wskazane byłoby nie mnożyć ich. Trybunał Konstytucyjny co prawda dopuszcza inne nazwy niż wyliczone w Konstytucji, gdy przewiduje to wyraźny przepis ustawy, ale nie inne rodzaje aktu prawa wewnętrznego. Należy zauważyć, że inaczej jest w przypadku aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. W Konstytucji wymieniono wiele ich rodzajów (np. Konstytucja, ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa, rozporządzenie). Natomiast jest jeden rodzaj (model) aktu prawa wewnętrznego przewidziany w Konstytucji, który może przybierać formę uchwały bądź zarządzenia.

3. Podmioty kompetentne do wydawania aktu prawa wewnętrznego

Na pełną akceptację zasługuje pogląd, że w Konstytucji nie wymieniono wyczerpująco podmiotów upoważnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego. Co prawda w art. 93 ust. 1 ustawy zasadniczej wskazano tylko uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia jej Prezesa i ministrów, ale w ust. 2 tego artykułu, w którym sformułowano wymaganie, by zarządzenia były wydawane „tylko na podstawie ustawy” nie zastrzeżono, iż prawo ich wydawania przysługuje wyłącznie organom wskazanym w Konstytucji. Inaczej postąpił ustrojodawca w przypadku rozporządzeń, gdyż wyraźnie

⁹ S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 85.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, s. 645.

¹¹ Ibidem.

zastrzegł, że są one wydawane „przez organy wskazane w Konstytucji” (art. 92 ust. 1), czyli tylko te organy, którym jednoznacznie przyznano w ustawie zasadniczej prawo wydawania rozporządzeń. Poza tym akty prawa wewnętrznego są wydawane w celu zapewnienia sprawnej działalności jednostek znajdujących się w określonej strukturze organizacyjnej i dlatego też możliwością wydawania tego rodzaju aktów powinny dysponować nie tylko organy wymienione w Konstytucji, ale również inne jeszcze podmioty.

Z uwagi na rozbudowaną administrację publiczną współczesnego państwa nie sposób wyliczyć ich wszystkich w ustawie zasadniczej. Wymienienie w Konstytucji Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących określonych w ustawach komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, Prezydenta jako organów, które mają prawo wydawania aktów prawa wewnętrznego ma charakter jedynie przykładowy. Możliwości przyznania kompetencji do wydawania aktów prawa wewnętrznego ustrojodawca nie ograniczył tylko do tych organów. Ustawodawca może zatem ją przyznać również podmiotom nie wymienionym w Konstytucji. Choć wszystkie z wyliczonych w Konstytucji podmiotów kompetentnych do wydawania uchwał bądź zarządzeń są organami administracji państwowej, to nie ma konstytucyjnych przeszkód, by upoważnić do ich wydawania inne podmioty administracji publicznej. Gdyby ustawodawca konstytucyjny chciał wykluczyć taką możliwość, powinien był jednoznacznie wyrazić to w tekście ustawy zasadniczej, gdyż tradycyjnie akty prawa wewnętrznego wydawały nie tylko organy administracji państwowej, ale także organy samorządów terytorialnych, zawodowych, gospodarczych, zakładów publicznych itd.

Uchwały oraz zarządzenia – jak stanowi art. 93 ust. 1 Konstytucji – „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe **organowi wydającemu te akty**” [podkreślenie – W.P.]. Z treści tego postanowienia wynika, że akty prawa wewnętrznego może wydawać organ. W literaturze prawniczej wielokrotnie podejmowano próby prawnej charakterystyki organu¹². Wśród rozmaitych cech przypisywanych organowi szczególną doniosłość mają: wyodrębnienie organizacyjne, wyodrębnienie kompetencyjne oraz działanie w czymś imieniu. Organem w rozumieniu ustawy zasadniczej jest zatem jednostka organizacyjna (osoba bądź osoby) o strukturze i kompetencjach wyznaczonych przepisami prawa, działająca w imieniu określonej grupy. Takie ujęcie jest na tyle szerokie, że nie ogranicza zastosowania reguł wyrażonych w art. 93 Konstytucji tylko do organów państwa, czyli jednostek

¹² O sposobach pojmowania „organu” zob. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I..., s. 282–305.

organizacyjnych o strukturze i kompetencjach określonych prawem, działających w imieniu państwa. Należy je stosować również do organów tych podmiotów, które działają na rzecz interesu publicznego na podstawie ustawy, ale nie w imieniu państwa, lecz własnym. Takimi podmiotami są samorządy, zakłady publiczne, niektóre osoby prawne. Ustawodawca może, i w praktyce to robi, upoważnić je do wydawania uchwał bądź zarządzeń zgodnych z konstytucyjną koncepcją aktu prawa wewnętrznego¹³. Powyższa konstatacja znajduje silne uzasadnienie, albowiem zapewnia lepszą ochronę wolności i praw przysługujących jednostce, gdyż wszystkie akty prawa wewnętrznego mogą zawierać normy adresowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi je wydającemu, podlegają kontroli co do zgodności z prawem powszechnie obowiązującym, a ponadto to ustawodawca decyduje, jakie podmioty upoważnić do ich wydawania.

W strukturze organizacyjnej organu określonego podmiotu mogą występować jeszcze organy „wewnętrzne”. Wykładnia postanowień ustawy zasadniczej prowadzi do wniosku, że można upoważnić także organy wewnętrzne do wydawania aktów prawa wewnętrznego, gdy spełnione są warunki wyrażone przepisami art. 93 Konstytucji. W postanowieniu art. 93 ust. 1 ustawy zasadniczej użyto bowiem słowa „organ” w odpowiednim przypadku, bez uściślenia o jaki organ chodzi. Poza tym taka wykładnia pozwala zapewnić sprawne działanie organów władzy publicznej. Możliwości takiej nie wykluczył Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że ustawa może zawierać upoważnienie dla Marszałka Sejmu – organ Sejmu – do wydawania aktów prawa wewnętrznego (statutu) wiążącego Najwyższą Izbę Kontroli¹⁴.

Z uwagi na strukturę organu wyróżnia się organy jednoosobowe oraz kolegialne. Jeżeli jako organ działa jedna osoba (Prezydent, minister, wojewoda, wójt, rektor), to jest to organ jednoosobowy. Natomiast organ kolegialny składa się z zespołu osób (Rada Ministrów, rada gminy, senat szkoły wyższej). W art. 93 ust. 1 Konstytucji została wyrażona reguła, zgodnie z którą, wydając akt prawa wewnętrznego, organ kolegialny (Rada Mini-

¹³ Por. A. Bałaban, *Prawo powszechnie ...*, s. 49; A. Korybski, *Prawo wewnętrznie obowiązujące: pojęcie i podstawowe problemy badawcze*, [w:] *Państwo – Prawo – Myśl prawnicza. Prace dedykowane Profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, Lublin 2003, s. 136–137 oraz wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK ZU A 2004, nr 2, poz. 9, s. 33. Natomiast w sprawie dotyczącej odpłatności za studia wyższe Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone zarządzenia Rektora oraz regulamin studiów uchwalony przez Senat Uniwersytetu można zakwalifikować jako „akty wewnętrznego władztwa zakładowego”, które nie mają charakteru normatywnego, gdyż „stanowią jedynie pewną aktualizację, względnie konkretyzację przepisów ustawy i wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego”; zob. wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258, s. 1281.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 644.

strów) nadaje mu formę uchwały, natomiast organ jednoosobowy (ministrowie) formę zarządzenia. Konstytucyjna regulacja w tym zakresie jest potwierdzeniem ukształtowanej praktyki legislacyjnej.

4. Przedmiot regulacji i adresaci norm aktu prawa wewnętrznego

W art. 93 ust. 1 ustawy zasadniczej uchwałom i zarządzeniom przypisano dwie cechy. Zgodnie z tym przepisem mają one „charakter wewnętrzny” i „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”. Konstytucja nie zawiera definicji legalnych tych określeń, dlatego też ustalenie ich sensu wymaga odwołania się do poglądów wyrażonych w doktrynie prawniczej i orzecznictwie. Zdaniem S. Wronkowskiej charakter wewnętrzny ma akt „kształtujący strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań, a nawet jej zadania i obowiązki pod warunkiem, że są one wyznaczone jednostce organizacyjnej (a nie jakimkolwiek innemu podmiotowi) podległej organowi wydającemu akt”¹⁵. Pogląd ten zaaprobował Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie aktów wydawanych przez organy Narodowego Banku Polskiego¹⁶. Natomiast K. Działocha uważa, że „zwrot »mają charakter wewnętrzny« związany jest z ich nazwą używaną w doktrynie prawa (»akty wewnętrznie obowiązujące« lub »akty kierownictwa wewnętrznego«). Prawnie nie zawiera bliżej określonej treści. Oznacza tylko tyle, że uchwały i zarządzenia należą do jakiegoś zbioru aktów o zamkniętej, ograniczonej sferze oddziaływania, różnej od innej zewnętrznej sfery prawotwórstwa, opo-owanej przez akty normatywne (źródła prawa) powszechnie obowiązujące i wymienione w art. 87 ust. 1. Prawnie zdefiniowane znaczenie »charakteru wewnętrznego« uchwał i zarządzeń daje druga formuła użyta w art. 93 ust. 1 – »obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty«. Uchwały i zarządzenia mają zatem charakter wewnętrzny, bo obowiązują jednostki (podmioty) usytuowane w systemie organizacyjnej podległości w stosunku do organu wydającego akty”¹⁷.

Nie kwestionuje się zatem, że w art. 93 ust. 1 Konstytucji sformułowano dwie cechy uchwał oraz zarządzeń: charakter wewnętrzny i obowiązki tylko jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te właśnie akty. Ze względu na kontekst językowy, „charakter wewnętrzny” aktu od-

¹⁵ S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 89.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141, s. 777.

¹⁷ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP – uwaga 8a*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., s. 15.

nosi się do pewnego zakresu spraw techniczno-organizacyjnych podmiotów podległych organowi wydającemu te akty. Gdyby zgodzić się z K. Działochą, iż zwrot ten „nie zawiera bliżej określonej treści”, to niezrozumiałe byłoby jego użycie w przepisie art. 93 ust. 1 Konstytucji. Brak precyzji i niejasność postanowień art. 93 ustawy zasadniczej nie oznacza przecież, że ustawodawca konstytucyjny posługuje się słowami bez „bliżej określonej treści”. Tłumaczenie charakteru wewnętrznych uchwał i zarządzeń – jak to robi K. Działocha – obowiązywaniem ich tylko wobec jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty, czyni ten zwrot zbytecznym, ponieważ wystarczyłoby wtedy sformułowanie, że uchwały i zarządzenia obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Art. 93 ust. 1 Konstytucji dotyczy aktów normatywnych, które „mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”, a w doktrynie prawniczej nazywane są „aktami prawa wewnętrznego”, „aktami wewnętrźnie obowiązującymi” bądź „aktami kierownictwa wewnętrznego”. Przedmiotem ich uregulowań mogą być kwestie techniczno-organizacyjne, o ile dotyczą jednostek organizacyjnie podległych organowi je wydającemu, co nie wyłącza możliwości uregulowania tego zakresu spraw w ustawie¹⁸. Z wyjątkiem materii wymagających uregulowania regulaminami Sejmu i Senatu nie ma bowiem żadnych konstytucyjnych ograniczeń dla zakresu przedmiotowego ustawy¹⁹.

Druga z cech wskazana w art. 93 ust. 1 Konstytucji nawiązuje do kręgu adresatów aktów normatywnych i jest od dawna uznawana w literaturze prawniczej za kryterium podziału aktów normatywnych na powszechnie obowiązujące oraz wewnętrźnie obowiązujące²⁰. W istocie cecha ta odnosi się nie do aktów normatywnych, ale do norm w nich wyrażonych i dlatego też lepiej byłoby mówić o normach powszechnie bądź wewnętrźnie wiążących. Pojęcie obowiązywania norm prawnych w prawoznawstwie związane jest raczej z dociekaniami ich statusu ontologicznego, a nie podmiotami, do których normy są adresowane²¹. Zgodnie z utrwalonym poglądem normy powszechnie wiążące to takie, których adresatem może być każdy podmiot (np. osoby fizyczne, osoby prawne, organy państwa i inne podmioty). Z kolei normy wewnętrźnie wiążące mogą być adresowane tylko do pod-

¹⁸ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. s. 644.

¹⁹ L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa ...*, s. 10–33.

²⁰ J. Wróblewski, *System źródeł prawa w Konstytucji PRL*, [w:] *Problemy prawodawstwa ...*, s. 45.

²¹ O sposobach pojmowania „obowiązywania” zob. np. A. Grabowski, B. Naleziński, *Kłopoty z obowiązywaniem. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, pod red. J. Stelmacha, Kraków 2001, s. 219–257.

miotów organizacyjnie podległych organowi stanowiącemu te normy²². Normy powszechnie wiążące muszą być wyrażone w odpowiedniej formie (np. w ustawie). „Zamieszczenie normy o dowolnej treści w ustawie – zauważa S. Wronkowska – samo przez się nie przesądza jeszcze o jej powszechnie obowiązującym charakterze”²³. Możliwe jest natomiast zamieszczenie normy wewnętrznym wiążącej w ustawie, ale nie odwrotnie, to znaczy normy powszechnie wiążącej w uchwale bądź zarządzeniu.

Jak stanowi art. 93 ust. 1 ustawy zasadniczej akty prawa wewnętrznego „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”. Innymi słowy, adresatami norm wewnętrznym wiążących wyrażonych w aktach prawa wewnętrznego mogą być: organy organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, jego własne jednostki organizacyjne (np. departamenty, sekretariaty, wydziały, komórki), a także pracownicy i funkcjonariusze pracujący w strukturach organizacyjnych organu wydającego te akty. Przepis art. 93 ust. 1 Konstytucji zawiera bowiem zwrot „jednostki organizacyjnie podległe”, a nie „jednostki organizacyjne podległe”²⁴.

Powyższy pogląd znalazł potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, iż „w przypadku korporacji zawodów zaufania publicznego podległość wobec dyspozycji zawartych w aktach wyższych organów samorządu zawodowego dotyczyć może wyłącznie – zwłaszcza w sferze objętej konstytucyjnie gwarantowanymi swobodami jednostki – jedynie niższych (podległych) organów samorządu (w granicach ich podległości) oraz podmiotów (osób) zrzeszonych w odpowiedniej korporacji zawodowej. Nie obejmuje natomiast osób (podmiotów) nie pozostających w stosunku przynależności czy podległości korporacyjnej”²⁵.

Nie zawsze jednak wystarczy charakterystyka adresata normy. Mogą przecież występować normy postępowania adresowane wprawdzie do podmiotu A, organizacyjnie podległego organowi stanowiącemu normę, ale nakazujące mu określone zachowanie względem podmiotu B, który nie jest jednostką organizacyjnie podległą organowi stanowiącemu. Normy aktu prawa wewnętrznego – jak stanowi Konstytucja – nie mogą w żadnym razie być adresowane do podmiotów spoza struktury organizacyjnie podległej organowi wydającemu ten akt ani kształtować ich sytuacji prawnej²⁶. Zda-

²² Zob. np. H. Rot, *Akty prawotwórcze ...*, s. 33–116.

²³ S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 127.

²⁴ A. Bałaban, *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów*, 1–3 czerwca 2000, pod red. M. Granata, Lublin 2000, s. 63.

²⁵ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK ZU A 2004, nr 2, poz. 9, s. 33.

²⁶ Zob. np. Wyrok NSA z dnia 30 października 1998 r., I SA/Lu 996/97, Lex nr 37125 oraz wyrok SN z dnia 11 czerwca 2003 r., V CK 335/02, OSNC 2004, z. 9, poz. 140, s. 53.

niem S. Wronkowskiej „realizowanie normy wewnętrznej nie może mieć »refleksu« w stosunku do obywatela i jego organizacji, bo nie może upoważniać ani zobowiązywać jednostki podporządkowanej organowi wydającemu dany akt (jako adresata normy wewnętrznej) do bezpośredniego oddziaływania na zachowania obywateli”²⁷.

Aby rozstrzygnąć, czy dany podmiot może być w ogóle adresatem norm prawnych wyrażonych w aktach prawa wewnętrznego, należy stwierdzić istnienie relacji organizacyjnej „podległości” między organem wydającym akt a podmiotami, do których jest on adresowany. Jeżeli relacja taka nie występuje, to sytuacja prawna podmiotów nie może być regulowana aktami prawa wewnętrznego. Jak zatem rozumieć „organizacyjną podległość”, o której mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji?

Trybunał Konstytucyjny – rozważając relacje między Najwyższą Izbą Kontroli a Sejmem – uznał, że przez „organizacyjną podległość” należy rozumieć nie tylko „hierarchiczne podporządkowanie”, ale także „więź ustrojowo-prawną”. Wyjaśniając znaczenie tych zwrotów, Trybunał oparł się na ustaleniach poczynionych przez przedstawicieli nauki o prawie administracyjnym. Zgodnie z nimi „hierarchiczne podporządkowanie 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. Zależność osobowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby pełniącej funkcje organu, a kończy w momencie jego ustania. Jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy (awansowanie, nagradzanie, przeniesienie na inne stanowisko, odpowiedzialność służbowa, porządkowa, odpowiedzialność dyscyplinarna). [...] Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu”²⁸. Z kolei „więź ustrojowo-prawna” występująca między NIK a Sejmem charakteryzuje się – twierdzi Trybunał – jako relację, w której „podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej ich fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków”²⁹.

Jeszcze szerzej zwrot „organizacyjnie podległe” zinterpretował Trybunał w orzeczeniu dotyczącym aktów wydawanych przez organy NBP, uznając,

²⁷ S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 89.

²⁸ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141, s. 778.

²⁹ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 643.

że banki komercyjne, mimo samodzielności i formalnej niezależności są faktycznie zależne w zakresie polityki pieniężnej od banku centralnego. Relacje owej zależności występującej między NBP a bankami komercyjnymi Trybunał określił mianem „funkcjonalnej podległości”. Ze względu na „niebezpieczeństwo »rozchwiania«” konstytucyjnej koncepcji prawa wewnętrznego, możliwość takiej interpretacji Trybunał ograniczył do relacji, w której podmiotem jest organ konstytucyjny (przesłanka podmiotowa) wykonujący „konstytucyjnie określone zadania publiczne” (przesłanka przedmiotowa)³⁰. Komentując to rozstrzygnięcie, L. Garlicki zauważa, iż Trybunał „doszedł [...] do ostatecznej granicy, jakie możliwościom interpretacyjnym stwarza tekst konstytucji i historia jego powstawania”³¹.

W obu wspomnianych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Punktem wyjścia określenia kompetencji organu państwowego do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym musi być więc wskazanie, czy można mówić o podległości podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów”³². Oznacza to, że udzielenie upoważnienia określönemu organowi do wydawania aktów prawa wewnętrznego jest uzależnione od stwierdzenia relacji organizacyjnej podległości między nim a podmiotami mającymi być adresatami tego aktu. Czy w takim razie relacja organizacyjnej podległości może być wystarczającą podstawą do wydawania aktów prawa wewnętrznego? Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie, należy rozważyć zagadnienie podstawy prawnej aktów prawa wewnętrznego.

5. Podstawa prawna aktu prawa wewnętrznego

Zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy”. Porównanie tego przepisu z odpowiednimi przepisami Konstytucji prowadzi do wniosku, że ustrojodawca przewidział trzy różne podstawy do wydawania aktów podustawowych³³. Rozporządzenia są wydawane „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania” (art. 93 ust. 1), akty prawa miejscowego „na podsta-

³⁰ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141, s. 782; zob. także postanowienie SN z dnia 7 grudnia 1999 r., I CKN 796/99, OSNC 2000, z. 6, poz. 114, s. 55–56 w sprawie obowiązku tworzenia rezerw celowych przez banki na podstawie uchwały nr 13/98 Komisji Nadzoru Bankowego.

³¹ L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *System źródeł prawa ...*, s. 55.

³² Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 646 oraz wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141, s. 778.

³³ S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 93.

wie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94), z kolei zarządzenia „tylko na podstawie ustawy” (art. 93 ust. 2 zd. 1). Nie ma zatem konstytucyjnego warunku, by podstawą wydawania zarządzeń było upoważnienie zawarte w ustawie, tak jak w przypadku rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. Nie sformułowano też zastrzeżenia wydawania zarządzeń w celu wykonania ustawy bądź w granicach upoważnienia w niej zawartego.

Powyższe rozważania – z uwagi na treść art. 93 ust. 2 zd. 1 Konstytucji – dotyczyły podstawy wydawania zarządzeń. Nasuwa się jednak pytanie o podstawę wydawania drugiego rodzaju aktów wewnętrznych, przewidzianych w ustawie zasadniczej, jaką są uchwały.

Brak wyraźnego postanowienia konstytucyjnego w sprawie podstawy wydawania uchwał jest przyczyną rozbieżnych poglądów prawników w tej sprawie. Kontrowersje wywołuje zwłaszcza zagadnienie podstawy prawnej uchwał Rady Ministrów. W literaturze prawniczej można napotkać głosy dopuszczające wydawanie uchwał przez Radę Ministrów nie tylko na podstawie ustawy, ale także na podstawie postanowień Konstytucji. Zwolennicy powyższej tezy nie przedstawiają jednak szerszej argumentacji na jej rzecz. K. Działocha możliwość taką uzależnia od istnienia przepisu w Konstytucji przyznającego Radzie Ministrów pewne kompetencje, których realizacja wymaga właśnie wydania aktu prawa wewnętrznego. Jako przykład wskazuje przepisy art. 146 ust. 4 Konstytucji³⁴.

Z kolei zdaniem L. Garlickiego „normatywne uchwały Rady Ministrów nie muszą być wydawane na podstawie ustawy (*a contrario* z art. 93 ust. 2 zd. 1), co oznacza, że można je także wydawać na podstawie kompetencji Rady Ministrów, określonych w przepisach konstytucyjnych”³⁵. Takie też rozwiązanie przyjęto w zasadach techniki prawodawczej (dalej: ZTP)³⁶. I choć nie mają one charakteru reguł konstrukcji polskiego systemu prawa, to w praktyce legislacyjnej pełnią rolę dyrektyw wskazujących jak poprawnie konstruować akty normatywne³⁷. Problematyka związana z redagowaniem podstaw prawnych uchwał i zarządzeń została uregulowana w Dziale

³⁴ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP* – uwaga 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., s. 11.

³⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne* ..., s. 311–312.

³⁶ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

³⁷ S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego* ..., s. 65. Stanowisko takie zajmowała S. Wronkowska również w późniejszych pracach: *Technika prawodawcza*, RPEiS 1990, z. 1, s. 1 i n.; *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, Przegląd Legislacyjny 2004, z. 4, s. 11 oraz S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 19–21.

VI ZTP zatytułowanym „Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń)”. Przewidziano w nim możliwość wydawania uchwał Rady Ministrów na podstawie Konstytucji lub ustawy, natomiast uchwał innych organów oraz zarządzeń na podstawie ustawy (§ 133). Powyższe rozwiązanie budzi wątpliwości, bo w literaturze prawniczej kwestia konstytucyjnej podstawy uchwał Rady Ministrów jest wysoce sporna.

Zdaniem P. Sarneckiego na gruncie przepisów Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. „żadnych kompetencji prawodawczych organów pozaparlamentarnych nie wolno domniemywać, a każda z istniejących form takiego prawodawstwa powinna znajdować podstawę w niedwuznaczonej delegacji parlamentarnej, a więc w ustawach. [...] Te założenia konstytucyjne, a także »modelowa« (paradygmatyczna) analiza art. 93 prowadzą więc do wniosku, że zwrot z tego przepisu »są wydawane tylko na podstawie ustawy« określa warunki stanowienia zarówno zarządzeń (do czego odnosi się wprost), jak i uchwał Rady Ministrów”³⁸.

Zagadnienie podstawy prawnej wydawania uchwał Rady Ministrów było przedmiotem sporów już na gruncie Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. i źle się stało, że twórcy obowiązującej ustawy zasadniczej nie unormowali tej kwestii jednoznacznie³⁹. Niemniej nie byłoby trafne nawiązywanie do ukształtowanej pod rządami Konstytucji PRL koncepcji „samoistnych uchwał” Rady Ministrów wydawanych na podstawie ustawy zasadniczej, bo przeczy temu rezultat wykładni art. 93 ust. 2 zd. 1 Konstytucji.

W Konstytucji nie ma co prawda wyraźnego rozstrzygnięcia w sprawie podstawy prawnej uchwał, ale ustawodawca konstytucyjny postanowił, iż „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy” (art. 93 ust. 2 zd. 1). Przepis ten można rozumieć jako wymaganie podstawy prawnej w ustawie tylko dla zarządzeń bądź też dla zarządzeń i uchwał, ponieważ mianem „zarządzeń” w doktrynie określano niekiedy wszelkie akty prawa wewnętrznego⁴⁰. Wykładnia funkcjonalna w oparciu o *argumentum a simili* prowadzi do wniosku, iż wszystkie akty prawa wewnętrznego, także uchwały, są wydawane tylko na podstawie ustawy⁴¹. Za przyjęciem takiego rezultatu wykładni można przytoczyć następujące argumenty. Po pierwsze, między uchwałami i zarządzeniami zachodzą istotne podobieństwa; jedno

³⁸ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 64.

³⁹ Spór ten został omówiony w rozdziale III.

⁴⁰ Zob. np. S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 285; tenże, *Drugi etap prac*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1968, z. 4, s. 8; J. Homplewicz, *Zarządzenia ...*, s. 13 i n.; W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy ...*, s. 247 i n.

⁴¹ Na temat wykładni *a simili* zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa ...*, s. 168–169.

i drugie mają przecież „charakter wewnętrzny”, „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” (art. 93 ust. 1) oraz „podlegają kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem” (art. 93 ust. 3). Po drugie, jest to jedna z gwarancji prymatu ustawy – zmusza Radę Ministrów do korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej i podporządkowuje jej działalność ustawie. Po trzecie, ułatwia kontrolę Rady Ministrów przez Sejm oraz organy władzy sądowniczej. Biorąc pod uwagę te argumenty uprawniony jest wniosek, że w przepisie art. 93 Konstytucji została wyrażona zasada, iż organy władzy publicznej, a więc także Rada Ministrów wydaje uchwały i zarządzenia „tylko na podstawie ustawy”. Innymi słowy, ustrojodawca wykluczył wydawanie uchwał i zarządzeń na podstawie innych aktów normatywnych niż ustawa.

Nasuwa się pytanie, czy użyty w art. 93 ust. 2 termin „ustawa” odnosi się tylko do ustaw, czy obejmuje również ustawę zasadniczą. Wykładni takiej nie można z góry wykluczyć. W art. 88 ust. 1 Konstytucji wyrażona została zasada, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Wśród wymienionych nie ma jednak „Konstytucji” i trzeba przyjąć w drodze interpretacji, iż użyte określenie „ustawa” odnosi się także do ustawy zasadniczej. Takie rozumienie art. 88 ust. 1 znajduje silne uzasadnione aksjologiczne. Jeżeli warunkiem wejścia w życie ustawy, rozporządzenia oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, to tym bardziej wymóg ten powinien dotyczyć Konstytucji – aktu normatywnego najwyższej rangi, który wyznacza pozycję jednostki w państwie i w związku z tym powinien być powszechnie dostępny. Takich argumentów nie ma jednak w przypadku art. 93 ust. 2 Konstytucji. Natomiast użyte w nim słowo „**tylko** [podkreślenie – W.P.] na podstawie ustawy” skłania do wniosku, że ustrojodawca wykluczył możliwość wydawania aktów prawa wewnętrznego na podstawie ustawy zasadniczej.

Ze względu na zadania i kompetencje Rady Ministrów uregulowane w art. 146 oraz treść art. 93 Konstytucji rozważenia wymaga jeszcze inna interpretacja podstawy prawnej uchwał Rady Ministrów. Otóż można wstępnie przyjąć, że użyty w art. 93 ust. 2 termin „zarządzenia” odnosi się do uchwał organów kolegialnych oraz zarządzeń organów monokratycznych, z wyjątkiem uchwał Rady Ministrów. Konsekwencją akceptacji takiej wykładni byłoby jednak dopuszczenie wydawania na podstawie uchwał Rady Ministrów decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów, ponieważ zdanie drugie art. 93 ust. 2 musi być interpretowane w związku z jego zdaniem pierwszym. Uchwały Rady Ministrów wyłamywałyby się tym samym z konstytucyjnej koncepcji aktu prawa wewnętrznego. Byłyby aktami normatywnymi o charakterze wewnętrznym, obowiązującymi tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te

akty, wydawanymi na podstawie ustawy bądź Konstytucji, mogłyby stanowić podstawę prawną decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów oraz podlegałyby kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Wydaje się, że twórcy ustawy zasadniczej zamierzali uniknąć takiej interpretacji.

Podczas prac nad tekstem projektu Konstytucji, K. Działocha, odpowiadając na pytanie: „Czy w zaproponowanym pojęciu »zarządzenia« chodzi również o zarządzenia kolegialne, czyli akty zwane dotychczas uchwałami”, stwierdził: „[...] akty wewnętrznie obowiązujące są w projekcie podkomisji określone jako zarządzenia. Czy będą to zarządzenia organów jednoosobowych, czy uchwały organów kolegialnych, to materialnie będą one scharakteryzowane tak jak w art. 13. Tak więc te zarządzenia nie będą mogły kształtować sytuacji prawnej samoistnych podmiotów prawa, osób fizycznych oraz organów państwowych. Będą mogły tylko kształtować wewnętrzną strukturę organów i będą skierowane do pracowników danej jednostki organizacyjnej. [...] Chcę dodać, że nie wiem, jakie mogą być racje przemawiające za tym, aby jeszcze szukać aktów trzeciego rodzaju, na przykład w formie uchwał Rady Ministrów. Oznaczałoby to powrót do tego, co już zostało odrzucone przez judykaturę i co kojarzy się z uchwałami samoistnymi”⁴².

Trybunał Konstytucyjny nie orzekł jeszcze w tej sprawie, aczkolwiek uznał wydawanie aktów prawa wewnętrznego tylko na podstawie ustawy za istotny element konstytucyjnej koncepcji tychże aktów, co wyraził następująco: „wszystkie te akty [prawa wewnętrznego – W.P.] 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. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydawany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2)”⁴³.

Ustawodawca konstytucyjny nie sformułował wymagania, by podstawą wydawania aktów prawa wewnętrznego było upoważnienie zawarte w ustawie, a tym bardziej „szczegółowe upoważnienie”, konieczne w przy-

⁴² Zob. *Posiedzenie Podkomisji Zagadnień Systemu Źródeł Prawa* (11(w dniu 21 czerwca 1995 r., Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn XXI, s. 114–117.

⁴³ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 646 oraz wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141, s. 777.

padku rozporządzeń. Nasuwa się w związku z tym pytanie, jak sformułowane przepisy mogą być podstawą wydawania aktów prawa wewnętrznego.

Wobec tego, że Konstytucja nie daje odpowiedzi na postawione pytanie, należy sięgnąć do poglądów wyrażonych w orzecznictwie oraz doktrynie. W jednym z orzeczeń wydanych już po przemianach ustrojowych, jakie zaszły w Polsce w 1989 r., Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, iż „upoważnienia do stanowienia przepisów prawnych o ograniczonej mocy obowiązywania mogą być wynikiem korelacji zadań prawnie zleconych określonym organom z ich prawnie określoną pozycją strukturalno-organizacyjną, kształtującą kompetencje kierownicze w stosunku do jednostek podległych, właściwych do uczestnictwa w procesach wykonywania danych zadań”⁴⁴. Przytoczoną konkluzję Trybunał oparł na spostrzeżeniach W. Zakrzewskiego⁴⁵. Już na gruncie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., wyrażono pogląd, że „podstawą do wydawania zarządzeń nie jest jakaś jedna ustawa, ale różne ustawy, normujące różne dziedziny spraw, jeżeli tylko przyznają one jakiemuś podmiotowi będącemu organem władzy publicznej kompetencje, wyznaczają mu zadania lub nakładają na niego obowiązki i jeżeli czynienie użytku z tych kompetencji oraz realizowanie wyznaczonych zadań i obowiązków wymaga wydania norm generalnych i abstrakcyjnych, adresowanych do jednostek organizacyjnie podległych temu podmiotowi. Związek między ustawą a zarządzeniem jako aktem wewnętrznym ma więc, jak się wydaje, charakter ściśle instrumentalny do zadań i obowiązków wyznaczonych organom przez ustawy”⁴⁶.

Przedstawione wyżej spostrzeżenia prowadzą do konkluzji, że sama relacja organizacyjnej podległości nie jest wystarczającą podstawą do wydawania aktów prawa wewnętrznego⁴⁷. Koniecznym, aczkolwiek niewystarczającym warunkiem wydawania uchwał oraz zarządzeń jest przepis prawny zawarty w ustawie, który może być uznany za podstawę prawną działalności prawodawczej.

Badania aktów „resortowych” przeprowadzone w latach siedemdziesiątych przez S. Wronkowską dowiodły, że podmioty wydające owe akty jako podstawę prawną wskazywały przepisy upoważniające je do stanowienia prawa w określonej dziedzinie spraw bądź nakładające na nie obowiązek merytorycznego działania lub wyznaczające im określone zadania⁴⁸. Tak szerokie ujmowanie „podstawy prawnej” działalności prawodawczej orga-

⁴⁴ Orzeczenie TK z dnia 9 maja 1989 r., Kw 1/89, OTK 1989, poz. 3, s. 68.

⁴⁵ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy ...*, s. 51.

⁴⁶ S. Wronkowska, *System źródeł prawa ...*, s. 93.

⁴⁷ Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP* – uwaga 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, s. 8.

⁴⁸ S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego ...*, s. 78.

nów administracji państwowej w praktyce doprowadziło do lawiny aktów prawa wewnętrznego – ich liczbę szacowano nawet na sięgającą setek tysięcy⁴⁹. Dodać należy, że niejednokrotnie akty te kształtowały sytuację prawną obywateli, zwłaszcza w stosunkach pracy⁵⁰. Konsekwencją niejasnych przepisów wyrażających reguły konstrukcji systemu prawa i braku kontroli legalności wydawanych aktów normatywnych przez organy administracji państwowej było zatarcie hierarchii aktów, trudności z ustaleniem aktualnego stanu prawa, a co gorsza możliwość w zasadzie nieograniczonej ingerencji państwa w wolności i prawa jednostki. Choć wymienione zjawiska były oceniane negatywnie, to prawnikom nie udało się opracować powszechnie akceptowanej koncepcji podstawy prawnej wydawania aktów prawa wewnętrznego. W literaturze prawniczej można znaleźć zarówno poglądy o niedopuszczalności wydawania aktów prawa wewnętrznego na podstawie przepisów wyznaczających zadania⁵¹, jak i stanowiska aprobujące takie rozwiązanie⁵².

W doktrynie prawniczej podstawa prawna służy uzasadnieniu, że działalność organów władzy publicznej jest zgodna z prawem; w tym też kontekście często bywa łączona z pojęciem kompetencji. Przy czym należy zauważyć, iż w prawoznawstwie nie ma zgody co do sposobu pojmowania kompetencji⁵³.

W ujęciu Z. Ziemińskiego kompetencja jest pochodną normy kompetencyjnej i oznacza szczególnego rodzaju sytuację powstającą ze względu na normy kompetencyjne udzielające określonym podmiotom upoważnienia (kompetencji) do dokonywania pewnej czynności konwencjonalnej z takim skutkiem, że przez jej dokonanie powstają albo aktualizują się obowiązki podmiotów podległych tej kompetencji. Norma kompetencyjna wyznacza zatem sytuację, w której występuje z jednej strony podmiot uzyskujący kompetencję, a z drugiej adresat normy kompetencyjnej. Szczególnie przydatna w dalszych wywodach jest wyróżniona przez Z. Ziemińskiego norma kompetencji prawodawczej udzielająca określonym organom upoważnienia (kompetencji) do dokonania czynności stanowienia prawa z takim skutkiem, że podmioty będące adresatami ustanowionych w ten sposób norm powinny je realizować⁵⁴.

⁴⁹ Zob. np. A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne ...*, s. 63 i n.

⁵⁰ T. Zieliński, *Rola instrukcyjnych aktów normatywnych ...*, s. 440–450.

⁵¹ J. Homplewicz, *Zarządzenia ...*, s. 103; T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Ossolineum 1990, s. 110.

⁵² J. Borkowski, *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym*, *Studia Prawnicze* 1971, z. 31, s. 75; J. Starościk, *Podstawy prawne ...*, s. 48.

⁵³ Szczegółowo na ten temat zob. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.

⁵⁴ Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, *RPEiS* 1969, z. 4, s. 23 i n.

Wykorzystując powyższe ustalenia, należy zauważyć, że organ władzy publicznej, aby wydać akt prawa wewnętrznego musi wskazać przepis wyrażający normę udzielającą mu kompetencji do dokonania tej czynności. Zgodnie bowiem z utrwaloną w polskiej kulturze prawnej zasadą, kompetencji organów państwowych nie można domniemywać⁵⁵. Jednakże norma kompetencji prawodawczej, ze względu na niezwykle złożoną strukturę jest wyrażana w wielu przepisach, niejednokrotnie zamieszczanych w różnych aktach normatywnych. I znów powraca problem, jaki przepis może być podstawą prawną wydania aktu prawa wewnętrznego.

Zapewne obserwacja działalności prawodawczej organów administracji państwowej i analiza poglądów doktryny zaważyły na dyrektywach sformułowanych w ZTP. Zgodnie z nimi podstawą wydawania aktów prawa wewnętrznego jest przepis prawny, który „upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw” albo „wyznacza zadania lub kompetencje danego organu” (§ 134). Nie jest natomiast wymagane, by przepis wskazywał rodzaj aktu prawa wewnętrznego, który ma zostać wydany. Ponadto ZTP dopuszczają wydawanie aktów prawa wewnętrznego na podstawie kilku przepisów mogących być podstawą prawną tego rodzaju aktów normatywnych (§ 138 ust. 1).

Nie budzi wątpliwości, że możliwe jest wydawanie aktów prawa wewnętrznego na podstawie przepisu, który wskazuje dany organ i przyznaje mu kompetencję do uregulowania określonego zakresu spraw (§ 134 pkt 1). Kłopotliwa jest natomiast dyrektywa pozwalająca na wydawanie uchwał i zarządzeń na podstawie przepisu wyznaczającego oznaczonemu organowi zadania lub kompetencje (§ 134 pkt 2). Chociaż polscy administratywiści powszechnie posługują się takimi terminami, jak „zadania” czy „kompetencje”, to relacje między tymi pojęciami są sporne⁵⁶. W każdym razie zestawienie dwóch postanowień § 134 ZTP prowadzi do wniosku, że podstawą prawną wydawania aktów prawa wewnętrznego może być nie tylko przepis upoważniający dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw⁵⁷.

Brak konstytucyjnego warunku wydawania aktów prawa wewnętrznego w celu wykonania ustawy przesądza o większej swobodzie kształtowania ich treści przez organ upoważniony do wydawania uchwał bądź zarządzeń. Ustawa równie dobrze może precyzyjnie określać zakres spraw przekaza-

⁵⁵ Zob. Z. Ziemiński, *Typologia naruszeń praworządności*, PiP 1982, z. 8, s. 20 i n.; uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994 – część I, poz. 23, s. 211–212; wyrok NSA z 18 marca 1998 r., II SAB/Łd 57/96, ONSA 1999, z. 1, poz. 18, s. 196.

⁵⁶ M. Zieliński, *Dwa nurty pojmowania „kompetencji”*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, pod red. H. Olszewskiego i B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 593–595.

⁵⁷ Por. A. Bałaban, *Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 99.

nych do unormowania aktem prawa wewnętrznego, jak i poprzestać tylko na ogólnym ich wskazaniu. W żadnym jednak razie akty prawa wewnętrznego nie mogą regulować sytuacji prawnej podmiotów spoza struktury organizacyjnie podległej organowi wydającemu te akty (art. 93 ust. 1), ani też naruszać aktów normatywnych wiążących powszechnie (art. 93 ust. 3).

6. Przekazywanie kompetencji do wydawania aktu prawa wewnętrznego

Z pojęciem kompetencji prawodawczych wiąże się problematyka ich przekazywania (subdelegacji). Polska Konstytucja – jak przyjęto w doktrynie i orzecznictwie – nie wymienia enumeratywnie podmiotów upoważnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego, a więc w aspekcie podmiotowym system tych aktów jest otwarty. Co więcej, ustawodawca konstytucyjny nie sformułował, tak jak w przypadku rozporządzeń (art. 92 ust. 2), zakazu przekazywania kompetencji prawodawczych przez organy upoważnione do wydawania aktów prawa wewnętrznego. W związku z tym nasuwa się pytanie czy organ, któremu przyznano kompetencję do wydawania aktów prawa wewnętrznego, może ją przekazać innemu podmiotowi.

W prawoznawstwie uważa się, iż udzielenie jakiemuś podmiotowi kompetencji prawodawczych nie jest tożsame z upoważnieniem go do ich przekazania. Do dokonania bowiem każdej czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie, a więc także przekazania kompetencji prawodawczych, konieczne jest upoważnienie. Innymi słowy, aby móc przekazać kompetencję prawodawczą podmiot, który ją uzyskał, musiałby uzyskać także upoważnienie do jej przekazania⁵⁸. Natomiast Trybunał Konstytucyjny przyjął pogląd, że za „dopuszczalną należy uznać »subdelegację« opartą wyraźnie na ustawie [...], a ponadto, iż brak jest wystarczających podstaw do wyłączenia możliwości stosowania »subdelegacji« obejmującej wyłącznie elementy wtórne, o charakterze porządkowym. Powyższe stanowisko nie oznacza jednak, że udzielenie »subdelegacji«, nawet w tak wąskim zakresie, jest zjawiskiem pożądanym”⁵⁹.

⁵⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa ...*, s. 190–191; zob. też W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy ...*, s. 192–194; J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I..., s. 109.

⁵⁹ Orzeczenie TK z dnia 16 czerwca 1986 r., U 3/86, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1986, poz. 4, s. 44–45; por. także orzeczenie TK z dnia 29 października 1986 r., U 2/86, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1986, poz. 5, s. 50–51 oraz orzeczenie TK z dnia 22 lutego 1989 r., U 19/88, OTK 1989, poz. 11, s. 159.

Błędny byłby jednak, w moim przekonaniu, wniosek o możliwości przekazywania kompetencji do wydawania aktów prawa wewnętrznego przez organy upoważnione do ich wydawania nawet wtedy, gdyby ustawa zawierała do tego upoważnienie. Ustrojodawca wyraźnie taką możliwość wykluczył. Chociaż brak postanowienia w Konstytucji zakazującego przekazywania kompetencji prawodawczych przez organy upoważnione do wydawania uchwał bądź zarządzeń innym podmiotom, to zakaz taki wynika z postanowienia art. 93 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z nim akty prawa wewnętrznego są „wydawane **tylko na podstawie ustawy**” [podkreślenie – W.P.], a skoro tak, to nie mogą być wydawane na podstawie innych niż ustawa aktów normatywnych⁶⁰. Nie można zatem w ustawie udzielić upoważnienia organowi kompetentnemu do wydawania aktów prawa wewnętrznego do przekazania kompetencji prawodawczych innym podmiotom, ponieważ akty te nie byłyby w takiej sytuacji wydawane na podstawie ustawy, lecz aktu normatywnego przekazującego kompetencje prawodawcze.

7. Zakaz wydawania decyzji na podstawie aktu prawa wewnętrznego

Zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy”. Ustawodawca konstytucyjny w zdaniu drugim tego przepisu postanowił także, iż „nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. Nasuwa się to samo pytanie, postawione już przy okazji interpretacji zdania pierwszego art. 93 ust. 2, mianowicie, czy odnosi się ono tylko do zarządzeń, czy też dotyczy wszystkich aktów prawa wewnętrznego, a więc także uchwał.

Według K. Działocha cecha sformułowana w zdaniu drugim art. 93 ust. 2 Konstytucji właściwa jest nie tylko zarządzeniom, ale również innym aktom prawa wewnętrznego, albowiem w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego termin „zarządzenia” traktowany był jako synonim wszystkich aktów prawa wewnętrznego. Poza tym, jak zauważa K. Działocha, „nie ma żadnych powodów – ani w świetle dotychczasowego orzecznictwa i doktryny prawa, ani dychotomicznego podziału aktów normatywnych i jednolitej koncepcji aktów wewnątrznie obowiązujących w rozdziale III Konstytucji – by inne akty wewnątrznie obowiązujące, przede wszystkim uchwały RM, traktować zdecydowanie odmiennie niż zarządzenia, gdy idzie o wykluczenie ich jako podstawy »decyzji«”⁶¹.

⁶⁰ Wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK ZU A 2002, nr 5, poz. 63, s. 895.

⁶¹ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP* – uwaga 8b, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., s. 16–17.

Z kolei zdaniem P. Sarneckiego „spośród przepisów wewnętrznych, jedynie uchwałą RM, przyznano możliwość formułowania podstaw ustalania przez organy podporządkowane RM pewnych »decyzji« dotyczących obywateli i jednostek zewnętrznych. Teza taka wynika ze sformułowania w art. 93 ust. 2 zd. 2 pewnego zakazu, ale wyraźnie adresowanego jedynie do zarządzeń, mianowicie że »nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów«. Zakaz ten nie odnosi się do uchwał i trudno byłoby tu zakładać zwykłe przeoczenie twórcy konstytucji”⁶².

Zamieszczenie w art. 93 ust. 2 Konstytucji sformułowania „nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” zaraz po zdaniu „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy” dowodzi, iż ustawodawca konstytucyjny wykluczył możliwość powoływania zarządzeń jako podstawy prawnej decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Przeprowadzona przy okazji rozważań nad podstawą prawną wydawania aktów prawa wewnętrznego wykładnia funkcjonalna art. 93 ust. 2 zd. 1 Konstytucji doprowadziła do rezultatu, iż przez „zarządzenia” w tym przepisie należy rozumieć wszystkie akty prawa wewnętrznego, a zatem nie tylko zarządzenia, ale także uchwały nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Interpretacja obu zdań art. 93 ust. 2 z pominięciem ich związku treściowego narażona jest na niekonsekwencję. Skoro przedmiotem regulacji zdania pierwszego art. 93 ust. 2 są zarządzenia rozumiane jako akty prawa wewnętrznego, a zdanie drugie tego przepisu jest dopełnieniem pierwszego, to niewątpliwie odnosi się do tych właśnie aktów. Innymi słowy, ustawodawca konstytucyjny wykluczył możliwość powoływania wszelkiego rodzaju aktów prawa wewnętrznego jako podstawy prawnej decyzji adresowanych do obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Komentarza wymaga użyty w przepisie art. 93 ust. 2 zd. 2 termin „decyzja”. Występujący w k.p.a. zwrot „decyzja administracyjna” ujmowany jest w literaturze prawniczej jako zewnętrzny akt administracyjny, indywidualny, władczy, jednostronnie objaśniający wolę organu, podjęty na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązujących w konkretnej sprawie imiennie oznaczonego adresata z zachowaniem przewidzianej prawem procedury⁶³. Ustawodawca konstytucyjny nie posłużył się jednak zwrotem „decyzja administracyjna”, lecz określeniem „decyzja”. Zdaniem K. Działochy termin ten w rozumieniu przepisów konstytucyjnych „nie oznacza bynaj-

⁶² P. Sarnecki, *System źródeł prawa ...*, s. 67.

⁶³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 17.

mniej tylko decyzji w znaczeniu k.p.a., lecz każdy indywidualny i konkretny akt prawny (akt stosowania prawa), zatem także orzeczenie sądu lub – tak jak w art. 190 ust. 4 – inne »rozstrzygnięcie«. Dla jego zdefiniowania decydująca jest nie forma (i nazwa) aktu stosowania prawa, lecz to, że akt ten ma kształtować sytuację prawną »obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów«. Żadna tak rozumiana »decyzja« nie może być wydana na podstawie przepisów prawa o charakterze wewnętrznie obowiązującym⁶⁴.

Akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów wymienionych w art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, takich jak: obywatele, osoby prawne oraz inne podmioty, jeżeli znajdują się poza strukturą organizacyjnie podległą organowi wydającemu te akty. Warunek ten dodatkowo ogranicza działalność organów władzy publicznej, ponieważ – jak wyżej nadmieniono – nie zawsze wystarczy odwołać się do charakterystyki adresata normy, by uznać dany akt normatywny za akt prawa wewnętrznego. Mogą zdarzyć się bowiem normy postępowania adresowane wprawdzie do podmiotu A, organizacyjnie podległego organowi stanowiącemu normę, ale nakazujące mu określone zachowanie względem obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów, które nie są jednostkami organizacyjnie podległymi organowi stanowiącemu. Normy aktu wewnętrznego nie mogą być ani adresowane do podmiotów spoza struktury organizacyjnie podległej organowi wydającemu ten akt, ani kształtować ich sytuacji prawnej.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2001 r. decyzję administracyjną wydaną na podstawie zarządzenia należy traktować jako decyzję wydaną bez podstawy prawnej, a więc nieważną na mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.⁶⁵

Ustrojodawca zrezygnował z wyczerpującego wyliczenia podmiotów wobec których akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji i użył określenia „inne podmioty”. Poza obywatelami i osobami prawnymi występują zatem jeszcze owe „inne podmioty”, czyli cudzoziemcy, bezpaństwowcy i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Konstytucyjny zakaz wydawania decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów na podstawie aktów prawa wewnętrznego adresowany jest zarówno do prawodawcy, jak i organów stosujących prawo. Prawodawca ma obowiązek tak ukształtować treść przepisów aktu prawa wewnętrznego, by nie mogły z nich zostać odtworzone nawet elementy normy prawnej, która mogłaby stanowić podstawę prawną decyzji wobec

⁶⁴ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP* – uwaga 8b, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., s. 17.

⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2001 r., IV SA 308/99, Lex nr 51036.

podmiotów spoza podległej mu struktury organizacyjnej. Natomiast organy stosujące prawo w żadnym razie nie mogą czynić aktów prawa wewnętrznego podstawą prawną swych rozstrzygnięć wobec jednostek nie podległych im organizacyjnie. Celem tego zastrzeżenia w obu przedstawionych rozumieniach jest zatem ochrona jednostki przed arbitralnością władzy.

8. Kontrola zgodności aktu prawa wewnętrznego z powszechnie obowiązującym prawem

Zgodnie z art. 93 ust. 3 Konstytucji „uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem”. Przepis ten jest interpretowany jako potwierdzenie, że uchwały i zarządzenia zostały zaliczone przez ustrojodawcę do aktów normatywnych, poprzez które może być kształtowany polski system prawa⁶⁶. Konstytucyjna koncepcja aktu prawa wewnętrznego odnosi się bowiem do aktów normatywnych o określonych cechach i nie obejmuje aktów innego typu, takich jak: interpretacje, plany, prognozy, opinie, zalecenia, propozycje, informacje etc. Jeżeli zgodzić się z powyższą tezą, to przepis art. 93 ust. 3, przy uwzględnieniu innych przepisów konstytucyjnych wyraża również hierarchiczną budowę systemu prawa. Na szczycie tej hierarchii jest Konstytucja – najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1).

Ustawodawca konstytucyjny powierzył Trybunałowi Konstytucyjnemu kontrolę zgodności aktów normatywnych niższej rangi z aktami normatywnymi usytuowanymi wyżej w hierarchii, ponieważ uchwały i zarządzenia, o których stanowi Konstytucja, mieszczą się w kategorii przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwa (art. 188 pkt 3). I chociaż ten ostatni przepis, wyznaczający kognicję Trybunału Konstytucyjnego wymienia tylko Konstytucję, ratyfikowaną umowę międzynarodową i ustawę jako wzorzec kontroli, to akty prawa wewnętrznego na mocy art. 93 ust. 3 muszą być również zgodne z pozostałymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego⁶⁷.

Jednakże nie tylko Trybunał Konstytucyjny może sprawować kontrolę zgodności uchwał i zarządzeń z powszechnie obowiązującym prawem. W literaturze prawniczej i orzecznictwie akceptuje się odmowę zastosowania przez sąd powszechny bądź administracyjny aktu normatywnego niższej rangi niż ustawa ze względu na jego niezgodność z aktem normatyw-

⁶⁶ A. Bałaban, *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa ...*, s. 64

⁶⁷ Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP – uwaga 8c*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., s. 18.

nym wyższej rangi. Pogląd powyższy oparty jest na przepisie Konstytucji, który stanowi, że „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom” (art. 178 ust. 1). Przepis ten interpretowany jest następująco: skoro sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, to nie podlegają innym aktom normatywnym. Stwierdziwszy niezgodność takiego aktu z Konstytucją lub ustawą, sąd może więc odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie. Skutkiem wydania orzeczenia przez sąd nie jest jednak eliminacja tego aktu z systemu prawa, a jedynie pominięcie go w trakcie ustalania podstaw prawnych rozstrzygnięcia określonego przypadku⁶⁸. Chociaż pogląd ten sformułowano wprost wobec rozporządzeń, to – w moim przekonaniu – nie ma żadnych przeszkód, by w ten sam sposób objąć kontrolą sądową uchwały i zarządzenia.

Sąd nie tylko ma możliwość odmowy zastosowania uchwały bądź zarządzenia w przypadku, gdy uzna, że akty te są niezgodne z powszechnie obowiązującym prawem, ale również może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do ich zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 193). Na mocy Konstytucji skutkiem stwierdzenia przez Trybunał niezgodności aktu normatywnego z aktami normatywnymi wyższej rangi jest utrata jego mocy obowiązującej, czyli eliminacja z systemu prawa (art. 190 ust. 3). Z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego sąd występuje z własnej inicjatywy lub na wniosek strony biorącej udział w postępowaniu.

Kontrola legalności uchwał bądź zarządzeń wykonywana przez Trybunał Konstytucyjny może być inicjowana również na wniosek zgłoszony przez upoważnione do tego podmioty (art. 191). Nie ma też żadnych przeszkód, by po spełnieniu warunków przewidzianych w Konstytucji oraz ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶⁹, wszcząć postępowanie przed Trybunałem na podstawie skargi konstytucyjnej⁷⁰.

⁶⁸ L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, Przegląd Sądowy 1998, z. 1, s. 10; A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP)*, PiP 1999, z. 8, s. 26; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Sejmowy 2001, z. 1, s. 37–38; Postanowienie TK z dnia 24 czerwca 1998 r., U 4/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 54, s. 361 oraz uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 19 stycznia 1998 r., OPS 8/97, ONSA 1998, z. 2, poz. 39, s. 59; uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 21 lutego 2000 r., OPS 10/99, ONSA 2000, z. 3, poz. 90, s. 66; uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 22 maja 2000 r., OPS 3/00, ONSA 2000, z. 4, poz. 136, s. 94.

⁶⁹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

⁷⁰ Zob. *Skarga konstytucyjna*, pod red. J. Trzcińskiego, Warszawa 2000.

Szczególnemu trybowi kontroli zostały poddane, na mocy Konstytucji, zarządzenia ministrów (art. 149 ust. 2). Otóż Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów może uchylić zarządzenie ministra. W ustawie zasadniczej nie sprecyzowano przyczyn tego uchylecia. Treść innych przepisów konstytucyjnych, zwłaszcza art. 146 Konstytucji, w których wyznaczono pozycję ustrojową Rady Ministrów oraz jej zadania i kompetencje, skłania do wniosku, że rozwiązanie to ma na celu przede wszystkim zapewnienie spójności polityki prowadzonej przez Radę Ministrów. Niewątpliwie jednak powodem uchylecia zarządzenia wydanego przez ministra może być stwierdzenie jego niezgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Należy zauważyć, iż nie ma żadnych przeszkód, by minister, który wydał zarządzenie sam dokonał jego uchylecia, gdyż według niespornej reguły podmiot, który uzyskał kompetencję do wydawania aktów normatywnych jest upoważniony do ich uchylania. Upoważnienie Rady Ministrów do uchylania aktów normatywnych innych organów jest odstępstwem od tej reguły i dlatego wymagało wyraźnej podstawy prawnej w Konstytucji.

Zgodnie z art. 149 ust. 2: „Minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia. Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra”. W Konstytucji przewidziano dwie kategorie ministrów: kierujących określonymi działami administracji rządowej oraz wypełniających zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów (art. 149 ust. 1). Z kolei w ust. 3 art. 149 postanowiono, że do przewodniczącego komitetu, wchodzącego w skład Rady Ministrów, stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej. Poza tym przyjęto, że Konstytucja nie zawiera zamkniętego katalogu podmiotów upoważnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego. Nasuwa się w związku z tym pytanie: zarządzenia których podmiotów może uchylać Rada Ministrów?

Uchylanie aktów normatywnych jest przejawem działalności prawodawczej, poprzez którą kształtowany jest system prawa. Przepisy upoważniające Radę Ministrów do uchylania zarządzeń ministrów, tak jak wszystkie przepisy upoważniające do działań prawodawczych nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Ich wykładnia językowa prowadzi natomiast do konkluzji, iż Rada Ministrów może uchylać zarządzenia wszystkich ministrów, a ponadto zarządzenia przewodniczących określonych w ustawach komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, ponieważ Konstytucja nakazuje stosować do nich odpowiednio przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej. Radzie Ministrów nie przysługuje zatem kompetencja do uchylania zarządzeń: Prezydenta, Prezesa Rady

Ministrów czy organów administracji rządowej podlegających ministrom, którzy kierują określonymi działami administracji⁷¹.

Konstytucja nie przewiduje formy aktu Rady Ministrów, w drodze którego ma nastąpić derogacja zarządzenia. Chociaż nazwa aktu uchylającego ma w tym przypadku znaczenie drugorzędne, bo nie jest to akt odpowiadający charakterystyce z art. 93, to ze względów porządkowych należałoby stosować formę uchwały. Podstawą prawną do jej wydania jest przepis art. 149 ust. 2 Konstytucji. Uchwała Rady Ministrów uchylająca zarządzenie powinna być ogłoszona w sposób przewidziany dla ogłoszenia uchylanego zarządzenia⁷².

Kontrola co do zgodności z prawem powszechnie obowiązującym dokonywana jest na podstawie kryteriów: kompetencyjnego, proceduralnego i materialnego⁷³. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz literatury prawniczej pozwala na sformułowanie następujących wniosków.

Kontrola kompetencyjna polega na badaniu, czy organ wydający dany akt normatywny miał do tego kompetencję. W przypadku aktu prawa wewnętrznego oznacza to konieczność stwierdzenia, czy istnieje podstawa prawna zawierająca przepisy upoważniające dany podmiot do wydania uchwały bądź zarządzenia oraz ustalenia, czy występuje podległość organizacyjna pomiędzy podmiotem wydającym akt normatywny o charakterze wewnętrznym a adresatami norm w nim wyrażonych.

Kontrola proceduralna polega z kolei na badaniu, czy nie zostały naruszone reguły wyznaczające procedurę wydania określonego aktu normatywnego. W stosunku do aktów prawa wewnętrznego ma ona ograniczony charakter z powodu nielicznych przepisów prawych regulujących tryb ich wydawania.

Natomiast kontrola materialna polega na badaniu treściowej zgodności norm niższych rangą z normami rangi wyższej. Podstawowymi elementami kontroli materialnej aktu prawa wewnętrznego powinny być – zdaniem K. Działochy – ustalenia, czy zawiera normy adresowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu ten akt, oraz czy nie daje podstaw do kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów, występują-

⁷¹ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji ...*, s. 197.

⁷² Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 149 Konstytucji RP* – uwaga 5, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 7.

⁷³ Na temat kryteriów kontroli konstytucyjności i legalności zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, pod. red. T. Dębowskiej-Romanowskiej, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 253–266; L. Garlicki *Komentarz do art. 42 ustawy o TK* – uwagi 1–6, [w:] Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale ...*, s. 138–144.

cych poza strukturą organizacyjną⁷⁴. Unormowanie w akcie prawa wewnętrznego materii ustawowej wiązałoby się jednak z naruszeniem przepisów konstytucyjnych, a nie ustawowych. Zakres przedmiotowy uchwał i zarządzeń został bowiem wyznaczony w art. 93 Konstytucji i akty prawa wewnętrznego wydawane przez upoważnione do tego podmioty muszą być zgodne z zasadami ustawy zasadniczej. Przepis art. 93 ust. 3 Konstytucji może być więc interpretowany również jako nakaz dochowania wymogów konstytucyjnych przez organy kompetentne do wydawania uchwał i zarządzeń. Konsekwencją zamieszczenia w akcie prawa wewnętrznego materii ustawowej jest zatem niezgodność z Konstytucją.

9. Ogłaszanie aktu prawa wewnętrznego

Podawanie aktu normatywnego do publicznej wiadomości ma zapewnić zainteresowanym podmiotom możliwość zapoznania się z jego treścią. Ze względu na to, że tylko podmioty dysponujące odpowiednią znajomością prawa są skłonne go przestrzegać, a także – jak się przyjmuje – niedopuszczalne byłoby kwalifikowanie zachowań ludzi na podstawie norm, o których nie mogli wiedzieć, bo były im niedostępne, wymaganie publikowania treści aktów normatywnych jest elementarnym wymaganiem kultury prawnej. Niektórzy filozofowie prawa uważają nawet, że nieogłoszone normy nie są w ogóle prawem⁷⁵. Współcześnie adresaci norm prawnych oraz inne podmioty zainteresowane mogą uzyskiwać wiadomości o wydaniu danego aktu normatywnego oraz jego treści w rozmaity sposób: poprzez dzienniki urzędowe, w których ogłaszane są akty normatywne, publikacje książkowe, internet, komunikaty prasowe, radiowe czy telewizyjne, szkolenia itd. Szczególną doniosłość ma jednakże urzędowa (formalna) publikacja aktów normatywnych polegająca na podaniu treści aktu normatywnego do wiadomości publicznej, dokonana przez upoważniony do tego podmiot w przewidzianej formie, nazywana „ogłoszeniem aktu normatywnego”⁷⁶.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. jest pierwszą z polskich ustaw zasadniczych, która zawiera zasadę, iż: „warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie” (art. 88

⁷⁴ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP* – uwaga 5c, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., s. 19; zob. także wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 744.

⁷⁵ Zob. np. Tomasz z Akwinu, *Summa theologiae*, I-II, 90, 4, c.; L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 74 i n.

⁷⁶ A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa ...*, s. 107-110; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa ...*, s. 199.

ust. 1). Tym samym ustrojodawca sformułował obowiązek ogłaszania niektórych aktów normatywnych, wiążąc z jego niezrealizowaniem konsekwencję („sankcję”) polegającą na tym, że nieogłoszona ustawa, rozporządzenie czy akt prawa miejscowego nie może stać się elementem systemu prawa⁷⁷. W ten sposób Konstytucja zapewnia podmiotom najdalej idącą ochronę, albowiem nieogłoszenie aktu normatywnego wymienionego w art. 88 ust. 1 ustawy zasadniczej skutkuje brakiem możliwości wyciągania konsekwencji prawnych w przypadku naruszenia jego norm⁷⁸.

Wypowiadając się w sprawie treści art. 88 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny sprecyzował, że „ogłoszenie” nie polega tylko na zamieszczeniu tekstu aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, ale konieczne jest jeszcze „jego udostępnienie, a więc przynajmniej skierowanie go do rozpowszechniania”⁷⁹.

Wśród wymienionych w art. 88 ust. 1 aktów normatywnych, których warunkiem wejścia w życie jest ich ogłoszenie, nie ma ani umów międzynarodowych, ani aktów prawa wewnętrznego. Chociaż zgodnie z art. 88 ust. 3 Konstytucji umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w **trybie** [podkreślenie – W.P.] wymaganym dla ustaw, a nie zgodnie z zasadami przewidzianymi dla ustaw, to wykładnia funkcjonalna tego przepisu prowadzi do wniosku, że wymaganie ogłoszenia stanowiącego warunek wejście w życie odnosi się również do tych umów⁸⁰.

Natomiast nie ma żadnych przesłanek do tego, by uznać ogłoszenie aktów prawa wewnętrznego za warunek konieczny wejścia ich w życie. Tego rodzaju akty normatywne mają na celu przede wszystkim zapewnienie sprawnego działania struktur organizacyjnych administracji publicznej i w praktyce realizacja norm wewnętrznie obowiązujących często musi nastąpić niezwłocznie. Jednocześnie ustawodawca konstytucyjny zastrzegł, że uchwały i zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organom wydającym te akty (art. 93 ust. 1). Ponadto nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Przy takim rygoryzmie postanowień ustawy zasadniczej, który ma zabezpieczać przed ingerowaniem w sytuację prawną podmiotów spoza struktury organizacyjnie podległej organom upoważnionym do wydawania aktów prawa wewnętrznego, wy-

⁷⁷ Szerzej na ten temat: S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych* ..., s. 11.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 165, s. 895.

⁸⁰ Zob. np. K. Działocha, *Komentarz do art. 88 Konstytucji RP* – uwaga 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I..., s. 11; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji* ..., s. 112.

móg ogłaszania jako warunek wejścia w życie tych aktów byłby nadmiernym utrudnieniem działań organów władzy publicznej. Z tych samych względów nie należy obawiać się także zalewu „prawa powielaczowego”, czyli aktów prawa wewnętrznego przekazywanych do wiadomości zainteresowanych podmiotów w formie powielonego maszynopisu – choć w dobie powszechnej komputeryzacji mogłoby ono zostać uznane za anachronizm wobec „prawa emailowego”.

Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji „Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa”. Powyższe postanowienie zobowiązuje parlament do uchwalenia ustawy regulującej zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych zarówno powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznie obowiązujących. Ustawa taka musi być zgodna z postanowieniami konstytucyjnymi, co oznacza, że nie może ich modyfikować, np. ograniczając zasadę stanowiącą, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego, a także umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie jest ich ogłoszenie.

Zasady i tryb dokonywania czynności konwencjonalnej, jaką jest ogłaszanie aktów normatywnych, zostały uregulowane ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych)⁸¹. Pod względem tematycznym ustawa określa formy ogłaszania aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych, rodzaje dzienników urzędowych oraz zasady i tryb ich wydawania, zasady wprowadzania aktów normatywnych w życie, opracowywanie tekstów jednolitych, prostowanie błędów w aktach prawnych oraz zasady rozpowszechniania i udostępniania dzienników urzędowych⁸².

Podstawowa zasada ogłaszania aktów normatywnych wyrażona została w Konstytucji. Ustawodawca sformułował natomiast obowiązek ogłaszania wszystkich aktów normatywnych w dziennikach urzędowych (art. 2 ust. 1). Wedle omawianej ustawy ogłoszenie aktu prawa wewnętrznego w dzienniku urzędowym jest zatem obowiązkowe. Ustawa jednak nie wiąże z niewykonaniem tego obowiązku konsekwencji („sankcji”) polegającej na tym, że nieogłoszony akt prawa wewnętrznego nie będzie elementem polskiego systemu prawa, jak w przypadku aktów normatywnych wymienionych w art. 88 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem S. Wronkowskiej „konsekwencją nieogłoszenia w dzienniku urzędowym aktu normatywnego innego niż wskazany w art. 88 ust. 1 i 3 jest odpowiedzialność polityczna organu, który nie zrealizował obowiązku, nie jest natomiast to, że akt ów nie wchodzi w życie”⁸³.

⁸¹ Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.

⁸² S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych ...*, s. 15.

⁸³ Ibidem, s. 16.

Ustawodawca przewidział także wyjątek od zasady obowiązkowego ogłaszania aktów normatywnych. Otóż zgodnie z art. 2 ust. 2 omawianej ustawy: „Odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących”. Komentując ten przepis, S. Wronkowska uznała, że „na nieogłoszenie aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym musi więc wyrazić zgodę parlament w formie ustawy. Inaczej mówiąc, jeżeli osobna ustawa miałaby przewidzieć wyjątek od zasady ogłaszania wyrażonej w art. 2 ust. 1 omawianej ustawy, musiałaby stworzyć jakiemuś podmiotowi podstawę do wydawania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym, zgodną z art. 93 konstytucji (albo podstawa taka musiałaby już znajdować się w systemie) i nadto wyłączyć obowiązek ogłaszania aktów wydawanych na takiej właśnie podstawie, czyniąc użytek z upoważnienia przewidzianego w art. 2 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych”⁸⁴.

Przepisy omawianej ustawy respektują zasadę, że twórca aktu normatywnego sam decyduje od kiedy należy realizować normy w tym akcie zawarte, choć mocno ograniczają swobodę jego rozstrzygnięcia odnośnie do aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. W przypadku aktów prawa wewnętrznego organ kompetentny do ich wydawania jest znacznie mniej skrupowany zarówno postanowieniami Konstytucji, jak i ustawy; wejścia w życie aktów prawa wewnętrznego Konstytucja nie uzależnia od ogłoszenia (art. 88 ust. 1), a ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie wymaga zachowania minimalnego okresu *vacatio legis* (art. 4). Organ ten może zatem zadecydować, iż akt wchodzi w życie z dniem ogłoszenia bądź z dniem wydania, albo w jakimś terminie późniejszym niż dzień jego ogłoszenia czy wydania, a więc z *vacatio legis*⁸⁵. Wybór któregoś z rozwiązań powinien być dostosowany do potrzeb danej regulacji, przy uwzględnieniu możliwości zapoznania się z treścią aktu prawa wewnętrznego przez zainteresowane jednostki organizacyjnie podległe organowi upoważnionemu do jego wydania.

Dla problematyki ogłaszania aktów prawa wewnętrznego doniosłe znaczenie ma postanowienie art. 7 omawianej ustawy. Zgodnie z nim akty prawa wewnętrznego, będące aktami normatywnymi wydawanymi na podstawie ustaw, mogą być ogłaszane w okresie *vacatio legis* przepisu upoważniającego zamieszczonego w ustawie („w okresie od dnia ogłoszenia danej ustawy, a przed dniem jej wejścia w życie”); nie mogą jednak wejść w życie wcześniej niż ustawa.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania ...*, s. 74 i n.

Spośród dzienników urzędowych przewidzianych w omawianej ustawie akty prawa wewnętrznego są ogłaszane w:

- Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”,
- dziennikach urzędowych ministrów kierujących działami administracji rządowej,
- dziennikach urzędowych urzędów centralnych,
- wojewódzkich dziennikach urzędowych (art. 8).

W Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” ogłaszane są zarządzenia Prezydenta RP wydane na podstawie ustawy oraz uchwały Rady Ministrów i zarządzenia jej Prezesa wydane na podstawie ustawy (art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2). W dziennikach urzędowych ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz dziennikach urzędowych urzędów centralnych ogłaszane są akty prawa wewnętrznego organu wydającego ten dziennik i nadzorowanych przez niego urzędów centralnych (art. 12 ust. 1 pkt 1). W wojewódzkich dziennikach urzędowych ogłaszane są akty prawa wewnętrznego wojewodów, organów administracji niespolonej i organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 13 pkt 10).

Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wydaje Prezes Rady Ministrów za pomocą swojej Kancelarii i Rządowego Centrum Legislacji (art. 21 ust. 1). Dzienniki urzędowe wydają ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych (art. 22 ust. 1). Ustawa przewiduje, że minister kierujący działem administracji rządowej oraz kierownik urzędu centralnego może wydawać tylko jeden dziennik urzędowy (art. 22 ust. 1). Wyjątek od tej zasady przewidziano dla Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zagranicznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu w zakresie aktów zawierających informacje niejawne, jeżeli zachodzi taka potrzeba (art. 22 ust. 5). Prezes Rady Ministrów może postanowić o wydawaniu jednego dziennika urzędowego przez kilku ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz wspólnego dziennika urzędów centralnych podległych Prezesowi Rady Ministrów (art. 22 ust. 3). Podobnie minister może postanowić o wydawaniu wspólnego dziennika urzędowego z urzędem centralnym nadzorowanym przez niego (art. 22 ust. 4). Wojewódzkie dzienniki urzędowe wydawane są przez wojewodów (art. 23).

Na wszystkie organy wydające dzienniki urzędowe nałożono obowiązek prowadzenia zbiorów tych dzienników (art. 27 ust. 1), wydawania do każdego rocznika skróconego (art. 27 ust. 2) oraz nieodpłatnego ich udostępniania osobom zainteresowanym (art. 27 ust. 3), z zastrzeżeniem, że udostępnianie dzienników urzędowych z aktami normatywnymi zawierającymi

informacje niejawne następuje zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych (art. 27 ust. 4).

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi, że podstawą do ogłoszenia aktu prawa wewnętrznego jest jego oryginał podpisany przez upoważniony do wydania tego aktu organ (art. 15 ust. 1). Zabezpieczeniem autentyczności tekstu oryginału aktu przekazywanego do ogłoszenia ma być umieszczona obok podpisu pieczęć urzędowa. (art. 15 ust. 2). Tak przygotowany oryginał aktu prawa wewnętrznego wraz z załączonymi trzema jego kopiami oraz wnioskiem o ogłoszenie w odpowiednim dzienniku urzędowym wymaga przedstawienia organowi wydającemu ten dziennik (art. 15 ust. 3). Ustawodawca wymaga zatem oprócz oryginału aktu prawa wewnętrznego i załączonych do niego kopii, także złożenia wniosku o ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym, nawet w przypadku, gdy organ upoważniony do wydawania aktów prawa wewnętrznego jest równocześnie organem upoważnionym do wydawania dziennika urzędowego (np. minister kierujący działem administracji rządowej).

Dla znajomości prawa niebagatelne znaczenie ma problematyka ogłaszania tekstów jednolitych. Niektóre z jej aspektów zostały uregulowane w omawianej ustawie. Po pierwsze, zawiera ona upoważnienie do ogłoszenia tekstów jednolitych aktów normatywnych, w tym również aktów prawa wewnętrznego; nie ma więc potrzeby zamieszczania takich upoważnień w odrębnych ustawach⁸⁶. Po drugie, tekst jednolity aktu prawa wewnętrznego ma obowiązek ogłosić organ, który wydał ten akt, jeżeli posługiwanie się nim jest istotnie utrudnione ze względu na liczbę lub wielokrotność dokonanych zmian (art. 16 ust. 3 w zw. z art. 16 ust. 1). Po trzecie, ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt był ogłoszony (art. 16 ust. 4).

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych zawiera także regulacje dotyczące prostowania błędów w ogłoszonym tekście aktu normatywnego⁸⁷. Odnosząc postanowienia ustawowe w tym zakresie do aktów prawa wewnętrznego, należy stwierdzić, że błędy w ogłoszonym tekście takiego aktu prostuje się w formie obwieszczenia (art. 17 ust. 1), a sprostowanie błędu ogłasza się w tym samym dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono prostowany akt (art. 17 ust. 2). Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek organu upoważnionego do wydania danego aktu, prostuje błędy w tekstach aktów ogłoszonych w Monitorze Polskim,

⁸⁶ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych* ..., s. 23.

⁸⁷ Na temat prostowania błędów w aktach normatywnych zob. P. Radziejewicz, *O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*, Przegląd Sejmowy 2002, z. 2, s. 55–67 oraz L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy?*, Przegląd Sejmowy 2002, z. 2, s. 69–74.

a więc w zarządzeniach Prezydenta RP wydanych na podstawie ustawy oraz w uchwałach Rady Ministrów i zarządzeniach jej Prezesa wydanych na podstawie ustawy (art. 17 ust. 3). Natomiast w tekstach pozostałych aktów prawa wewnętrznego sprostowania dokonują organy wydające dzienniki urzędowe, w których akty te były ogłoszone (art. 17 ust. 4). Innymi słowy, ustawa zawiera upoważnienie dla organów wydających dzienniki urzędowe do prostowania błędów, które znalazły się w ogłoszonym tekście aktu normatywnego.

Charakterystyka aktu prawa wewnętrznego na przykładzie wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP, uchwał Rady Ministrów oraz wybranych zarządzeń

1. Przedmiot badań

Dotychczasowe rozważania, które miały na celu rekonstrukcję konstytucyjnej koncepcji aktu prawa wewnętrznego, opierały się na interpretacji przepisów Konstytucji, uwzględniającej poglądy wyrażone w literaturze prawniczej oraz orzecznictwie sądów. Natomiast w tej części pracy zostaną przedstawione cechy aktów prawa wewnętrznego wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. Zanim to jednak nastąpi konieczne jest poczynienie kilku uwag wprowadzających.

W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że dane liczbowe przytaczane w dalszej części pracy nie mają charakteru danych statystycznych ani też nie mają stwarzać pozorów zastosowania metod statystycznych. Należy je traktować wyłącznie jako dane egzemplifikujące problematykę związaną z aktami prawa wewnętrznego wydanymi po wejściu w życie Konstytucji oraz pozwalające na formułowanie określonych wniosków z nieco większym stopniem ich prawdopodobieństwa prawdziwości.

Prezentowane poniżej ustalenia oparte są na wynikach badań aktów prawa wewnętrznego wydanych w latach 2001–2004. Owa cezura czasowa została podyktowana następującymi względami. Po pierwsze, z dniem 1 stycznia 2001 r. weszła w życie ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹, która nałożyła obowiązek ogłaszania wszystkich aktów normatywnych w dziennikach urzędowych, co umożliwiło do nich dostęp. Po drugie, uporządkowano

¹ Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.

polski system prawa i dostosowano go do wymogów nowej ustawy zasadniczej². Ponadto doszło już do ukształtowania się pewnej praktyki legislacyjnej po wejściu w życie Konstytucji.

Spośród dzienników urzędowych wydawanych nieprzerwanie w latach 2001–2004, w których były ogłaszane akty prawa wewnętrznego, zostały wybrane następujące: Monitor Polski, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu³, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów, Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury, Dziennik Urzędowy Ministra Kultury⁴, Dziennik Urzędowy Ministra Nauki i Informatyzacji⁵, Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej, Dziennik Urzędowy Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶, Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych, Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości, Dziennik Urzędowy Ministra Zdrowia, Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji, Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Straży Granicznej. Pominęto natomiast Dziennik Urzędowy Głównego Urzędu Miar, Dziennik Urzędowy Głównego Urzędu Statystycznego, Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Dziennik Urzędowy Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, Dziennik Urzędowy Narodowego Banku Polskiego, Dziennik Urzędowy Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Dziennik Urzędowy Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponieważ bezspornie przyjmuje się, że w Konstytucji wskazano z nazwy dwa rodzaje aktów prawa wewnętrznego: uchwały i zarządzenia, przedmiotem badań były właśnie tak nazwane akty. Dodać należy, że zgodnie z § 140 zasad techniki prawodawczej „Akty normatywne o charakterze wewnętrznym określa się wyłącznie nazwą »uchwała« albo »zarządzenie«”⁷.

² Zob. Art. 241 ust. 6 Konstytucji oraz art. 75 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268), a także obwieszczenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu uchwał Rady Ministrów, zarządzeń i innych aktów normatywnych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, które utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r. (M. P. Nr 47, poz. 782).

³ Uwzględniono numery Dziennika Urzędowego Ministra Edukacji Narodowej i Dziennika Urzędowego Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, które ukazały się w latach 2001–2004.

⁴ Uwzględniono numery Dziennika Urzędowego Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które ukazały się w 2001 r.

⁵ Uwzględniono numery Dziennika Urzędowego Ministra Nauki i Komitetu Badań Naukowych oraz Dziennika Urzędowego Ministra Nauki i Informatyzacji i Komitetu Badań Naukowych, które ukazały się w latach 2001–2004.

⁶ Uwzględniono numery Dziennika Urzędowego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które ukazały się w 2001 r.

⁷ Zob. Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Badaniami zostały objęte uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów ogłoszone w Monitorze Polskim oraz zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu⁸, Ministra Finansów, Ministra Infrastruktury, Ministra Kultury⁹, Ministra Nauki i Informatyzacji¹⁰, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Zdrowia, Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej ogłoszone odpowiednio w wymienionych powyżej dziennikach urzędowych¹¹. Należy nadmienić, że w Monitorze Polskim

⁸ Uwzględniono zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej.

⁹ Uwzględniono zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

¹⁰ Uwzględniono zarządzenia Ministra Nauki.

¹¹ Nie uwzględniono natomiast 17 zarządzeń ogłoszonych w Monitorze Polskim w latach 2001–2004: zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 2001 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutowi okręgowym komisjom egzaminacyjnym (M. P. Nr 27, poz. 443); zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 października 2003 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutowi okręgowym komisjom egzaminacyjnym (M. P. Nr 50, poz. 777); zarządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki (M. P. Nr 26, poz. 436); zarządzenia Ministra Gospodarki z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Środków Taryfowych (M. P. Nr 61, poz. 876); zarządzenia Ministra Gospodarki i Polityki Społecznej z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Środków Taryfowych (M. P. Nr 18, poz. 312); zarządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie określenia wzoru flagi służbowej i sposobu oznakowania statków inspekcyjnych urzędów żeglugi śródlądowej (M. P. Nr 38, poz. 603); zarządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 czerwca 2003 r. w sprawie Regulaminu Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego (M. P. Nr 35, poz. 488); zarządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie obowiązków dowódców jednostek wojskowych w zakresie zapewnienia żołnierzom uprawnień wyborczych (M. P. Nr 22, poz. 331); zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 2001 r. w sprawie obowiązków komendantów i dowódców jednostek policyjnych oraz oddziałów obrony cywilnej w zakresie zapewnienia policjantom i junakom realizacji uprawnień w wyborach do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. Nr 28, poz. 481); zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. uchylającego zarządzenie w sprawie powołania likwidatora mienia byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (M. P. Nr 38, poz. 624); zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie powołania likwidatora mienia byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (M. P. Nr 43, poz. 701); zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Wyższemu Urzędowi Górniczemu (M. P. Nr 13, poz. 224); zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie powołania Rady Programowej do Zagospodarowania przejętego mienia i rekultywacji terenów zdegradowanych przez wojska Federacji Rosyjskiej (M. P. Nr 24, poz. 403); zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Zamówień Publicznych (M. P. Nr 34, poz. 537); zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2003 w sprawie obowiązków przełożonych policjantów, funkcjonariuszy

i dziennikach urzędowych ogłaszane są nie tylko uchwały i zarządzenia, ale także takie akty prawne, jak: obwieszczenia, postanowienia, decyzje, umowy międzynarodowe, oświadczenia, komunikaty, wyroki Trybunału Konstytucyjnego, deklaracje, zawiadomienia, porozumienia, instrukcje, wytyczne, umowy, ogłoszenia, regulaminy, informacje (zob. tabele nr 1-14 zamieszczone na końcu niniejszej pracy). Nie można wykluczyć, że również w tego rodzaju aktach zostały wyrażone normy prawne adresowane do jednostek organizacyjnie podległych organowi je wydającemu.

W latach 2001-2004 w Monitorze Polskim ogłoszono 7 uchwał Rady Ministrów oraz 107 zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, natomiast w dziennikach urzędowych odpowiednio:

Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu - 71 zarządzeń Ministra Edukacji Narodowej i Sportu;

Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów - 48 zarządzeń Ministra Finansów;

Dzienniku Urzędowym Ministra Infrastruktury - 65 zarządzeń Ministra Infrastruktury;

Dzienniku Urzędowym Ministra Kultury - 181 zarządzeń Ministra Kultury;

Dzienniku Urzędowym Ministra Nauki i Informatyzacji - 8 zarządzeń Ministra Nauki i Informatyzacji;

Dzienniku Urzędowym Ministra Obrony Narodowej - 223 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej;

Dzienniku Urzędowym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi - 14 zarządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi;

Dzienniku Urzędowym Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji - 142 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji;

Dzienniku Urzędowym Ministra Spraw Zagranicznych - 38 zarządzeń Ministra Spraw Zagranicznych;

Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości - 103 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości;

Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia - 396 zarządzeń Ministra Zdrowia;

Dzienniku Urzędowym Komendy Głównej Policji - 122 zarządzenia Komendanta Głównego Policji;

Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu oraz ratowników oddziałów obrony cywilnej w zakresie zapewnienia realizacji uprawnień wyborczych (M. P. Nr 22, poz. 333); zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie obowiązków przełożonych funkcjonariuszy Służby Więziennej związane z realizacją niektórych uprawnień wyborczych (M. P. Nr 22, poz. 332) oraz zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Agencji Atomistyki (M. P. Nr 33, poz. 519).

Dzienniku Urzędowym Komendy Głównej Straży Granicznej – 104 zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej.

Ogółem w latach 2001–2004 w Monitorze Polskim i wymienionych powyżej dziennikach urzędowych ogłoszono 1622 zarządzenia branych pod uwagę organów (zob. tabela nr 15). Dla porównania w latach 2001–2004 w Dzienniku Ustaw zostały ogłoszone 5973 rozporządzenia tych właśnie organów¹², w tym 1152 rozporządzenia Rady Ministrów oraz 4821 rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów oraz tych ministrów, których zarządzenia są analizowane (zob. tabela nr 16). Zaskakujący może być też fakt, iż w tym okresie nie zostało ogłoszone w Monitorze Polskim – właściwym dzienniku urzędowym – żadne zarządzenie Prezydenta RP. Natomiast w Dzienniku Ustaw ogłoszono w tym czasie 41 rozporządzeń Prezydenta. Dane te pozwalają sformułować hipotezę, iż po wejściu w życie Konstytucji działalność prawotwórcza organów państwa przybiera przede wszystkim formę rozporządzenia.

Z tak określonego zbioru uchwał i zarządzeń odrzucono te, które dotyczyły tylko zmiany bądź uchylenia aktów wcześniej wydanych, ponieważ ich analiza musiałaby uwzględniać nieco inne kryteria. W konsekwencji otrzymano zbiór 4 uchwał i zbiór 872 zarządzeń. W dalszej części rozważań zostaną przedstawione wyniki badań wszystkich tak dobranych uchwał. Natomiast ze zbioru 872 zarządzeń badaniami objęto 20%, czyli 174 akty. Dobór próby został przeprowadzony z uwzględnieniem różnej liczby zarządzeń poszczególnych organów, ogłoszonych w odpowiednich dziennikach urzędowych w latach 2001–2004 (zob. tabela nr 17). A zatem z liczby ogłoszonych zarządzeń Prezesa Rady Ministrów po odjęciu zarządzeń zmieniających i uchylających, dobrano 20%, z liczby ogłoszonych zarządzeń Ministra Edukacji Narodowej i Sportu po odjęciu zarządzeń zmieniających i uchylających dobrano 20%, z liczby ogłoszonych zarządzeń Ministra Finansów po odjęciu zarządzeń zmieniających i uchylających dobrano 20% itd. Aby dobór próby uwzględniał możliwie najpełniej zarządzenia poszczególnych organów w okresie branym pod uwagę, zostały one uszeregowane od ogłoszonych najwcześniej do najpóźniej, a następnie dokonano doboru co 5 zarządzenia. Wykaz tak dobranych uchwał i zarządzeń zamieszczony jest na końcu pracy.

Analiza zbioru uchwał i zbioru zarządzeń była dokonywana z uwzględnieniem następujących kryteriów:

– czy i jakiego rodzaju akty normatywne wskazywane są jako podstawa prawna ich wydania,

¹² Komendant Główny Policji i Komendant Główny Straży Granicznej nie są organami upoważnionymi do wydawania rozporządzeń.

- sposób przytaczania przepisu prawnego, na podstawie którego zostały wydane,

- jaki jest ich zakres przedmiotowy,
- czy zawierają one załączniki,
- jak sformułowano przepis o wejściu ich w życie.

Nie podjęto natomiast próby ustalenia, czy i w jakim zakresie badane uchwały i zarządzenia są niezgodne z aktami wskazywanymi jako podstawa prawna swego wydania, ponieważ wymagałoby to szczegółowej wiedzy na temat różnych dziedzin regulowanych przepisami prawa. Dokonano natomiast analizy przepisów prawnych wskazywanych jako podstawa prawna wydanych uchwał bądź zarządzeń, z uwagi na sposób ich sformułowania.

2. Charakterystyka uchwał Rady Ministrów wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP

Jako podstawę prawną wydania badanych uchwał Rady Ministrów wskazano ustawę. Tylko jedna z nich: uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*¹³ (dalej: uchwała nr 49) nie zawierała wskazania żadnego aktu normatywnego będącego podstawą prawną jej wydania. Jeżeli zaakceptować koncepcję uchwał samoistnych Rady Ministrów, to należałoby przyjąć, iż uchwała ta została wydana na podstawie Konstytucji. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy w ustawie zasadniczej znajduje się przepis upoważniający do wydania uchwały. Za taki przepis można uważać art. 146 ust. 4 pkt 12: „W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: określa organizację i tryb swojej pracy”. Co prawda przepis ten nie zawiera określenia rodzaju aktu, ale wskazano w nim zarówno organ, jak i zakres spraw do uregulowania. Odpowiedź na postawione pytanie uzależniona jest od rezultatu wykładni art. 93 Konstytucji, albowiem przepisy tego artykułu zawierają konstytucyjne zasady wydawania aktów prawa wewnętrznego, a więc również uchwał Rady Ministrów. W moim przekonaniu wszystkie akty prawa wewnętrznego zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji mogą być wydawane tylko na podstawie ustawy¹⁴. Niestety, zbiór uchwał Rady Ministrów jest jeszcze zbyt nieliczny, by stawiać hipotezy o rozstrzygnięciu tego zagadnienia przez praktykę legislacyjną.

Zarówno uchwała nr 12/2002 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie zatwierdzenia Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej

¹³ M. P. Nr 13, poz. 22.

¹⁴ Zob. rozdział V niniejszej pracy.

a Rządem Makau o komunikacji lotniczej, sporządzonej w Warszawie dnia 22 października 1999 r.¹⁵ (dalej: uchwała nr 12/2002), jak i uchwała nr 219 Rady Ministrów z dnia 29 października 2002 r. w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami¹⁶ (dalej: uchwała nr 219) rozpoczynają się od wskazania konkretnego przepisu prawnego oznaczonego numerem artykułu i ustępu, na podstawie którego zostały one wydane. Z kolei uchwała nr 167 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania żywności z zapasów Agencji Rynku Rolnego w 2003 r. na potrzeby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i organizacji pozarządowych wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej¹⁷ (dalej: uchwała nr 167) rozpoczyna się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego została ona wydana, ale bez wskazania ustępu powoływanego artykułu. We wszystkich przypadkach wskazano ponadto Dziennik Ustaw, w którym ustawa zawierająca przepis prawny powołany jako podstawa prawna wydania uchwały była ogłoszona wraz z jej zmianami.

Przepisy prawne wskazane jako podstawa prawna wydania uchwały nr 12/2002 oraz uchwały nr 167 można określić jako przepisy wyznaczające kompetencje Rady Ministrów, o czym świadczą użyte w tych przepisach zwroty językowe: „Rada Ministrów podejmuje uchwałę o przedłożeniu ...”, „Program [...] przyjmuje Rada Ministrów ...”. Problematyczne jest określenie przepisu prawnego wskazanego jako podstawa prawna uchwały nr 219: „Krajowy plan gospodarki odpadami jest opracowywany przez ministra właściwego do spraw środowiska, a uchwalany przez Radę Ministrów”, gdyż może być rozumiany zarówno jako upoważniający do określania pewnego zakresu spraw, jak i wyznaczający kompetencje Rady Ministrów.

Tylko w przepisie prawnym wskazanym jako podstawa prawna wydania uchwały nr 12/2002 przewidziano „uchwałę” jako właściwy rodzaj aktu, który ma być wydany. W pozostałych przypadkach przepisy prawne upoważniały do wydania „krajowego planu gospodarki odpadami”¹⁸ i „programu”¹⁹.

Wątpliwości budzi, czy badane uchwały Rady Ministrów mają charakter normatywny, w szczególności, czy charakter taki można przypisać uchwale nr 12/2002 oraz uchwale nr 219. Treść powyższych uchwał raczej przeczy

¹⁵ M. P. Nr 19, poz. 335.

¹⁶ M. P. z 2003 r. Nr 11, poz. 159.

¹⁷ M. P. Nr 39, poz. 574.

¹⁸ Art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.).

¹⁹ Art. 4b ustawy z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 951 ze zm.).

przypisaniu im charakteru normatywnego. Pierwsza wyraża dokonanie pewnej czynności konwencjonalnej – zatwierdzenia umowy międzynarodowej, druga wyznacza plan, a nie normy postępowania. Cechy aktu normatywnego ma natomiast uchwała nr 49 i uchwała nr 167. Z wypowiedzi zawartych w tych uchwałach można zrekonstruować normy postępowania generalne i abstrakcyjne. Kolejną jednak wątpliwością jest, czy uchwała nr 167 może zawierać normy adresowane do organizacji pozarządowych wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej. Aby odpowiedzieć na to pytanie należałoby rozstrzygnąć na podstawie ustaw, czy są one jednostkami organizacyjnie podległymi Radzie Ministrów.

Do uchwały nr 12/2002 dołączono załącznik: „Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Makau o komunikacji lotniczej, do uchwały nr 219 dołączono załącznik: „Krajowy Plan Gospodarki Odpadami”, a do uchwały nr 167 dołączono załącznik: „Program nieodpłatnego przekazania żywności z zapasów Agencji Rynku Rolnego w 2003 r. na potrzeby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i organizacji pozarządowych wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej”.

Każda z badanych uchwał zawiera przepis o wejściu w życie innej treści. I tak przepis o wejściu w życie uchwały nr 49 brzmi: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”; uchwały nr 12/2002: „Uchwała wchodzi w życie z dniem powzięcia”; uchwały nr 219: „Uchwała wchodzi w życie z dniem powzięcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej »Monitor Polski«”; uchwały nr 167: „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”.

Niepokoić może fakt, iż w przypadku uchwały nr 12/2002 czas od dnia wydania do ogłoszenia wynosił aż 118 dni, a w przypadku uchwały nr 219 122 dni, podczas gdy obie wymienione uchwały wchodziły w życie „z dniem powzięcia”. Wątpliwe jest zatem, by wszystkie zainteresowane podmioty realizowały te akty rzeczywiście z chwilą ich wejścia w życie. Niewykluczone jednak, że zostały poinformowane o treści uchwał i dołączonych do nich załączników inną drogą niż ogłoszenie w Monitorze Polskim.

3. Charakterystyka wybranych zarządzeń wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP

W zbiorze branych pod uwagę zarządzeń w 169 przypadkach wskazano jako podstawę prawną wydania ustawę, w 1 przypadku ustawę w związku z rozporządzeniem²⁰ oraz w 4 przypadkach ustawę w związku z zarządze-

²⁰ Zarządzenie nr 7 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 października 2004 r. w sprawie ustanowienia honorowego tytułu „Konsul Roku” (Dz. Urz. MSZ Nr 6, poz. 76).

niem²¹. Praktyka wydawania zarządzeń na podstawie ustaw w związku z innymi aktami niższej rangi jest niezgodna z Konstytucją, albowiem zgodnie z jej art. 93 ust. 2 „Zarządzenia są wydawane **tylko na podstawie ustawy**” [podkreślenie – W.P.].

W zdecydowanej większości badanych zarządzeń wskazano jako podstawę prawną ich wydania tylko ustawę. W 8 zarządzeniach jako podstawę prawną ich wydania wskazano przepisy prawne dwóch ustaw²². Nie było natomiast żadnego zarządzenia, które by nie zawierało w ogóle wskazania aktu normatywnego bądź zawierało wskazanie tylko aktu normatywnego innego niż ustawa jako podstawy prawnej wydania. Stosunkowo często, bo aż w 49 zarządzeniach (co stanowi 28% badanej próby) jako podstawę prawną wydania wskazano ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²³.

²¹ Zarządzenie nr 28 Ministra Kultury z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury (Dz. Urz. MK Nr 2, poz. 31); zarządzenie nr 421 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 sierpnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia programu ramowego II i III roku wyższych studiów zawodowych realizowanych w systemie zaocznym (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 86); zarządzenie nr 1120 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 października 2004 r. w sprawie nadania statutu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie (Dz. Urz. KGP Nr 20, poz. 126); zarządzenie nr 1401 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia w Komendzie Głównej Policji Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji (Dz. Urz. KGP Nr 24, poz. 151).

²² Zarządzenie nr 11 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 lipca 2001 r. w sprawie nadania statutu Muzeum Narodowemu w Krakowie (Dz. Urz. MK Nr 6, poz. 18); zarządzenie nr 22 Ministra Kultury z dnia 13 września 2004 r. w sprawie wyłączenia z Muzeum Narodowego w Krakowie Oddziału Centrum Sztuki i Techniki Japońskiej MANGGHA (Dz. Urz. MK Nr 7, poz. 38); zarządzenie nr 23 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 października 2002 r. w sprawie likwidacji państwowej jednostki budżetowej – Szkoły Podoficerskiej Państwowej Straży Pożarnej w Opolu (Dz. Urz. MSWiA Nr 7, poz. 26); zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie powołania przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Dyscyplinarnej do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych referendarzy sądowych w drugiej instancji (Dz. Urz. MS Nr 2, poz. 5); zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 października 2002 r. w sprawie nadania statutów Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Wrocławiu oraz powiatowym stacjom sanitarno-epidemiologicznym położonym na obszarze województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. MZ Nr 10, poz. 54); zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie nadania statutów Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Lublinie oraz powiatowym stacjom sanitarno-epidemiologicznym położonym na obszarze województwa lubelskiego (Dz. Urz. MZ Nr 11, poz. 68); zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie nadania statutów Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Kielcach oraz powiatowym stacjom sanitarno-epidemiologicznym położonym na obszarze województwa świętokrzyskiego (Dz. Urz. MZ Nr 11, poz. 80); zarządzenie nr 33 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacji składników majątku w Komendzie Głównej Straży Granicznej i Granicznej Placówce Kontrolnej Straży Granicznej Warszawa-Okęcie (Dz. Urz. KGSG Nr 8, poz. 41).

²³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm. Tytuł niniejszej ustawy przed zmianą dokonaną przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o orga-

W 113 zarządzeniach jako podstawę prawną wydania powołano jeden przepis prawny, natomiast w 61 zarządzeniach więcej niż jeden przepis prawny²⁴. Spośród tych zarządzeń, w których wskazano więcej niż jeden przepis prawny jako podstawę prawną wydania: 46 zawiera wskazanie dwóch przepisów prawnych, 11 trzech przepisów prawnych, 4 czterech przepisów prawnych, a 1 aż siedmiu przepisów prawnych (zob. tabela nr 18). Tylko w zarządzeniu nr 28 Ministra Kultury z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury (Dz. Urz. MK nr 2, poz. 31) jako podstawę prawną wydania wskazano przepis prawny ustawy oraz zarządzenie – bez powołania żadnego z jego przepisów prawnych. Zarządzenie to rozpoczyna się następująco: „Na podstawie art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 102, poz. 1116 i Nr 154, poz. 1799 i 1800) oraz **w związku z zarządzeniem Nr 44 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Kultury (M. P. Nr 13, poz. 222) [podkreślenie – W.P.]**”. We wszystkich przypadkach wskazano ponadto dziennik urzędowy, w którym akt normatywny zawierający przepis prawny powołany jako podstawa prawna wydania zarządzenia był ogłoszony wraz ze zmianami.

W wielu przypadkach badane zarządzenia powoływały jako podstawę prawną ten sam przepis prawny (przepisy prawne) określonego aktu normatywnego. Na przykład aż w 26 przypadkach wskazywano jako podstawę prawną przepis art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁵, w 19 przypadkach przepisy art. 59 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁶, w 12 przypadkach przepis art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej²⁷.

Przepisy prawne wskazywane jako podstawa prawna wydania badanych zarządzeń formułowane są w bardzo różny sposób. Zazwyczaj mają one postać przepisów wyznaczających kto i co ma obowiązek, względnie może coś czynić. Precyzyjnie wskazano w nich podmiot, który zostaje zobowiązany, względnie może coś czynić. Natomiast wątpliwości nasuwają się w związku ze sposobem określenia tego co ten podmiot ma obowiązek albo co może czynić.

nizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) brzmiał: „o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów”.

²⁴ Uwzględniono te zarządzenia, które zawierają wskazanie przepisów prawnych dwóch różnych ustaw bądź ustaw w związku z aktami niższej rangi.

²⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

²⁷ Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

W około 54% przepisów prawnych powołanych jako podstawa prawna wydania badanych zarządzeń mniej lub bardziej wyraźnie wskazano na przekazanie kompetencji do stanowienia prawa. W pozostałych 46% tych przepisów wyznaczono raczej jakieś merytoryczne czynności lub zadania, inne niż prawodawcze, do realizacji których zobowiązano dany podmiot, przy czym owe zadania określane są w sposób tak ogólny, że przepisy prawne zawierają jedynie określenie stanu rzeczy, jaki powinien zostać osiągnięty w danej dziedzinie.

Szczegółowa analiza przepisów prawnych powoływanych jako podstawa prawna wydania badanych zarządzeń prowadzi do następujących wniosków. Otóż organy wydające zarządzenia wskazują jako podstawę prawną dla ich działalności prawotwórczej trzy typy przepisów:

1) przepisy wyznaczające obowiązek bądź możliwość uregulowania określonego zakresu spraw, np. „Podmiot P określi zakres spraw ZS”,

2) przepisy wyznaczające obowiązek bądź możliwość dokonania określonej czynności, innej niż uregulowanie określonego zakresu spraw, np. „Jednostkę organizacyjną J tworzy, przekształca i znosi podmiot P”,

3) przepisy prawne wyznaczające pewien stan rzeczy, jaki w danej dziedzinie ma zostać osiągnięty, np. „Podmiot P obowiązany jest zapewnić SR”.

W praktyce przepisy prawne wskazywane jako podstawa prawna wydania zarządzeń są formułowane na różne sposoby, co sprawia, że niełatwym zadaniem staje się rozstrzygnięcie, do których z wyróżnionych typów dany przepis prawny (przepisy prawne) zakwalifikować. Przyjmując za kryterium sposób sformułowania stwierdzono, że w 80 przypadkach przepisy prawne wskazywane jako podstawa prawna wydania badanych zarządzeń można zakwalifikować jako przepisy wyznaczające obowiązek bądź możliwość uregulowania określonego zakresu spraw, w 77 przypadkach jako przepisy wyznaczające obowiązek bądź możliwość dokonania określonej czynności, innej niż uregulowanie określonego zakresu spraw, w 2 przypadkach jako przepisy wyznaczające pewien stan rzeczy, jaki w danej dziedzinie ma zostać osiągnięty. W pozostałych 15 przypadkach przepisy te mają charakter „mieszany” i odpowiadają różnym z przedstawionych powyżej typów (zob. tabela nr 19).

Tylko w 53 przypadkach przepisy prawne powoływane jako podstawa prawna wydania analizowanych zarządzeń zawierały wskazanie „zarządzenia” jako właściwego rodzaju aktu normatywnego, co stanowi zaledwie 30% badanej próby. Natomiast jedno spośród badanych zarządzeń zostało wydane na podstawie przepisu prawnego, w którym wskazano „rozporządzenie” lub „uchwałę” jako właściwe formy aktów normatywnych²⁸. Zgod-

²⁸ Zarządzenie nr 20/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie likwidacji Wojskowego Szpitala Gruzlicy i Chorób Płuc z Przychodnią – Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Otwocku (Dz. Urz. MON Nr 4, poz. 38).

nie z treścią tego przepisu: „Jeżeli ujemny wynik finansowy nie może być pokryty w sposób określony w ust. 1, organ, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, wydaje **rozporządzenie** [podkreślenie – W.P.] lub podejmuje **uchwałę** [podkreślenie – W.P.] o zmianie formy gospodarki finansowej zakładu lub o jego likwidacji” (art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej). Nie przewidziano zatem w nim aktu normatywnego o formie zarządzenia.

Przepisy prawne wskazywane jako podstawa prawna wydania badanych zarządzeń w 60 przypadkach (co stanowi 34% dobranej próby) przekazują do uregulowania strukturę organizacyjną (organizację wewnętrzną, skład), zadania (zakres działania, czynności) lub tryb postępowania (pracy) określonej jednostki, a w 74 przypadkach (co stanowi 42% dobranej próby) wyznaczają obowiązek bądź możliwość powołania (tworzenia, zakładania), przekształcania lub likwidacji określonej jednostki (np. komisji, rad, zespołów). W pozostałych przypadkach przepisy te przekazują do uregulowania kwestie o charakterze technicznym, takie jak np. obieg dokumentów, przyznawanie nagród pracownikom, prowadzenie rejestrów, plan studiów, ceremonia składania ślubowania, plan finansowy, sposób i warunki pobierania, przetwarzania i wykorzystywania informacji, normy wyposażenia oraz zasady jego przyznawania i użytkowania, zasady etyki zawodowej, gospodarowanie mieniem, zasady szkolenia itp.

Interpretacja przepisów prawnych badanych zarządzeń prowadzi do kilku wniosków. Otóż w wielu przypadkach nasuwa się wątpliwość, czy wyrażają one w ogóle normy prawne. Według rozpowszechnionych w prawnoznawstwie poglądów norma prawna to norma postępowania, która podmiotom określonego rodzaju nakazuje (zakazuje) określonego rodzaju zachowania, ilekroć wystąpią okoliczności przez nią określone (norma generalna i zarazem abstrakcyjna). Tekst zarządzenia, będącego aktem normatywnym, powinien zatem zawierać wypowiedzi językowe, które są niezbędne do odtworzenia tak rozumianych norm. W badanych zarządzeniach można natomiast natknąć się na wypowiedzi, które formułują pewne obowiązki określonych zachowań, ale są one adresowane do indywidualnie (z imienia i nazwiska) wskazanych adresatów bądź też nie wyznaczają żadnych obowiązków określonego zachowania, np. wyznaczają tylko strukturę organizacyjną²⁹. Zdarza się ponadto, iż w jednym zarządzeniu zamieszczone są wypowiedzi o charakterze norm prawnych oraz wypowiedzi innego typu. Odbiorca takiego zarządzenia musi więc sam rozstrzygnąć, czy i jakie normy są wyrażone w tekście zarządzenia. Następstwem takiej praktyki legislacyjnej jest mniej czytelny system aktów normatywnych.

²⁹ Zob. rozdział II niniejszej pracy.

Do 84 badanych zarządzeń, co stanowi niemal połowę z dobranej próby, dołączono załącznik bądź załączniki. W owych załącznikach zamieszczano: statuty, regulaminy, wzory, instrukcje, tabele, wykazy, zasady etyki zawodowej, a w kilku przypadkach jeszcze inaczej nazwane teksty. W badanej próbie odnotowano 5 przypadków, gdy załącznik do zarządzenia nie został ogłoszony. W 2 przypadkach były to statuty wojskowych jednostek badawczo-rozwojowych przewidziane w zarządzeniach Ministra Obrony Narodowej³⁰, natomiast w pozostałych: program ramowy II i III roku wyższych studiów zawodowych realizowanych w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie przewidziany w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji³¹, instrukcja szkolenia operatorów systemów obserwacji lotniczej, instrukcja w sprawie zasad rachunkowości w Komendzie Głównej Straży Granicznej, instrukcja w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych w Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz instrukcja kasowa dla Komendy Głównej Straży Granicznej przewidziane w zarządzeniu Komendanta Głównego Straży Granicznej³². Zauważyć należy, że załącznik stanowi integralną część aktu normatywnego, a w związku z tym, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³³, tylko „odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących”.

Wszystkie z badanych zarządzeń zawierały przepis o wejściu w życie, który jest postrzegany jako niezbędny element każdego aktu normatywnego³⁴. Podmioty wydające zarządzenia formułują go na wiele sposobów. Na

³⁰ Zarządzenie nr 9/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie zatwierdzenia statutu jednostki badawczo-rozwojowej pod nazwą „Wojskowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Służby Materiałów Pędnych i Smarów” (Dz. Urz. MON Nr 4, poz. 31) i zarządzenie nr 14/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie zatwierdzenia statutu jednostki badawczo-rozwojowej pod nazwą „Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia” (Dz. Urz. MON Nr 4, poz. 36).

³¹ Zarządzenie nr 421 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 sierpnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia programu ramowego II i III roku wyższych studiów zawodowych realizowanych w systemie zaocznym (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 86).

³² Zarządzenie nr 27 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 19 sierpnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia dostosowania w Straży Granicznej „Instrukcji szkolenia operatorów systemów obserwacji lotniczej” (Dz. Urz. KGSG Nr 3, poz. 34) i zarządzenie nr 53 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji dotyczącej zasad rachunkowości w Komendzie Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 10, poz. 58).

³³ Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.

³⁴ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia ...*, s. 33; zob. także S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania ...*, s. 73–89.

podstawie badanej próby można wyróżnić aż 16 schematów redagowania przepisu o wejściu w życie (zob. tabela nr 20). Najczęściej stosowane to:

- „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania”;
- „Zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia podpisania”.

4. Wnioski

Przeprowadzone badania uchwał Rady Ministrów oraz wybranych zarządzeń wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP skłaniają do stwierdzenia, że w zasadzie akty te są wydawane na podstawie ustaw. Tylko uchwała nr 49 Rady Ministrów nie zawierała wskazania podstawy prawnej swego wydania, a w kilku zarządzeniach powołano jako podstawę prawną ustawę w związku z rozporządzeniem bądź zarządzeniem.

Wskazano już wcześniej, że w doktrynie nie ma zgody co do tego, czy Rada Ministrów może wydawać uchwały na podstawie Konstytucji. Podstawy takiej nie można dopatrywać się w art. 93 ustawy zasadniczej. Rada Ministrów została w nim wymieniona jedynie przykładowo, podobnie jak jej Prezes oraz ministrowie, co nie jest kwestionowane w doktrynie prawniczej i zostało potwierdzone w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. W przepisach tego artykułu ustrojodawca zawarł charakterystykę aktu prawa wewnętrznego. Zgodnie z nią akt prawa wewnętrznego może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2 zdanie 1). Można jednak przyjąć, że użyty termin „ustawa” odnosi się nie tylko do ustaw „zwykłych”, lecz obejmuje również ustawę zasadniczą. Konsekwencją przyjęcia takiej interpretacji byłoby jednak dopuszczenie wydawania na podstawie Konstytucji bądź ustaw wszystkich aktów odpowiadających charakterystyce wyrażonej w art. 93. Mimo wątpliwości co do możliwości wydawania uchwał Rady Ministrów na podstawie Konstytucji, w praktyce są one wydawane³⁵.

Wątpliwości nasuwa także praktyka wydawania zarządzeń na podstawie ustaw w związku z innymi aktami niższej rangi – rozporządzeniami bądź zarządzeniami. Sądzę, że narusza to konstytucyjny przepis stanowiący,

³⁵ Zob. A. Proksa, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005, s. 217–223.

że zarządzenia są wydawane **tylko na podstawie ustawy** [podkreślenie – W.P.]. Jeżeli w zarządzeniu wskazano jeszcze inny niż ustawa akt, to nasuwa się przypuszczenie, że nie zostało ono wydane tylko na podstawie ustawy. Poza tym może budzić wątpliwości, czy obowiązuje zarządzenie w przypadku zmiany bądź uchylenia tego innego aktu niż ustawa, wskazywanego jako podstawa prawna jego wydania. Chociaż w Konstytucji zarządzenia nie zostały określone jako akty wydawane w celu wykonania ustawy, to nie można z góry wykluczyć, że istnieje pewnego rodzaju więź funkcjonalna pomiędzy ustawą a zarządzeniem wydanym na jej podstawie. Dlatego też – w moim przekonaniu – skutkiem utraty mocy obowiązującej ustawy jest również utrata mocy obowiązującej przez wszystkie akty normatywne wydane na jej podstawie. Przyjęcie tak radykalnej reguły służy zapewnieniu porządku w zbiorze aktów normatywnych i ułatwia ustalenie, które akty normatywne w danym momencie są obowiązujące. Z drugiej strony może spowodować utrudnienia w sprawnym działaniu jednostek organizacyjnych podległych, a nawet ich paraliż. W związku z tym prawodawca w każdym przypadku uchylenia ustawy powinien liczyć się również z konsekwencjami utraty mocy obowiązującej aktów normatywnych wydanych na jej podstawie. Nie budzi natomiast zastrzeżeń praktyka wydawania zarządzeń na podstawie kilku ustaw.

Stosunkowo często, bo w niemal co trzecim badanym zarządzeniu jako podstawę prawną wydania wskazywano więcej niż jeden przepis prawny. Może to świadczyć o tym, że organy wydające zarządzenia mają problemy z rekonstruowaniem normy kompetencji prawodawczej. Spostrzeżenie to potwierdza analiza ustawowych przepisów prawnych powoływanych jako podstawa prawna. Bardzo często przepisy te wyznaczają jakieś merytoryczne czynności lub zadania, inne niż prawodawcze, do realizacji których zobowiązywano dany podmiot. W zdecydowanej większości przypadków przepisy te nie zawierały wskazania rodzaju właściwego aktu, który ma być wydany.

Zgodnie z przepisami prawnymi powoływanymi jako podstawa prawna ich wydania, zarządzenia regulują przede wszystkim organizację wewnętrzną jakiejś instytucji, a także wyznaczają zadania i tryb pracy jej organów oraz pracowników. W wielu przypadkach, w drodze zarówno uchwał, jak i zarządzeń dokonuje się jednorazowej czynności polegającej na utworzeniu, likwidacji bądź przekształceniu określonej jednostki organizacyjnej. Uchwały i zarządzenia wydawane w praktyce są zatem przede wszystkim aktami „organizacyjnymi”. Ich rola w systemie prawa jest inna niż klasycznych aktów normatywnych; polega na zapewnieniu odpowiednich struktur organizacyjnych, by różnego rodzaju podmioty władzy publicznej mogły sprawnie działać. Tego rodzaju uchwały i zarządzenia, chociaż mają formę odpowiednio oznakowanych przepisów prawnych, różnią się od klasycz-

nych aktów normatywnych tym, że są one wydawane nie po to, by ustanowić normy generalne i abstrakcyjne, lecz za ich pomocą dokonać jakichś czynności konwencjonalnych, innych niż derogacja czy nowelizacja. Przez wydanie uchwały bądź zarządzenia, w tym przypadku dokonuje się jednorazowej czynności (np. utworzenia, likwidacji czy przekształcenia określonej jednostki organizacyjnej). Nie ma zatem potrzeby derogować czy nowelizować przepisów zawartych w takich aktach, bo – jak to się metaforycznie określa – „skonsumowały się” one z chwilą wejścia w życie. Można też przyjąć, że do tego rodzaju uchwał bądź zarządzeń nie ma zastosowania reguła walidacyjna, w myśl której utrata mocy obowiązującej ustawy powoduje utratę mocy obowiązującej aktów wydanych na jej podstawie. Obowiązki ustawy będącej podstawą wydania ma wpływ na ważność czynności konwencjonalnej dokonanej przez wydanie uchwały czy zarządzenia, ale nie na trwanie wytworu tej czynności. Owa czynność dokonana w następstwie wydania uchwały czy zarządzenia nie traci skuteczności po utracie mocy obowiązującej przepisów, na podstawie których zostały te akty wydane.

Konstytucyjna koncepcja aktu prawa wewnętrznego dotyczy jednak aktów o charakterze normatywnym i tylko takie akty muszą być zgodne z charakterystyką wyrażoną w art. 93 ustawy zasadniczej. W praktyce jednak nie przykładają się należytej wagi do rozróżnienia aktów normatywnych i innego rodzaju aktów. Formę uchwały bądź zarządzenia nadaje się więc aktom, które nie są aktami normatywnymi. Aby temu zjawisku zapobiec należy doprecyzować definicję aktu normatywnego, a także wprowadzić do polskiego systemu prawa bardziej zróżnicowany katalog aktów wydawanych przez organy administracji publicznej.

Przeprowadzone badania nie wykazały istotnych uchybień w zakresie wydawania uchwał i zarządzeń, które można zakwalifikować jako akty normatywne. Pozwala to sformułować wniosek, że organy wydające uchwały i zarządzenia dostosowały się do wymogów określonych w Konstytucji. Akty te mają charakter wewnętrzny, normy w nich zawarte są adresowane do jednostek organizacyjnie podległych organom akty te wydającym, w zasadzie stanowione są na podstawie ustaw. Tylko w kilku przypadkach nie ogłoszono załączników do zarządzeń, które będąc jego integralną częścią, muszą spełniać wszystkie wymogi stawiane zarządzeniu. Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe i tylko odrębna ustawa może wyłączyć ten obowiązek w przypadku „aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących”³⁶.

³⁶ Zob. art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.).

Spośród badanych aktów Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z art. 53 ust. 5 oraz art. 93 ust. 2 Konstytucji zarządzenie nr 6 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie uzyskiwania, przetwarzania i wykorzystywania przez Policję informacji oraz sposobów zakładania i prowadzenia zbiorów tych informacji (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 44 ze zm.). W uzasadnieniu wyroku TK stwierdził, że „nie budzi wątpliwości, że regulacje zawarte w zakwestionowanym zarządzeniu mają cechy norm powszechnie obowiązujących, podczas gdy – w myśl art. 51 ust. 5 Konstytucji – zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach może określać tylko ustawa. [...] W myśl zaś art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. Tymczasem w zaskarżonym zarządzeniu Komendanta Głównego Policji znajdują się przepisy kształtujące sytuację prawną obywateli, między innymi określa ono samodzielnie sytuacje, gdy Policja pobiera od określonych kategorii obywateli np. odciski linii papilarnych oraz sytuacje, gdy Policja może od określonych czynności (ingerujących w konstytucyjne prawa obywateli) odstąpić”³⁷.

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować wnioszek, że po wejściu w życie Konstytucji nastąpiło znaczne ograniczenie liczby uchwał wydawanych przez Radę Ministrów oraz zarządzeń wydawanych przez organy administracji rządowej. Nastąpiła również diametralna poprawa kształtowania polskiego systemu prawa na poziomie uchwał i zarządzeń. Wystarczy przytoczyć wyniki badań dotyczące uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów wydanych w okresie obowiązywania Konstytucji PRL. Badania przeprowadzone przez J. Sommera wykazały, że na 1239 uchwał Rady Ministrów wydanych w latach 1952–1960 aż 764 (około 62%) nie powoływały w ogóle podstawy prawnej³⁸. A. Bałaban, analizując podstawę prawną uchwał Rady Ministrów ogłoszonych w Monitorze Polskim w latach 1967–1973, stwierdził, że na 475 uchwał w 270 (około 57%) przypadkach nie wskazano jej³⁹. Natomiast S. Wronkowska przedmiotem swego zainteresowania uczyniła 70 wybranych losowo uchwał Rady Ministrów wydanych w latach 1971–1979 i stwierdziła, że spośród nich 30 stanowiły uchwały wykonawcze względem ustaw, a 40 uchwały „samoistne”⁴⁰.

Z kolei analiza zarządzeń ogłoszonych w Monitorze Polskim w latach 1967–1973, przeprowadzona przez A. Bałabana, wykazała, iż na 1439 zarzą-

³⁷ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, OTK ZU A 2005, nr 11, poz. 132, s. 1510.

³⁸ J. Sommer, *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów ...*, Tabela nr 8, s. 29.

³⁹ A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne ...*, Tabela nr 1, s. 48.

⁴⁰ S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego ...*, s. 94.

dzeń 947 powoływało jako podstawę prawną wydania ustawy bądź dekrety z mocą ustawy, natomiast pozostałe 542 wskazywały jako podstawę prawną wydania: rozporządzenia (167), uchwały Rady Ministrów (307), inne zarządzenia (13), a w 55 przypadkach nie wskazano aktu, który był podstawą wydania⁴¹. Na podstawie wyników tych badań A. Bałaban wyróżnił trzy kategorie zarządzeń:

- a) wydawane na podstawie ustaw i dekretów,
- b) wydawane na podstawie aktów normatywnych Rady Ministrów lub jej przewodniczącego,
- c) nie powołujące podstawy prawnej⁴².

Nieco późniejsze badania, które przeprowadziła S. Wronkowska, na grupie 200 losowo dobranych aktów nadesłanych do rejestru aktów resortowych potwierdziły, że akty „resortowe” wskazywały jako podstawę prawną wydania uchwały Rady Ministrów, ustawy, rozporządzenia, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, dekrety, a nawet decyzje Prezydium Rządu, zarządzenia innych ministrów, pisma okólne Prezesa Rady Ministrów, okólniki ministrów, wytyczne. Natomiast w około 20% przypadków nie powoływały żadnej podstawy prawnej⁴³.

Wymienieni autorzy wskazywali, że analizowane przez nich uchwały Rady Ministrów i zarządzenia ministrów zawierały przepisy prawne uzupełniające bądź modyfikujące przepisy ustawowe⁴⁴. Takich przepisów nie stwierdzono w uchwałach i zarządzeniach, które były przedmiotem badań w niniejszej pracy. Można to wyjaśnić tym, że od dnia wejścia w życie Konstytucji RP rozporządzenia stały się jedynymi aktami normatywnymi powszechnie obowiązującymi, które są wydawane „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania” (art. 92). Tylko więc rozporządzenia jako źródła prawa powszechnie obowiązującego o charakterze wykonawczym mogą zawierać przepisy uzupełniające bądź modyfikujące przepisy ustawowe, co oznacza, że dopuszczalne jest, by współwyznaczały sytuację prawną jednostki. Podkreślenia wszakże wymaga fakt, że konstytucyjna koncepcja rozporządzenia jest konsekwencją przyjęcia zasady, wedle której działania prawodawcze muszą mieć wyraźną podstawę w Konstytucji bądź ustawie, a ustawa może normować wszystkie

⁴¹ A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne ...*, Tabela nr 3, s. 57. Takie dane znajdują się w niniejszej publikacji.

⁴² Ibidem, s. 57–60.

⁴³ Spośród 200 badanych aktów „resortowych” 78% stanowiły zarządzenia, a 32% innego rodzaju akty, np.: okólniki, pisma okólne, wytyczne, instrukcje, decyzje. S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego ...*, s. 73–77.

⁴⁴ Zob. A. Bałaban, *Ustawa a akty normatywne ...*, s. 63; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego ...*, s. 104.

dziedziny spraw, chyba że jakaś z nich została zastrzeżona przez Konstytucję do uregulowania w innej formie. Powyższe rozwiązania wymuszają określony stopień szczegółowości ustawy, ponieważ nie ma takich spraw, które mogłyby być unormowane przez rozporządzenie bez uprzedniego ustawowego unormowania tych spraw⁴⁵.

Uchwały i zarządzenia nie zostały natomiast określone w ustawie zasadniczej jako akty o charakterze wykonawczym, a ze względu na zastrzeżenie, iż „nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” (art. 93 ust. 2) niedopuszczalne jest, by przepisy w nich zawarte uzupełniały bądź modyfikowały ustawowe przepisy, w których wyrażono normy adresowane do podmiotów spoza struktury organizacyjnie podległej organowi wydającemu akty prawa wewnętrznego.

Na odnotowanie zasługuje jeszcze jedno spostrzeżenie. Jak już wspomniano zestawienie liczby zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów ogłoszonych w latach 2001–2004 we właściwych dziennikach urzędowych z liczbą ogłoszonych w tym okresie rozporządzeń wydanych przez te organy (zob. tabela nr 15 i 16) prowadzi do wniosku, że działalność prawodawcza wskazanych organów przybiera formę rozporządzenia ponad trzykrotnie częściej niż zarządzenia. Jeżeli do tego uwzględnić, że w okresie 2001–2004 ogłoszono w Monitorze Polskim zaledwie siedem uchwał Rady Ministrów i aż 1152 rozporządzenia tego organu w Dzienniku Ustaw, to nasuwa się wniosek, iż w praktyce legislacyjnej wystąpiła tendencja, którą można określić jako „ucieczkę w rozporządzenia”.

Niejasno wyrażona koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji sprzyja jej. W razie wątpliwości, czy dane sprawy uregulować w rozporządzeniu czy akcie prawa wewnętrznego, ustawodawca – z ostrożności – wybiera formę rozporządzenia. Próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o konsekwencje tego zjawiska wymagałaby odrębnego opracowania poświęconego analizie rozporządzeń. Można jednak sformułować wstępną hipotezę, że po wejściu w życie Konstytucji rozporządzenia stały się aktami niezwykle zróżnicowanymi pod względem zakresu regulowanych spraw i ich doniosłości.

⁴⁵ Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 103–118 oraz wyrok TK z dnia 8 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156, s. 785–786; wyrok TK z dnia 7 listopada 2000 r., K 16/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 257, s. 1252–1253; wyrok TK z dnia 26 czerwca 2001 r., U 6/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 122, s. 690.

Zakończenie

Konstytucyjna regulacja aktów prawa wewnętrznego oparta została na ustaleniach doktryny prawniczej oraz sądów. Wprawdzie przed uchwaleniem Konstytucji ani w literaturze prawniczej, ani w orzecznictwie nie doszło do ukształtowania powszechnie akceptowanej koncepcji aktu prawa wewnętrznego, ale bezspornie przyjmowano, że akt tego rodzaju może zawierać normy obowiązujące tylko podmioty organizacyjnie podległe organowi, który go wydał, nie może być podstawą decyzji wobec obywateli oraz musi być zgodny z aktami normatywnymi wyższej rangi. Cechy te zostały wprost wymienione w art. 93 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., a ponadto uzupełnione o jeszcze inne, które stanowią doprecyzowanie zastanej koncepcji aktu prawa wewnętrznego. Wypada powtórzyć raz jeszcze, że zgodnie z art. 93 ustawy zasadniczej uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów „mają charakter wewnętrzny”, „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” (art. 93 ust. 1), „zarządzenia wydawane są tylko na podstawie ustawy” i „nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” (art. 93 ust. 2), oba rodzaje aktów prawa wewnętrznego „podlegają kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem” (art. 93 ust. 3).

Wskazane powyżej przepisy można traktować jako postulaty definicyjne „aktu prawa wewnętrznego”, a zarazem wymagania adresowane do ustawodawcy, podmiotów upoważnionych do wydawania uchwał albo zarządzeń oraz podmiotów stosujących normy prawne w nich wyrażone. Ich interpretacja powinna być dokonywana w powiązaniu z innymi przepisami Konstytucji. Odtworzenie koncepcji aktu prawa wewnętrznego z przepisów ustawy zasadniczej nie jest jednak zadaniem prostym. Sposób zredagowania jej art. 93 nasuwa bowiem sporo wątpliwości. Jego konstrukcja, a także treść zmusza interpretatora do zastosowania pozajęzykowych reguł wykładni odwołujących się do wartości, które przypisuje się prawodawcy.

W literaturze prawniczej oraz orzecznictwie podkreśla się, że przedmiotem konstytucyjnej koncepcji aktu prawa wewnętrznego są uchwały

i zarządzenia rozumiane jako szczególnego rodzaju akty normatywne. Art. 93 Konstytucji nie dotyczy zatem aktów prawnych, które, mimo iż wydawane są pod nazwą uchwał bądź zarządzeń, nie są aktami normatywnymi.

Interpretatorzy przepisów Konstytucji zgadzają się, że w ustawie zasadniczej nie wskazano wyczerpująco organów, które mogą być upoważnione przez ustawodawcę do wydawania aktów prawa wewnętrznego. Na rzecz tezy, w myśl której w aspekcie podmiotowym konstytucyjna koncepcja aktu prawa wewnętrznego jest otwarta, przytacza się argumenty odwołujące się do pragmatycznej racjonalności ustawodawcy konstytucyjnego. Dowodzi się, iż skoro uchwały i zarządzenia są wiążące tylko dla jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty, a ich funkcja sprowadza się do zapewnienia sprawnego działania administracji, to możliwością wydawania tych aktów powinny dysponować nie tylko organy wymienione w Konstytucji. Rozwiązanie powyższe nie stwarza niebezpieczeństwa dla jednostki, albowiem zgodnie z ustawą zasadniczą zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy, nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów, a ponadto zarówno uchwały, jak i zarządzenia podlegają kontroli co ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Powszechnie przyjęto również tezę, iż adresatami norm prawnych wyrażonych w uchwałach bądź zarządzeniach mogą być tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, choć trzeba zaznaczyć, że pojawiły się wątpliwości co do rozumienia użytego w art. 93 ust. 1 Konstytucji zwrotu „organizacyjnie podległe”.

W literaturze prawniczej nie ma natomiast zgody co do tego, czy uchwały i zarządzenia są jedynymi formami aktu prawa wewnętrznego, które przewidziano w Konstytucji, na jakiej podstawie mogą być wydawane uchwały Rady Ministrów, jakiego rodzaju przepisy prawne ustawy mogą stanowić podstawę prawną wydawania zarządzeń. Niestety, redakcja art. 93 ustawy zasadniczej nie ułatwia rozstrzygnięcia tych kwestii, ponieważ dokonana w nim charakterystyka uchwał i zarządzeń daleka jest od precyzji. Zauważyć również należy, że po wejściu w życie Konstytucji RP nie podjęto głębszej refleksji nad zakresem przedmiotowym uchwał i zarządzeń, możliwości przekazywania kompetencji do wydawania tych aktów, sposobów ich kontroli oraz ogłaszania.

Uwzględniając dorobek doktryny prawniczej i judykatury, w moim przekonaniu, spośród możliwych rezultatów językowej interpretacji art. 93 Konstytucji, najsilniejsze uzasadnienie ma ten, wedle którego uchwały i zarządzenia są aktami normatywnymi zawierającymi normy prawne adresowane tylko do podmiotów organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty. Ową „organizacyjną podległość” wyznaczają przede wszystkim

przepisy prawne regulujące ustrój administracji publicznej. Obejmuje ona zarówno zależność osobową, jak i zależność służbową. Zależność osobowa polega na tym, że organ wyższego stopnia ma prawo kształtowania stosunków z osobami pełniącymi funkcje organu niższego stopnia w zakresie, np. awansowania, nagradzania, przenoszenia na inne stanowisko, odpowiedzialności dyscyplinarnej czy służbowej. Z kolei zależność służbowa cechuje się tym, że organ wyższego stopnia ma prawo wydawania poleceń służbowych organom niższego stopnia. Za przejaw „podległości organizacyjnej” może być również uważane przyznanie kompetencji nadzorczych jednym organom wobec drugih. Organ nadzorujący ma bowiem prawo ingerowania w działalność organów nadzorowanych w zakresie określonym przez ustawodawcę, a więc niewykluczone, iż w formie uchwał bądź zarządzeń.

W Konstytucji przewidziano jeden rodzaj aktu prawa wewnętrznego. Każdy akt prawa wewnętrznego ma bowiem, bez względu na nadaną mu nazwę, charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Wskazane w ustawie zasadniczej cechy aktu prawa wewnętrznego odnoszą się zarówno do uchwał, jak i zarządzeń. Każdy akt prawa wewnętrznego musi więc posiadać wszystkie wymienione cechy łącznie.

Uchwały i zarządzenia – dwie formy aktu prawa wewnętrznego – różni jedynie nazwa oraz to, że uchwały są wydawane przez organy kolegialne, np. Radę Ministrów, natomiast zarządzenia przez organy monokratyczne, np. Prezesa Rady Ministrów i ministrów (art. 93 ust. 1). Powyższa konkluzja, mająca oparcie w sformułowaniu art. 93 Konstytucji, znajduje potwierdzenie w ukształtowanej praktyce legislacyjnej i jest pragmatyczna – nie mnoży form aktu prawa wewnętrznego ponad niezbędną miarę. Znajduje również potwierdzenie w stenogramach z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza, by aktowi prawa wewnętrznego została nadana nazwa inna niż wskazana w Konstytucji. Niemniej dla zakwalifikowania takiego aktu do aktów prawa wewnętrznego decyduje zawsze zespół cech, które przypisał aktowi prawa wewnętrznego prawodawca konstytucyjny. Warto w tym miejscu przypomnieć, że nazwa aktu – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – nie jest jego cechą diagnostyczną.

Inaczej jest natomiast w przypadku aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Mają one wprawdzie cechę wspólną: zawarte w nich nor-

my mogą być adresowane do wszystkich podmiotów. W Konstytucji wymieniono jednak wiele ich rodzajów: Konstytucja, ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa, rozporządzenie, akty prawa miejscowego (art. 87). Są one, jak zaznaczono, źródłami prawa powszechnie obowiązującego, ale różni je poza nazwą podstawa prawna na jakiej mogą być wydawane, zakres podmiotów dysponujących kompetencją do ich wydania, zakres przedmiotowy, a w przypadku niektórych – także moc prawna, sposób ogłaszania oraz sposób kontroli konstytucyjności lub legalności.

Ustrojodawca nie dokonał natomiast wyliczenia w ustawie zasadniczej podmiotów upoważnionych do wydawania uchwał i zarządzeń. Z uwagi na to, że uchwały i zarządzenia mogą zawierać jedynie normy prawne wiążące dla jednostek organizacyjnie podległych organowi, który je wydał, a funkcja tych aktów sprowadza się do tego, by organ władzy publicznej, któremu dane jednostki podlegają zapewnił ich sprawną działalność, uzasadnione jest przyjęcie tezy, że konstytucyjny katalog podmiotów, które mogą być upoważnione do wydawania aktów prawa wewnętrznego jest otwarty. Możliwością wydawania aktów tego rodzaju powinny zatem dysponować nie tylko Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, przewodniczący określonych w ustawach komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów czy Prezydent, ale także inne jeszcze podmioty wykonujące zadania administracji publicznej. Prawo wydawania aktów prawa wewnętrznego w praktyce będą więc miały te podmioty, które upoważnia do tego ustawa.

Przypisanie w Konstytucji uchwałom i zarządzeniom „charakteru wewnętrznego” można – moim zdaniem – rozumieć jako wskazanie zakresu spraw, które mogą być tymi aktami regulowane. Jeżeli zgodzić się z powyższą tezą, to należy zwrócić uwagę, że ów „charakter wewnętrzny” uchwał i zarządzeń jest konsekwencją tego, iż akty te mogą, zgodnie z Konstytucją, zawierać normy prawne wiążące tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec innych podmiotów niż te jednostki, a ponadto podlegają kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Wymienione zastrzeżenia wraz z przyjmowaną koncepcją ustawy ograniczają zakres spraw, które mogą być regulowane uchwałami lub zarządzeniami do materii techniczno-organizacyjnych.

Gdy w literaturze prawniczej przypisuje się aktom, przepisom bądź normom „charakter wewnętrzny”, to zazwyczaj ma to na celu odróżnienie tych właśnie obiektów od aktów, przepisów bądź norm, którym przypisuje się „charakter powszechnie obowiązujący”. Utrwalił się pogląd, że pierwsze z wymienionych mogą być adresowane tylko do podmiotów organizacyjnie podległych organowi, który je wydał, natomiast adresatem drugich może być każdy bez wyjątku. Nie ma zgodności, czy na podstawie cechy adresata

aktu, a precyzyjniej – zawartej w nim normy można przeprowadzić podział logiczny aktów normatywnych, czy jedynie dokonać wyróżnienia określonych ich typów.

Pogląd o możliwości przeprowadzenia podziału wszystkich aktów normatywnych na powszechnie obowiązujące oraz wewnętrznie obowiązujące nie wydaje się trafny. Jeżeli akt normatywny to taki akt, który zawiera normy adresowane do każdego, to adresatem tych norm może być również jednostka organizacyjnie podległa organowi wydającemu ten akt. Rozporządzenie ministra zawierające normy adresowane tylko do jednostek organizacyjnie mu podległych nie byłoby zatem niezgodne z Konstytucją. W żadnym jednak razie uchwały i zarządzenia nie mogą zawierać norm adresowanych do innych podmiotów niż organizacyjnie podległych organowi upoważnionemu do ich wydawania. Podział aktów normatywnych byłby natomiast możliwy do przeprowadzenia, gdyby przyjąć, że norma powszechnie obowiązująca może być adresowana do każdego z wyjątkiem jednostek organizacyjnie podległych organowi je wydającemu. W tym przypadku z zakresu zastosowania normy powszechnie obowiązującej zostałyby wykluczone takie podmioty, które są organizacyjnie podległe organowi upoważnionemu do ich stanowienia. Tym samym adresatem normy wyrażonej w akcie powszechnie obowiązującym nie mógłby być każdy podmiot. Rozporządzenie ministra zawierające normy adresowane do jednostek organizacyjnie jemu podległych byłoby więc niezgodne z Konstytucją.

Prawodawca konstytucyjny przypisał dwie cechy uchwałom oraz zarządzeniom jako aktom prawa wewnętrznego. Zgodnie z treścią art. 93 ust. 1 Konstytucji uchwały oraz zarządzenia mają charakter wewnętrzny, a nadto obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. „Charakter wewnętrzny” uchwał oraz zarządzeń nie może zatem – moim zdaniem – być utożsamiany z tym, że są wiążące tylko dla podmiotów organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty. Skoro „charakter wewnętrzny” uchwał i zarządzeń nie odnosi się jedynie do rodzaju adresata, to należy raczej przyjąć, że określenie to wyznacza zakres spraw, które mogą być normowane przez te akty.

Z uwagi na restryktywnie wyznaczoną w Konstytucji koncepcję źródeł prawa, za pomocą uchwał bądź zarządzeń można kształtować strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań, a nawet jej zadania i obowiązki pod warunkiem, że są one wyznaczone jednostce organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, a nie jakimkolwiek podmiotowi. Zakres spraw pozostawiony do regulacji w drodze uchwał i zarządzeń jest więc ograniczony na dwa sposoby: przedmiotowo – przez wskazanie na ich „charakter wewnętrzny” oraz podmiotowo – przez wyznaczenie podmiotów, do których można adresować normy w nich wy-

rażone („obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty).

Przy czym normy aktu prawa wewnętrznego nie tylko nie mogą być adresowane do podmiotów spoza układu organizacyjnie podległego organowi wydającemu akt, ale też wpływać na ich sytuację prawną. Innymi słowy, realizowanie normy aktu prawa wewnętrznego nie może mieć „refleksu” w stosunku do podmiotów innych niż organizacyjnie podległych, przynajmniej w tym sensie, że nie może upoważniać ani zobowiązywać jednostki organizacyjnie podległej organowi wydającemu ten akt jako adresata normy do oddziaływania na zachowania np. obywateli i ich organizacji. „Charakter wewnętrzny” uchwał i zarządzeń związany jest bowiem z jednej strony z wyznaczeniem kręgu adresatów norm wyrażonych w tych aktach, z drugiej natomiast ze wskazaniem zakresu spraw, które mogą być nimi regulowane.

Aby dokonać pełnej charakterystyki aktu prawa wewnętrznego nie wystarczy zatem odwołać się tylko do cech adresata norm w nim zawartych bądź tylko do zakresu spraw będących przedmiotem jego regulacji. Dopiero obie te cechy łącznie pozwalają zakwalifikować dany akt normatywny jako akt prawa wewnętrznego. W praktyce występują akty normatywne, które regulują materie „wewnętrzne”, ale nie są one źródłami prawa wewnętrznego, ponieważ akty te mają wpływ na sytuację obywateli, np. sposób użytkowania, przetwarzania i wykorzystywania informacji uzyskanych w trakcie działań operacyjnych służb państwowych.

Aktami prawa wewnętrznego są również akty normatywne, które zawierają normy wiążące dla pracowników lub użytkowników zakładów publicznych, wydawane przez organy nadrzędne nad zakładami bądź organy zakładu. Zalicza się do nich przede wszystkim statuty oraz regulaminy takich zakładów publicznych, jak np.: szkoły, biblioteki, szpitale, muzea. Statuty oraz regulaminy są aktami prawa wewnętrznego w rozumieniu Konstytucji, jeżeli zawierają normy wyznaczające prawa i obowiązki pracowników zakładu, użytkowników zakładu, a nawet osób, które znalazły się na terenie zakładu (np. odwiedzający chorych w szpitalu), ponieważ pomiędzy tymi podmiotami występuje organizacyjna podległość, obejmująca zarówno zależność służbową, jak i zależność osobową. Zdaniem E. Ochendowskiego regulamin zakładu publicznego jest „aktem normatywnym, wprowadzającym reguły zachowania się podmiotów, które znalazły się w stosunku zależności zakładowej”¹.

W Konstytucji co prawda nie wskazano, że statuty oraz regulaminy zakładów publicznych są aktami prawa wewnętrznego, ale wobec „otwarte-

¹ E. Ochendowski, *Formy działania zakładu*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci Prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973, s. 108.

go” wyliczenia podmiotów upoważnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego, a co ważniejsze ze względu na cechy tych aktów mogą one zostać zakwalifikowane jako akty prawa wewnętrznego. Adresatem norm zawartych w statucie czy regulaminie zakładu publicznego może być tylko pracownik, użytkownik zakładu lub osoba, która znalazła się na terenie zakładu. Krąg podmiotów do których może być adresowana norma statutu bądź regulaminu zakładu jest więc ograniczony tylko do jednostek organizacyjnie podległych. Jak zauważył W. Dawidowicz „w zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań społecznych przebiega w obrębie szeroko pojętej jego organizacji. Wskazuje to, iż grupa społeczna złożona z użytkowników zakładu administracyjnego ma zawsze (w danym przedziale czasu) charakter mniej lub bardziej zamknięty, stąd też o społeczeństwie jako adresacie funkcji zakładu administracyjnego można mówić tylko w przenośni”². Zakres regulacji tych aktów jest natomiast ograniczony do spraw związanych ze świadczeniem określonych usług ich użytkownikom: edukacyjnych, medycznych, naukowych, wychowawczych itd. Ponadto statuty oraz regulaminy zakładów publicznych jako akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane tylko na podstawie ustawy, nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów innych niż pracownicy bądź użytkownicy zakładu, a także podlegają kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Konstytucyjna koncepcja aktu prawa wewnętrznego powoduje, że uchwały oraz zarządzenia mogą w systemie prawa pełnić różne funkcje. Ze względu na relacje pomiędzy aktem prawa wewnętrznego a ustawą można wyróżnić funkcję instrumentalną uchwał oraz zarządzeń. Sprowadza się ona do tego, że uchwały oraz zarządzenia są wydawane, by zapewnić realizację obowiązków nałożonych przez ustawy na organy władzy publicznej. Akt prawa wewnętrznego nie może jednak w żadnym razie konkretyzować czy uszczegóławiać ustaw. Z kolei ze względu na rodzaj oddziaływania wyróżnić – moim zdaniem – można funkcje organizacyjną oraz porządkującą aktu prawa wewnętrznego. Funkcja organizacyjna aktu prawa wewnętrznego polega na kształtowaniu odpowiedniej struktury organizacyjnej jednostek organizacyjne podległych organowi wydającemu ten akt oraz wyznaczaniu im określonych zadań, natomiast funkcja porządkująca aktu prawa wewnętrznego przejawia się w tym, że służy on ustanowieniu określonych reguł postępowania (trybu pracy) dla jednostek organizacyjne podległych organowi wydającemu ten akt.

Akt prawa wewnętrznego nie może pełnić natomiast funkcji interpretacyjnej, ponieważ konstytucyjna koncepcja źródeł prawa odnosi się do fak-

² W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 39.

tów prawotwórczych i ich rezultatów w postaci aktów normatywnych. Takie też stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie urzędowej interpretacji prawa podatkowego, stwierdzając, że wykładnia urzędowa nie może być podstawą decyzji podatkowych wobec obywateli ani innych podmiotów prawa, gdyż nie mieści się koncepcji źródeł prawa. W szczególności wykładnia taka nie jest aktem prawa wewnętrznego, mimo nadania jej formy prawnej zarządzenia odpowiedniego ministra³.

Zarówno uchwały, jak i zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie ustawy. Przez termin „zarządzenia” użyty w art. 93 ust. 2 należy bowiem rozumieć również uchwały. Wykładnia taka znajduje uzasadnienie w literaturze prawniczej, gdzie mianem „zarządzeń” obejmowano wszystkie akty normatywne o charakterze wewnętrznym. Wskazuje na to również konstrukcja art. 93 ust. 2. Drugie jego zdanie: „Nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”, zgodnie z intencjami ustrojodawcy odnoszone jest do obu form aktu prawa wewnętrznego, a nie tylko do zarządzeń. Stąd wniosek, iż nie można wydawać zarządzeń i uchwał na podstawie innych aktów normatywnych niż ustawa, co zostało wyraźnie podkreślone przez użycie słowa „tylko”.

Przedstawiona powyżej konkluzja opiera się na językowych regułach wykładni, ale znajduje nadto wzmocnienie po zastosowaniu funkcjonalnych reguł wykładni. Otóż przyjęcie, że Rada Ministrów może wydawać uchwały nie tylko na podstawie ustawy, ale także Konstytucji prowadziłoby – moim zdaniem – do niekorzystnych konsekwencji:

- rozbicia konstytucyjnej koncepcji aktu prawa wewnętrznego,
- osłabienia kontroli Sejmu nad działalnością Rady Ministrów,
- zmniejszenia aktywności Rady Ministrów w zakresie korzystania z inicjatywy ustawodawczej,
- niejasnej pozycji uchwał Rady Ministrów wydanych na podstawie Konstytucji w systemie aktów normatywnych,
- zatarcia granicy pomiędzy przedmiotem regulacji uchwał Rady Ministrów a innych aktów normatywnych,
- wydawania, na podstawie uchwał Rady Ministrów wydanych na podstawie Konstytucji, decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Regulując w Konstytucji koncepcję aktu prawa wewnętrznego ustrojodawca chciał zapobiec tym wszystkim negatywnym zjawiskom, znanym z okresu stosowania Konstytucji PRL oraz Małej Konstytucji z 1992 r.

W Konstytucji nie sformułowano wymogu, by akty prawa wewnętrznego były – tak jak rozporządzenia – wydawane na podstawie szczegółowego

³ Wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK ZU A 2004, nr 5, poz. 41, s. 589–591.

upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Niemniej nie ma przeszkód, by ustawowe przepisy upoważniające do wydawania uchwał bądź zarządzeń zawierały wszystkie te elementy, które muszą zawierać przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia. Wystarczy jednak, gdy przepisy te będą zawierały wskazanie organu oraz zakresu spraw przekazanych do uregulowania. Nie ma też przeszkód, by na podstawie tych samych przepisów wydać więcej niż jedną uchwałę bądź zarządzenie.

Inne stanowisko w tej sprawie burzy z trudem wypracowane zasady kultury prawnej głoszące, że do działań prawodawczych trzeba się legitymować wyraźnie udzielonym upoważnieniem, przepisy prawne udzielające upoważnień do dokonania czynności prawodawczych nie podlegają wykładni rozszerzającej, a wyznaczenie jakiegoś organowi zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji prawodawczych. Respektowanie tych zasad chroni obywatela przed arbitralnością władzy prawodawczej i dlatego też są one uważane za jedno z podstawowych elementów współczesnej koncepcji państwa prawa. W związku z powyższym na ustawodawcy ciąży obowiązek przyznania określonym organom kompetencji do wydawania uchwał bądź zarządzeń, ilekroć wymagają tego wyznaczone im zadania.

Podstawą prawną wydawania rozporządzeń oraz zarządzeń jest ustawa. Zgodnie z Konstytucją rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1 zdanie 1). Z kolei zarządzenia są wydawane – w myśl Konstytucji – tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2 zdanie 1). Porównanie treści tych dwóch przepisów prowadzi do wniosku, że do wydania tak rozporządzenia, jak i zarządzenia konieczne jest istnienie podstawy prawnej zamieszczonej w ustawie. O ile jednak w przypadku rozporządzeń wymaga się, by podstawą prawną było szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie, a samo rozporządzenie ma służyć wykonaniu ustawy, to w odniesieniu do zarządzeń sformułowano jedynie warunek wydawania ich „tylko” na podstawie ustawy. Zarządzenia nie muszą być zatem wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, tak jak rozporządzenia.

Rozporządzenie jest ściśle powiązane z ustawą, co przejawia się w tym, że podstawą prawną jego wydania powinno być szczegółowe upoważnienie udzielone przez ustawę (więź kompetencyjna) oraz służą wykonaniu ustawy (więź funkcjonalna). Upoważnienie szczegółowe to w rozumieniu Konstytucji takie, które określa: a) organ właściwy do wydania rozporządzenia; b) zakres spraw do uregulowania; c) wytyczne dotyczące jego treści. Konsekwencją więzi kompetencyjnej rozporządzenia z ustawą upoważniającą jest to, że każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi

naruszenie konstytucyjnych reguł wydania rozporządzenia. Natomiast ze względu na funkcjonalną więź rozporządzenia z ustawą upoważniającą przedmiotem regulacji rozporządzenia mogą być jedynie sprawy należące do zakresu normowania ustawy upoważniającej. Oba rodzaje powiązań ograniczają swobodę twórcy rozporządzenia na dwa sposoby: „pozytywnie” – przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do uregulowania i wyznaczenie treści lub sposobu tego uregulowania oraz „negatywnie” – przez wymaganie zgodności z wszystkimi aktami wyższej rangi⁴.

Zarządzenie jest również powiązane z ustawą więzią kompetencyjną – może być wydane tylko na podstawie ustawy. Inaczej niż w przypadku rozporządzeń w Konstytucji nie sformułowano wymagania, by zarządzenia były wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Niemniej jednak twórcy ustawy zasadniczej wyraźnie wykluczyli wydawanie zarządzeń bez podstawy w ustawie, jak też wydawanie ich na podstawie innych aktów normatywnych niż ustawa. Wprawdzie nic nie stoi na przeszkodzie, by ustawowe upoważnienie do wydania zarządzenia było tak szczegółowe, jak do wydania rozporządzenia, lecz nie jest to konstytucyjnym wymogiem. Wystarczy, by ustawowy przepis upoważniający do wydania zarządzenia wskazywał organ oraz zakres spraw do uregulowania.

Zarządzenia – inaczej niż rozporządzenia – nie są aktami wydawanymi w celu wykonania ustawy. Pomiedzy zarządzeniem a ustawą brak więzi funkcjonalnej tego rodzaju, jak pomiedzy rozporządzeniem a ustawą. Zarządzenia jako akty o charakterze wewnętrznym są wydawane w celu realizacji obowiązków nałożonych przez ustawy na organy władzy publicznej ilekroć konieczne jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych adresowanych do jednostek organizacyjnie podległych tym organom. Biorąc pod uwagę, że zakres spraw regulowanych w drodze zarządzeń sprowadza się do materii techniczno-organizacyjnych, można sformułować tezę, że zarządzenie powiązane jest z ustawą upoważniającą więzią instrumentalną, która pozostawia twórcy zarządzenia swobodę w unormowaniu jego treści w granicach wyznaczonych przepisami Konstytucji oraz innych aktów powszechnie obowiązującego prawa. Inaczej niż w przypadku rozporządzenia, twórca zarządzenia sam może rozstrzygnąć, które z możliwych rozwiązań zgodnych z aktami normatywnymi wyższej rangi przyjąć, by zapewnić sprawne działanie jednostek organizacyjnie mu podległych.

Ze względu na przyjęte w Konstytucji rozróżnienie źródeł prawa na powszechnie obowiązujące i wewnętrznie obowiązujące, w żadnym razie nie

⁴ S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa ...*, s. 74–77.

jest dopuszczalne, by zarządzenia zawierały przepisy modyfikujące normy prawne wyrażone w aktach normatywnych powszechnie obowiązującego prawa. W takim przypadku bowiem naruszona zostałaby konstytucyjna reguła, w myśl której zarządzenia nie mogą zawierać norm adresowanych do podmiotów innych niż organizacyjnie podległych organowi wydającemu ten akt, ani też stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 1 i 2).

Powyższe uwagi odnoszą się także do uchwał, albowiem, jak starano się wykazać w innym miejscu, przez określenie „zarządzenia”, którego użyto w art. 93 ust. 2 Konstytucji, należy rozumieć zarówno zarządzenia, jak i uchwały.

Twórca aktu prawa wewnętrznego (uchwały bądź zarządzenia) jest ograniczony, podobnie jak twórca rozporządzenia, w sposób „pozytywny” – przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz „negatywnie” – przez wymaganie zgodności z wszystkimi aktami powszechnie obowiązującego prawa. Z tym zastrzeżeniem, o czym już wspomniano, że zakres swobody twórcy zarządzenia jest dużo szerszy niż twórcy rozporządzenia, ponieważ pomiędzy zarządzeniem a ustawą występuje luźniejszy związek niż pomiędzy rozporządzeniem a ustawą.

W literaturze prawniczej oraz orzecznictwie zgodnie przyjęto, iż uchwały i zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów spoza struktury organizacyjnie podległej organowi, który je wydał. Przez „decyzję” rozumie się nie tylko decyzję administracyjną, ale każde rozstrzygnięcie organów władzy publicznej o charakterze konkretnym. Zastrzeżenie to jest adresowane zarówno do podmiotów stosujących prawo, jak i organów, które je tworzą.

Uchwały i zarządzenia, jak stanowi Konstytucja, podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. W hierarchii aktów normatywnych, przewidzianych w polskim systemie prawa, akty prawa wewnętrznego zajmują zatem pozycję niższą od jakiegokolwiek aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Kontrolę tę mogą wykonywać organy władzy sądowniczej: Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne, powszechne i Sąd Najwyższy, a nad zarządzeniami ministrów oraz przewodniczących określonych w ustawach komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów także Rada Ministrów. Nie bez znaczenia jest również samokontrola dokonywana przez organ, który wydał określony akt prawa wewnętrznego.

W Konstytucji nie sformułowano zasady, tak jak w przypadku ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego, wedle której warunkiem wejścia w życie uchwał i zarządzeń jest ich ogłoszenie. Ale obowiązek ogłaszania wszystkich aktów normatywnych w dziennikach urzędowych, a więc

także uchwał i zarządzeń w rozumieniu art. 93 Konstytucji, został przewidziany w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵. Ustawa ta nie przewiduje jednak sankcji za naruszenie tego obowiązku dla obowiązującego uchwał i zarządzeń w systemie. Oznacza to, że wydany, lecz nieogłoszony akt prawa wewnętrznego jest elementem systemu prawnego. Konsekwencje naruszenia obowiązku ogłoszenia aktu prawa wewnętrznego nie mogą jednak obciążać osób pracujących w strukturach organizacyjnych podległych organowi wydającemu ten akt, jeżeli nie miały one możliwości zapoznać się z jego treścią.

Zauważyć należy, że – zgodnie z utrwalonymi już poglądami doktryny prawnej oraz Trybunału Konstytucyjnego – integralną częścią aktu normatywnego są załączniki do tego aktu, a więc obowiązek ogłaszania odnosi się także do nich.

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa wewnętrznego, zgodnie z art. 2 ust. 2 wspomnianej ustawy, może zostać wyłączony tylko wtedy, gdy przewiduje to odrębna ustawa normująca określony zakres spraw. Wyłączenie to musi być dokonane wyraźnym przepisem ustawy – nie można go domniemywać ani poddawać wykładni rozszerzającej. Na nieogłoszenie aktu prawa wewnętrznego musi zatem wyrazić zgodę parlament w ustawie.

Przeprowadzona na użytek niniejszej pracy analiza uchwał Rady Ministrów oraz wybranych zarządzeń wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP pozwala na sformułowanie kilku wstępnych wniosków. Otóż w porównaniu z latami pięćdziesiątymi, sześćdziesiątymi czy siedemdziesiątymi nastąpiło istotne zmniejszenie liczby uchwał wydawanych przez Radę Ministrów oraz zarządzeń wydawanych przez organy administracji rządowej. Można również zauważyć, że praktyka legislacyjna, poza nielicznymi wyjątkami, jest zgodna z konstytucyjną koncepcją aktu prawa wewnętrznego.

Powyższe spostrzeżenie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów. Po wejściu w życie Konstytucji nie zwiększyła się liczba rozstrzygnięć stwierdzających niezgodność aktu prawa wewnętrznego z ustawą lub Konstytucją. Analiza publikowanych orzeczeń, wydanych po 17 października 1997 r. przez Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz Trybunał Konstytucyjny w tego rodzaju sprawach pozwala zauważyć, że dotyczyły one przede wszystkim aktów prawa wewnętrznego wydanych przed wejściem w życie Konstytucji, a w przypadku TK również przedkonstytucyjnych upoważnień ustawowych do ich wydania. Przypomnieć należy, że akty te nie utraciły mocy obowiązującej, ponieważ w Konstytucji nie zamieszczono klauzuli, która by je derogowała. Zobowiązano natomiast Radę

⁵ Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.

Ministrów do ich uporządkowania oraz dostosowania do konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa (art. 241 ust. 6).

Sąd Najwyższy kwestionował legalność aktów prawa wewnętrznego z powodu braku ustawowego upoważnienia do ich wydania⁶. W tej grupie orzeczeń na uwagę zasługuje wyrok z dnia 17 września 2001 r., w którym SN stwierdził, że do wydania przez Radę Państwa uchwały nr 37/56 z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim brak było podstaw prawnych w ustawie o obywatelstwie oraz w Konstytucji PRL, a „nawet gdyby przyjąć, że uchwała ta mogła zostać podjęta w ramach generalnych konstytucyjnych kompetencji Rady Państwa, nie mogła zmieniać – jako akt normatywny niższego rzędu – bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy [...]”⁷.

Zaskakujący jest pogląd SN, wyrażony w wyroku z dnia 22 kwietnia 1999 r., że zarządzenie nr 18 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie orzekania o inwalidztwie osób będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego nie jest zarządzeniem w rozumieniu art. 93 Konstytucji, ponieważ w artykule tym wymieniono tylko zarządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów⁸. Pogląd ten został sformułowany nie tylko wbrew stanowisku doktryny prawniczej, ale także stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonemu w wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie statutu NIK, zgodnie z którym w art. 93 nie wymieniono wyczerpująco podmiotów upoważnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego⁹.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny najczęściej kwestionował legalność zarządzeń z powodu sprzeczności z ustawą, będącą następstwem wykroczenia treści zarządzeń poza upoważnienie ustawowe. Zdaniem NSA zarządzenie sprzeczne z ustawą nie może stanowić podstawy prawnej wydania decyzji administracyjnej, stąd nie ma również podstawy prawnej decyzja administracyjna wydana na jego podstawie¹⁰. Natomiast w wyroku

⁶ Wyrok SN z dnia 14 października 1999 r., III RN 71/99, Doradztwo Podatkowe 2000, z. 5, s. 69–70; wyrok SN z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 124/00, OSNAPiUS 2002, z. 5, poz. 100, s. 194–195.

⁷ Wyrok SN z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01, OSNAPiUS 2002, z. 13, poz. 299, s. 582.

⁸ Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 1999 r., II UKN 594/98, OSNAPiUS 2000, z. 13, poz. 526, s. 618.

⁹ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116, s. 645.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 1999 r., I SA 761/98, Lex nr 46580; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 1999 r., I SA 774/98, Lex nr 46581; wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r., I SA 246/99, Lex nr 48969; wyrok NSA z dnia 11 lutego 2000 r., I SA 341/99, Lex nr 53765; wyrok NSA z dnia 11 lutego 2000 r., I SA 399/99, Lex nr 53767.

z dnia 3 kwietnia 2000 r. NSA przypomniał, że ustawa „nie może być podważana” przepisami aktów prawa wewnętrznego¹¹.

Ponadto NSA uznał, że skoro fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest zasada działania jego organów na podstawie i w granicach prawa, to wydanie decyzji administracyjnej na podstawie wytycznych jest naruszeniem tej zasady. Wytyczne nie są bowiem źródłami prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą być podstawą prawną wydania decyzji administracyjnej wobec podmiotów, które nie są organizacyjnie podporządkowane organowi je wydającemu¹².

Natomiast Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją lub ustawą przedkonstytucyjnych aktów prawa wewnętrznego bądź o niezgodności z Konstytucją przedkonstytucyjnych ustawowych upoważnień do ich wydania z następujących przyczyn:

- przekazania do uregulowania w drodze zarządzenia materii zastrzeżonych aktom normatywnym powszechnie obowiązującym¹³,
- naruszenia przez akt prawa wewnętrznego przepisów prawa powszechnie obowiązującego¹⁴,
- przekroczenia granic upoważnienia ustawowego¹⁵,
- braku podstawy prawnej wydania w ustawie¹⁶,
- uregulowania w akcie prawa wewnętrznego materii zastrzeżonych ustawie¹⁷,
- sprzeczności z upoważnieniem ustawowym¹⁸.

W przypadku zarządzenia nr 6 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie uzyskiwania, przetwarzania i wykorzystywania przez Policję informacji oraz sposobów zakładania i prowadzenia zbiorów tych informacji (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 44 ze zm.), a więc aktu wydanego po wejściu w życie Konstytucji, Trybunał orzekł, że jest ono niezgodne z Konstytucją, gdyż zawiera regulacje, które mają „cechy norm powszechnie obowiązujących” a ponadto normuje sprawy zastrzeżone dla ustawy. Zdaniem TK w zaskarżonym zarządzeniu Komendanta Głównego Policji znalazły się przepisy kształtujące sytuację prawną obywateli, m. in. unormowano

¹¹ Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2000 r., II SA 2753/99, Lex nr 55006.

¹² Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 1999 r., IV SA 380/97, Lex nr 48151.

¹³ Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156, s. 793; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141, s. 784; wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK ZU A 2004, nr 2, poz. 9, s. 33.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1999 r., P 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164, s. 881.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., K 4/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 126, 733–735.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127, s. 744.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK ZU A 2002, nr 5, poz. 63, s. 896–897.

w nim sytuacje, gdy Policja pobiera od określonych kategorii obywateli np. odciski linii papilarnych oraz sytuacje, gdy Policja może od określonych czynności ingerujących w konstytucyjne prawa obywateli odstąpić¹⁹.

Z powyższego przeglądu wynika, że wady, z powodu których organy władzy sądowniczej kwestionowały konstytucyjność lub legalność aktów prawa wewnętrznego wynikały zarówno z naruszenia reguł tworzenia prawa przez ustawodawcę, jak i podmioty wydające akty prawa wewnętrznego.

Nie sposób jeszcze odpowiedzieć, ze względu na krótki okres, jaki wpływ na praktykę prawotwórczą w zakresie aktów prawa wewnętrznego ma przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Wyrażona w Konstytucji koncepcja aktu prawa wewnętrznego ogranicza jednak możliwość zastosowania tych aktów do transpozycji prawa wspólnotowego.

Przeprowadzona w rozprawie analiza poglądów doktryny prawniczej, orzecznictwa polskich organów władzy sądowniczej oraz wybranych aktów prawa wewnętrznego wydanych po wejściu w życie Konstytucji daje podstawy do sformułowania kilku wniosków ogólnych.

Po pierwsze, brak precyzji przepisów art. 93 Konstytucji nie powoduje w praktyce niekorzystnych zjawisk dla systemu prawa, działalności organów administracji publicznej lub obywateli w takim stopniu, iż konieczna byłaby nowelizacja ustawy zasadniczej. Natomiast zgłaszane wątpliwości co do tych przepisów mogą być z powodzeniem usunięte w drodze interpretacji.

Po drugie, powiódł się zamiar ustrojodawcy ograniczenia roli aktów prawa wewnętrznego w kształtowaniu systemu i porządku prawnego.

Po trzecie, akty prawa wewnętrznego nie stanowią, tak jak w PRL, istotnego zagrożenia dla praw jednostki.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, OTK ZU A 2005, nr 11, poz. 132, s. 1510.

Tabele z wynikami badań

Tabela 1

Akty prawne ogłoszone w Monitorze Polskim w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Apele	–	–	1	1	2
Decyzje	8	8	1	1	18
Deklaracje	1	–	–	–	1
Komunikaty	55	58	71	85	269
Obwieszczenia	103	175	184	205	667
Ogłoszenia	–	–	–	4	4
Oświadczenia	1	2	1	–	4
Oświadczenia rządowe	13	35	70	30	148
Postanowienia	491	440	411	457	1799
Rezolucje	–	1	1	1	3
Uchwały	72	67	82	93	314
Umowy między-narodowe	12	35	69	31	147
Wyroki	5	1	2	2	10
Zarządzenia	26	60	44	49	179
Zawiadomienia	1	–	–	–	1
					3566

Tabela 2

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Komunikaty	10	10	7	8	35
Obwieszczenia	–	–	1	–	1
Porozumienia	1	–	2	–	3
Uchwały	1	–	–	–	1
Zarządzenia	15	12	21	23	71
					111

Tabela 3

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Decyzje	4	6	2	4	16
Instrukcje	–	1	9	13	23
Komunikaty	25	21	30	186	262
Obwieszczenia	43	36	38	31	148
Uchwały	–	–	2	3	5
Zarządzenia	7	14	20	13	54
					508

Tabela 4

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Infrastruktury w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Decyzje	–	28	5	216	249
Komunikaty	–	–	–	5	5
Obwieszczenia	–	6	5	6	17
Zarządzenia	1	15	28	29	73
					344

Tabela 5

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Kultury w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Decyzje	13	28	17	18	76
Obwieszczenia	3	3	4	2	12
Zarządzenia	47	64	40	30	181
					269

Tabela 6

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Nauki i Informatyzacji w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Komunikaty	1	–	–	1	2
Uchwały	42	49	51	70	212
Zarządzenia	13	20	22	32	87
					301

Tabela 7

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Obrony Narodowej
w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Decyzje	106	169	157	160	592
Obwieszczenia	–	1	–	1	2
Porozumienia	14	3	1	8	26
Umowy	2	–	–	–	2
Wytyczne	1	–	–	–	1
Zarządzenia	71	57	60	35	223
					846

Tabela 8

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Obwieszczenia	29	30	32	13	104
Ogłoszenia	–	–	1	1	2
Zarządzenia	–	6	–	8	14
					120

Tabela 9

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Spraw Wewnętrznych
i Administracji w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Decyzje	15	10	12	8	45
Obwieszczenia	2	–	1	–	3
Wyroki	1	–	–	–	1
Zarządzenia	42	39	34	31	146
					195

Tabela 10

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Spraw Zagranicznych
w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Decyzje	5	41	59	64	169
Instrukcje	–	2	1	5	8
Obwieszczenia	–	–	2	–	2
Postanowienia	–	–	–	2	2
Regulaminy	–	–	2	–	2
Wytyczne	–	1	–	–	1
Zarządzenia	2	14	11	11	38
					222

Tabela 11

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości
w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Komunikaty	1	–	–	–	1
Wyroki	1	–	–	–	1
Zarządzenia	26	25	24	35	110
					112

Tabela 12

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Zdrowia w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Informacje	–	–	–	1	1
Komunikaty	3	3	3	2	11
Obwieszczenia	4	2	8	8	22
Porozumienia	–	1	–	1	2
Uchwały	–	–	1	–	1
Zarządzenia	76	81	113	130	400
					437

Tabela 13

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Komendy Głównej Policji
w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Decyzje	125	89	90	93	397
Obwieszczenia	2	2	1	3	8
Porozumienia	–	–	3	5	8
Regulaminy	1	–	–	–	1
Wytyczne	3	3	2	7	15
Zarządzenia	24	20	33	45	122
					551

Tabela 14

Akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Komendy Głównej Straży Granicznej
w latach 2001–2004

Rodzaj aktu	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Decyzje	13	33	23	16	85
Instrukcje	–	1	–	1	2
Komunikaty	1	8	–	–	9
Obwieszczenia	–	–	1	–	1
Regulaminy	–	1	1	1	3
Wytyczne	5	5	5	7	22
Zarządzenia	18	21	33	32	104
					226

Tabela 15

Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów ogłoszone w Monitorze Polskim, zarządzenia ministrów oraz Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej ogłoszone w dziennikach urzędowych tych organów w latach 2001–2004

Rodzaj aktu i organ	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów	6	41	28	32	107
Zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu	15	12	21	23	71
Zarządzenia Ministra Finansów	3	12	20	13	48
Zarządzenia Ministra Infrastruktury	1	13	25	26	65
Zarządzenia Ministra Kultury	47	64	40	30	181
Zarządzenia Ministra Nauki i Informatyzacji	–	1	4	3	8
Zarządzenia Ministra Obrony Narodowej	71	57	60	35	223
Zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi	–	6	–	8	14
Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji	43	36	33	30	142
Zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych	2	14	11	11	38
Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości	25	23	24	31	103
Zarządzenia Ministra Zdrowia	75	80	112	129	396
Zarządzenia Komendanta Głównego Policji	24	20	33	45	122
Zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej	18	21	33	32	104
					1622

Tabela 16

Rozporządzenia Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wybranych ministrów ogłoszone
w Dzienniku Ustaw w latach 2001–2004

Rodzaj aktu i organ	Rok				
	2001	2002	2003	2004	Ogółem
Rozporządzenia Rady Ministrów	325	300	197	330	1152
Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów	136	118	126	134	514
Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu	73	55	75	51	254
Rozporządzenia Ministra Finansów	181	192	248	284	905
Rozporządzenia Ministra Infrastruktury	20	123	168	227	538
Rozporządzenia Ministra Kultury	16	12	13	35	76
Rozporządzenia Ministra Nauki i Informatyzacji	5	2	1	2	10
Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej	51	67	63	145	326
Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi	61	109	171	394	735
Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji	90	248	132	129	599
Rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych	7	7	6	5	25
Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości	72	61	127	57	317
Rozporządzenia Ministra Zdrowia	67	119	163	173	522
					5973

Tabela 17

Ilość zarządzeń poszczególnych organów analizowanych w pracy

Organ	Ilość zarządzeń:			
	a) ogółem ogłoszonych w latach 2001–2004	b) zmieniających bądź uchylających	a–b	c) analizowanych w pracy
Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów	107	45	62	12
Zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu	71	51	20	4
Zarządzenia Ministra Finansów	48	26	22	4
Zarządzenia Ministra Infrastruktury	65	15	50	10
Zarządzenia Ministra Kultury	181	76	105	21
Zarządzenia Ministra Nauki i Informatyzacji	8	1	7	1
Zarządzenia Ministra Obrony Narodowej	223	70	153	31
Zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi	14	1	13	3
Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji	142	81	61	12
Zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych	38	13	25	5
Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości	103	48	55	11
Zarządzenia Ministra Zdrowia	396	222	174	35
Zarządzenia Komendanta Głównego Policji	122	62	60	12
Zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej	104	39	65	13
Ogółem	1622	750	872	174

Tabela 18

Ilość przepisów prawnych wskazywanych jako podstawa prawna zarządzeń

Organ	Ilość przepisów prawnych wskazywanych jako podstawa prawna zarządzeń				
	Jeden przepis	Dwa przepisy	Trzy przepisy	Cztery przepisy	Siedem przepisów
Prezes Rady Ministrów	10	2	–	–	–
Minister Edukacji Narodowej i Sportu	4	–	–	–	–
Minister Finansów	3	1	–	–	–
Minister Infrastruktury	9	1	–	–	–
Minister Kultury	13	3	5	–	–
Minister Nauki i Informatyzacji	1	–	–	–	–
Minister Obrony Narodowej	12	19	–	–	–
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	3	–	–	–	–
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	11	–	1	–	–
Minister Spraw Zagranicznych	4	1	–	–	–
Minister Sprawiedliwości	5	4	1	1	–
Minister Zdrowia	26	5	3	–	1
Komendant Główny Policji	7	2	1	2	–
Komendant Główny Straży Granicznej	5	8	–	–	–
Ogółem	113	46	11	3	1

Tabela 19

Rodzaj przepisu prawnego wskazywany jako podstawa prawna zarządzeń

Rodzaj przepisu prawnego wskazywany jako podstawa prawna zarządzeń	Ilość
Wyznaczający obowiązek bądź możliwość uregulowania określonego zakresu spraw	80
Wyznaczający obowiązek bądź możliwość dokonania określonej czynności, innej niż uregulowanie określonego zakresu spraw	77
Wyznaczające pewien stan rzeczy, jaki w danej dziedzinie ma zostać osiągnięty	2
Wyznaczający pewien stan rzeczy, jaki w danej dziedzinie ma zostać osiągnięty i zarazem obowiązek bądź możliwość dokonania określonej czynności, innej niż uregulowanie określonego zakresu spraw	1
Wyznaczający obowiązek bądź możliwość uregulowania określonego zakresu spraw i zarazem obowiązek bądź możliwość dokonania określonej czynności, innej niż uregulowanie określonego zakresu spraw	14

Tabela 20

Schematy formułowania przepisu o wejściu w życie zarządzeń

Schematy sformułowania przepisu o wejściu w życie zarządzeń	Ilość
Zarządzenie wchodzi w życie:	
z dniem podpisania	38
z dniem podpisania z mocą obowiązującą od dnia ... (dzień oznaczony kalendarzowo)	6
w ciągu 7 dni od dnia podpisania	1
po upływie 14 dni od dnia podpisania	2
po upływie 30 dni od dnia podpisania	1
po upływie 30 dni od dnia podpisania, z wyjątkiem § ..., który wchodzi w życie z dniem podpisania	1
z dniem ogłoszenia	41
z dniem ogłoszenia z zastrzeżeniem	1
z dniem ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia podpisania	21
z dniem ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia... (dzień oznaczony kalendarzowo)	2
po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia	3
po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia	31
po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia	1
z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)	23
z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo) i ma zastosowanie po raz pierwszy do rozliczenia środków specjalnych za I kwartał 2004 r.	1
z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej	1

Wykaz analizowanych uchwał i zarządzeń

Uchwały Rady Ministrów

- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221)
- Uchwała nr 12/2002 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie zatwierdzenia Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Makau o komunikacji lotniczej, sporządzonej w Warszawie dnia 22 października 1999 r. (M. P. Nr 19, poz. 335)
- Uchwała nr 219 Rady Ministrów z dnia 29 października 2002 r. w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami (M. P. z 2003 r. Nr 11, poz. 159)
- Uchwała nr 167 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie nieodpłatnego przekazania żywności z zapasów Agencji Rynku Rolnego w 2003 r. na potrzeby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i organizacji pozarządowych wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej (M. P. Nr 39, poz. 574)

Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów

- Zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M. P. Nr 1, poz. 29)
- Zarządzenie nr 26 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą (M. P. Nr 10, poz. 184)
- Zarządzenie nr 49 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Zdrowia (M. P. Nr 15, poz. 246)
- Zarządzenie nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M. P. Nr 26, poz. 432)
- Zarządzenie nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji (M. P. Nr 27, poz. 448)
- Zarządzenie nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2002 r. w sprawie Rady do Spraw Zrównoważonego Rozwoju (M. P. Nr 40, poz. 629)
- Zarządzenie nr 169 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu (M. P. Nr 61, poz. 874)
- Zarządzenie nr 76 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 września 2003 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Kultury (M. P. Nr 42, poz. 630)
- Zarządzenie nr 138 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Edukacji Ekologicznej (M. P. z 2004 r. Nr 1, poz. 16)

- Zarządzenie nr 49 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Polityki Społecznej (M. P. Nr 21, poz. 373)
- Zarządzenie nr 82 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2004 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Skarbu Państwa (M. P. Nr 37, poz. 654)
- Zarządzenie nr 136 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M. P. Nr 56, poz. 955)

Zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu

- Zarządzenie nr 11 Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Edukacji Narodowej i Sportu (Dz. Urz. MENiS Nr 2, poz. 17)
- Zarządzenie nr 8 Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie powołania Państwowej Komisji Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego (Dz. Urz. MENiS Nr 4, poz. 18)
- Zarządzenie nr 5 Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie powołania Rady do Spraw Edukacji Informatycznej i Medialnej (Dz. Urz. MENiS Nr 2, poz. 6)
- Zarządzenie nr 32 Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 6 grudnia 2004 r. w sprawie powołania Zespołu do Spraw Elektronicznej Legitymacji Studenckiej (Dz. Urz. MENiS Nr 4, poz. 28)

Zarządzenia Ministra Finansów

- Zarządzenie nr 12 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie powołania w Ministerstwie Finansów zespołu do spraw przejęcia z Głównego Urzędu Ciel w likwidacji niektórych zadań infrastrukturalnych administracji celnej (Dz. Urz. MF Nr 9, poz. 43)
- Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie określania wzoru listy biegłych skarbowych (Dz. Urz. MF Nr 3, poz. 11)
- Zarządzenie nr 41 Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie rodzajów wpływów budżetowych uznawanych za dodatkowe, sposobu ich rozdysponowania oraz zasad przyznawania premii (Dz. Urz. MF Nr 17, poz. 95)
- Zarządzenie nr 15 Ministra Finansów z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Rady Celno-Akcyzowej (Dz. Urz. MF Nr 7, poz. 43)

Zarządzenia Ministra Infrastruktury

- Zarządzenie nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. Urz. MI Nr 3, poz. 8)
- Zarządzenie nr 15 Ministra Infrastruktury z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Rozwoju Miast (Dz. Urz. MI Nr 12, poz. 48)

- Zarządzenie nr 7 Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Infrastruktury instrukcji kancelaryjnej (Dz. Urz. MI Nr 7, poz. 13)
- Zarządzenie nr 14 Ministra Infrastruktury z dnia 15 września 2003 r. w sprawie powołania Zespołu do Spraw Przyspieszenia Realizacji projektu Via Baltica (Dz. Urz. MI Nr 13, poz. 22)
- Zarządzenie nr 19 Ministra Infrastruktury z dnia 23 października 2003 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Dz. Urz. MI Nr 17, poz. 28)
- Zarządzenie nr 26 Ministra Infrastruktury z dnia 15 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw reformy kolejowych przewozów regionalnych (Dz. Urz. MI Nr 20, poz. 37)
- Zarządzenie nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie powołania Zespołu Resortowego do Spraw Harmonizacji Technicznej i Normalizacji (Dz. Urz. MI Nr 5, poz. 12)
- Zarządzenie nr 11 Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2004 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw Sektorowego Programu Operacyjnego – Transport (Dz. Urz. MI Nr 11, poz. 52)
- Zarządzenie nr 18 Ministra Infrastruktury z dnia 23 lipca 2004 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Koordynacji i Wdrożenia Projektów Pomocy Technicznej, warunkujących realizację rządowego Programu Dalszej Restrukturyzacji i Prywatyzacji Spółek Grupy PKP S.A. z dnia 16 grudnia 2003 r. oraz przeprowadzenie reform transportu kolejowego w Polsce (Dz. Urz. MI Nr 13, poz. 67)
- Zarządzenie nr 27 Ministra Infrastruktury z dnia 29 listopada 2004 r. w sprawie regulaminu działania Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (Dz. Urz. MI Nr 20, poz. 214)

Zarządzenia Ministra Kultury

- Zarządzenie nr 11 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 lipca 2001 r. w sprawie nadania statutu Muzeum Narodowemu w Krakowie (Dz. Urz. MK Nr 6, poz. 18)
- Zarządzenie nr 19 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 12 października 2001 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły i placówki artystycznej prowadzonej przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. Urz. MK Nr 12, poz. 29)
- Zarządzenie nr 48 Ministra Kultury z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych (Dz. Urz. MK Nr 18, poz. 62)
- Zarządzenie nr 6 Ministra Kultury z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Liceum Plastycznego w Krakowie (Dz. Urz. MK Nr 1, poz. 6)
- Zarządzenie nr 11 Ministra Kultury z dnia 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkół Plastycznych w Warszawie (Dz. Urz. MK Nr 1, poz. 11)
- Zarządzenie nr 16 Ministra Kultury z dnia 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Liceum Plastycznego w Koszalinie (Dz. Urz. MK Nr 1, poz. 16)

- Zarządzenie nr 21 Ministra Kultury z dnia 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Liceum Plastycznego w Lublinie (Dz. Urz. MK Nr 1, poz. 21)
- Zarządzenie nr 28 Ministra Kultury z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Kultury (Dz. Urz. MK Nr 2, poz. 31)
- Zarządzenie nr 34 Ministra Kultury z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkół Plastycznych w Zielonej Górze (Dz. Urz. MK Nr 2, poz. 37)
- Zarządzenie nr 39 Ministra Kultury z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Staremu Teatrowi im. H. Modrzejewskiej w Krakowie (Dz. Urz. MK Nr 3, poz. 45)
- Zarządzenie nr 48 Ministra Kultury z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli publicznych szkół artystycznych i placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom szkół artystycznych w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania (Dz. Urz. MK Nr 4, poz. 57)
- Zarządzenie nr 57 Ministra Kultury z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie ustalenia maksymalnych kwot dofinansowania ze środków budżetowych produkcji filmów w roku 2003 (Dz. Urz. MK Nr 6, poz. 79)
- Zarządzenie nr 6 Ministra Kultury z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Centrum Naukowo-Badawczego Techniki Radia i Telewizji CENRIT (Dz. Urz. MK Nr 3, poz. 10)
- Zarządzenie nr 13 Ministra Kultury z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Studia Filmowego „Perspektywa” (Dz. Urz. MK Nr 4, poz. 22)
- Zarządzenie nr 22 Ministra Kultury z dnia 25 lipca 2003 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Staremu Teatrowi im. H. Modrzejewskiej w Krakowie (Dz. Urz. MK Nr 6, poz. 36)
- Zarządzenie nr 31 Ministra Kultury z dnia 29 września 2003 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Wytwórni Filmów Fabularnych (Dz. Urz. MK Nr 7, poz. 46)
- Zarządzenie nr 2 Ministra Kultury z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie nadania regulaminu Głównej Komisji Konserwatorskiej (Dz. Urz. MK Nr 2, poz. 3)
- Zarządzenie nr 8 Ministra Kultury z dnia 9 marca 2004 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Filмотeki Narodowej (Dz. Urz. MK Nr 4, poz. 12)
- Zarządzenie nr 14 Ministra Kultury z dnia 14 czerwca 2004 r. w sprawie powołania zespołu przygotowawczego do zbadania i dokonania ekonomicznej oceny funkcjonowania instytucji filmowych Studio Filmowe „Kronika” w Warszawie i Studio Filmowe „Wir” w Warszawie. (Dz. Urz. MK Nr 5, poz. 27)
- Zarządzenie nr 22 Ministra Kultury z dnia 13 września 2004 r. w sprawie wyłączenia z Muzeum Narodowego w Krakowie Oddziału Centrum Sztuki i Techniki Japońskiej MANGGHA (Dz. Urz. MK Nr 7, poz. 38)
- Zarządzenie nr 28 Ministra Kultury z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie powołania Rady Pozarządowych Organizacji Kulturalnych (Dz. Urz. MK Nr 8, poz. 47)

Zarządzenia Ministra Nauki

- Zarządzenie nr 23/2003 Ministra Nauki z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Ośrodka Przetwarzania Informacji (Dz. Urz. MNiI Nr 16, poz. 71)

Zarządzenia Ministra Obrony Narodowej

- Zarządzenie nr 17/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 marca 2001 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 64 w miejscowości Grupa przy Centralnym Ośrodku Szkolenia młodszych Specjalistów Logistyki w Grudziądzu (Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 31)
- Zarządzenie nr 20/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie likwidacji Wojskowego Szpitala Gruźlicy i Chorób Płuc z Przychodnią-Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Otwocku (Dz. Urz. MON Nr 4, poz. 38)
- Zarządzenie nr 27/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 maja 2001 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 38 w Bydgoszczy przy Jednostce Wojskowej Nr 1890 (Dz. Urz. MON Nr 7, poz. 64)
- Zarządzenie nr 32/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 maja 2001 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 134 w Nowym Mieście n/Pilicą przy 6 Bazie Lotniczej w Dęblinie (Dz. Urz. MON Nr 7, poz. 69)
- Zarządzenie nr 37/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 54 w Sieradzu przy Jednostce Wojskowej Nr 1551 (Dz. Urz. MON Nr 7, poz. 74)
- Zarządzenie nr 43/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 71 w Kłodzku przy Jednostce Wojskowej Nr 4448 w Kłodzku (Dz. Urz. MON Nr 9, poz. 85)
- Zarządzenie nr 48/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2001 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 178 w Nowym Dworze Mazowieckim przy Jednostce Wojskowej Nr 2189 w Kazuniu Nowym (Dz. Urz. MON Nr 11, poz. 98)
- Zarządzenie nr 54/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 sierpnia 2001 r. w sprawie utworzenia Centrum Symulacji i Komputerowych Gier Wojennych w Akademii Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON Nr 15, poz. 119)
- Zarządzenie nr 67/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 125 w Modlinie Twierdzy przy Jednostce Wojskowej Nr 2229 w Modlinie (Dz. Urz. MON Nr 20, poz. 172)
- Zarządzenie nr 4/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz. Urz. MON Nr 2, poz. 16)
- Zarządzenie nr 9/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 marca 2002 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 133 w Debrznie przy Jednostce Wojskowej Nr 4388 w Debrznie (Dz. Urz. MON Nr 5, poz. 45)
- Zarządzenie nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 22 w Warszawie przy Jednostce Wojskowej Nr 2414 w Warszawie (Dz. Urz. MON z 2002 r. Nr 8, poz. 81)
- Zarządzenie nr 21/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 maja 2002 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 52 w Trzebiatowie oraz Przedszkola Nr 61 w Jarominie przy Jednostce Wojskowej Nr 1879 w Trzebiatowie (Dz. Urz. MON Nr 9, poz. 86)
- Zarządzenie nr 26/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 107 w Stargardzie Szczecińskim przy Jednostce Wojskowej Nr 1755 w Stargardzie Szczecińskim (Dz. Urz. MON Nr 11, poz. 99)

- Zarządzenie nr 31/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 35 w Słupsku przy Jednostce Wojskowej Nr 1872 w Słupsku (Dz. Urz. MON Nr 11, poz. 104)
- Zarządzenie nr 36/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie podoficerskich szkół zawodowych oraz organizacji i podstawowych założeń procesu kształcenia w tych szkołach (Dz. Urz. MON Nr 11, poz. 109)
- Zarządzenie nr 41/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 lipca 2002 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 16 w Komorowie przy Jednostce Wojskowej Nr 3470 w Ostrowi Mazowieckiej (Dz. Urz. MON Nr 12, poz. 117)
- Zarządzenie nr 46/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 lipca 2002 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 76 w Opolu przy Jednostce Wojskowej Nr 1907 w Opolu (Dz. Urz. MON Nr 12, poz. 122)
- Zarządzenie nr 55/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 27 w Wesołej przy Jednostce Wojskowej Nr 1230 w Wesołej (Dz. Urz. MON Nr 24, poz. 213)
- Zarządzenie nr 9/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie zatwierdzenia statutu jednostki badawczo-rozwojowej pod nazwą „Wojskowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Służby Materiałów Pędnych i Smarów” (Dz. Urz. MON Nr 4, poz. 31).
- Zarządzenie nr 14/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie zatwierdzenia statutu jednostki badawczo – rozwojowej pod nazwą „Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia” (Dz. Urz. MON Nr 4, poz. 36)
- Zarządzenie nr 25/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 maja 2003 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 23 w Warszawie przy 3 Batalionie Zabezpieczenia Dowództwa Wojsk Lądowych (Dz. Urz. MON Nr 7, poz. 76)
- Zarządzenie nr 31/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 87 w Żarach przy Jednostce Wojskowej Nr 2423 w Żaganiu (Dz. Urz. MON Nr 8, poz. 88)
- Zarządzenie nr 36/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 maja 2003 r. w sprawie terenowych jednostek organizacyjnych Żandarmerii Wojskowej (Dz. Urz. MON Nr 8, poz. 93)
- Zarządzenie nr 41/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Nr 1 w Bartoszycach przy Jednostce Wojskowej Nr 1248 w Bartoszycach (Dz. Urz. MON Nr 8, poz. 98)
- Zarządzenie nr 51/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 września 2003 r. w sprawie sposobu wykonywania przepisów ustawy Prawo atomowe w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON Nr 15, poz. 161)
- Zarządzenie nr 58/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie prowadzenia rejestru wojskowych lotniczych urządzeń naziemnych (Dz. Urz. MON Nr 18, poz. 194)
- Zarządzenie nr 5/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lutego 2004 r. w sprawie ustalenia regulaminu Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie (Dz. Urz. MON Nr 2, poz. 20)

Zarządzenie nr 12/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 maja 2004 r. w sprawie likwidacji Przedszkola Wojskowego Nr 99 w Helu (Dz. Urz. MON Nr 6, poz. 53)

Zarządzenie nr 21/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie nadania statutu Wojskowym Służbom Informacyjnym (Dz. Urz. MON Nr 9, poz. 98)

Zarządzenie nr 29/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r. w sprawie likwidacji przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą „Wojskowe Przedsiębiorstwo Handlowe w Łodzi” (Dz. Urz. MON Nr 15, poz. 159)

Zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Zarządzenie nr 4 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nadania statutu Okręgowemu Inspektoratowi Rybołówstwa Morskiego w Słupsku (Dz. Urz. MRiRW Nr 6, poz. 7)

Zarządzenie nr 11 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Ośrodkowi Badania Odmian Roślin Uprawnych (Dz. Urz. MRiRW Nr 5, poz. 17)

Zarządzenie nr 13 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie nadania statutu Okręgowemu Inspektoratowi Rybołówstwa Morskiego w Gdyni (Dz. Urz. MRiRW Nr 11, poz. 14)

Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Zarządzenie nr 11 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 czerwca 2001 r. w sprawie nadania oraz określenia wzoru sztandaru Biura Ochrony Rządu (Dz. Urz. MSWiA Nr 8, poz. 18)

Zarządzenie nr 19 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej – Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców (Dz. Urz. MSWiA Nr 9, poz. 30)

Zarządzenie nr 26 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 października 2001 r. w sprawie nadania statutu Zakładowo Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Szczecinie (Dz. Urz. MSWiA Nr 11, poz. 40)

Zarządzenie nr 31 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 października 2001 r. w sprawie nadania statutu Zakładowo Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Łodzi (Dz. Urz. MSWiA Nr 11, poz. 45)

Zarządzenie nr 36 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 października 2001 r. w sprawie nadania statutu Zakładowo Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Katowicach (Dz. Urz. MSWiA Nr 11, poz. 50)

Zarządzenie nr 1 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 stycznia 2002 r. w sprawie ceremoniału ślubowania policjanta (Dz. Urz. MSWiA Nr 1, poz. 1)

Zarządzenie nr 23 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 października 2002 r. w sprawie likwidacji państwowej jednostki budżetowej – Szkoły Podoficerskiej Państwowej Straży Pożarnej w Opolu (Dz. Urz. MSWiA Nr 7, poz. 26)

- Zarządzenie nr 28 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania statutu samodzielnemu publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Sanatorium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Krynicy-Zdroju (Dz. Urz. MSWiA Nr 8, poz. 31)
- Zarządzenie nr 33 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania statutu samodzielnemu publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Szpitalowi Specjalistycznemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Głuchołazach (Dz. Urz. MSWiA Nr 8, poz. 36)
- Zarządzenie nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie uznania za obowiązujące w stosunku do jednostek pływających Straży Granicznej przepisów technicznych z zakresu budowy i wyposażenia statków wydanych przez polską instytucję klasyfikacyjną (Dz. Urz. MSWiA Nr 3, poz. 8)
- Zarządzenie nr 11 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie trybu postępowania z dokumentami przedkładanymi w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. Urz. MSWiA Nr 5, poz. 11)
- Zarządzenie nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie nadania statutu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA Nr 10, poz. 22)

Zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych

- Zarządzenie nr 2 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 lutego 2002 r. w sprawie funduszu dyspozycyjnego Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 19)
- Zarządzenie nr 9 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie powołania Rady do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi przy Ministrze Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ Nr 5, poz. 50)
- Zarządzenie nr 6 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 października 2003 r. w sprawie powołania Zespołu społecznych doradców Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 52)
- Zarządzenie nr 2 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie powołania i trybu prac Zespołu do spraw przygotowania i organizacji III Szczytu Rady Europy (Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 9)
- Zarządzenie nr 7 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 października 2004 r. w sprawie ustanowienia honorowego tytułu „Konsul Roku” (Dz. Urz. MSZ Nr 6, poz. 76)

Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości

- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 czerwca 2001 r. w sprawie utworzenia schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych oraz określenia ich rodzajów i limitów miejsc (Dz. Urz. MS Nr 2, poz. 12)

- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 sierpnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad organizacji kancelarii tajnych, stosowania środków ochrony fizycznej i obiegu informacji niejawnych (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 20)
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia w sądach apelacyjnych wydziałów wizytacji i doskonalenia kadr (Dz. Urz. MS Nr 2, poz. 6)
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie odbywania stałych posiedzeń sądu przez Sad Rejonowy dla Krakowa Podgórze w Krakowie (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 15)
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 2003 r. w sprawie powołania przy Ministrze Sprawiedliwości Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dla Mianowanych Urzędników Państwowych (Dz. Urz. MS Nr 1, poz. 3)
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 11)
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2003 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania ksiąg wieczystych w ośrodku migracyjnym ksiąg wieczystych i dokumentowania przebiegu migracji (Dz. Urz. MS Nr 4, poz. 18)
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie powołania przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Dyscyplinarnej do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych referendarzy sądowych w drugiej instancji (Dz. Urz. MS Nr 2, poz. 5)
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2004 r. w sprawie wyznaczenia sądów apelacyjnych i okręgowych, w których prezesi prowadzą zajęcia seminaryjne dla aplikantów sądowych (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 14)
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz. Urz. MS Nr 6, poz. 23)
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia niektórych wydziałów w sądach okręgowych oraz zmiany zarządzenia w sprawie utworzenia wydziałów w sądach okręgowych (Dz. Urz. MS Nr 8, poz. 33)

Zarządzenia Ministra Zdrowia

- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 lutego 2001 r. w sprawie likwidacji Oddziału Rehabilitacyjnego w Świdrze, będącego częścią Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej działającego pod nazwą „Lecznica – Centrum Lecznictwa Ogólnego i Geriatrii” (Dz. Urz. MZ Nr 3, poz. 13)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 marca 2001 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Biura Rozliczeń Międzynarodowych (Dz. Urz. MZ Nr 3, poz. 24)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie określenia zasad zakupu lub przyjęcia darowizny aparatury i sprzętu medycznego oraz w sprawie zbycia, wydzierżawienia lub wynajęcia majątku trwałego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez Ministra Zdrowia (Dz. Urz. MZ Nr 5, poz. 34)

- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie ustalenia regulaminu Zakładu Zamówień Publicznych przy Ministerstwie Zdrowia (Dz. Urz. MZ Nr 8, poz. 49)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 sierpnia 2001 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania funkcjonalnych rozwiązań w podstawowej opiece zdrowotnej (Dz. Urz. MZ Nr 9, poz. 62)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 listopada 2001 r. w sprawie powołania Krajowego Zespołu Promocji Naturalnego Planowania Rodziny (Dz. Urz. MZ Nr 11, poz. 74)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie zadań realizowanych bezpośrednio przez Ministra oraz zakresu działania Sekretarza Stanu i Podsekretarza Stanu (Dz. Urz. MZ Nr 13, poz. 80)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie Zakładu Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia (Dz. Urz. MZ Nr 3, poz. 6)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie powołania Zespołu do oceny Wniosków o objęcie województwa Regionalnym Programem Restrukturyzacji w Ochronie Zdrowia w zakresie wsparcia kształcenie podyplomowego pielęgniarów i położnych w roku 2002 (Dz. Urz. MZ Nr 7, poz. 24)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 lipca 2002 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wyboru zadań finansowanych lub dofinansowanych w ramach współpracy Ministerstwa Zdrowia z organizacjami pozarządowymi w roku 2002 (Dz. Urz. MZ Nr 8, poz. 39)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 września 2002 r. w sprawie podziału zadań realizowanych przez Ministra Zdrowia oraz zakresu działania Sekretarza Stanu i Podsekretarza Stanu (Dz. Urz. MZ Nr 9, poz. 48)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 października 2002 r. w sprawie nadania statutów Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Wrocławiu oraz powiatowym stacjom sanitarno-epidemiologicznym położonym na obszarze województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. MZ Nr 10, poz. 54)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Ogólnopolskiego Programu Profilaktyki i Leczenia Chorób Sercowo-Naczyniowych na lata 2003–2005 (Dz. Urz. MZ Nr 11, poz. 61)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie nadania statutów Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Lublinie oraz powiatowym stacjom sanitarno-epidemiologicznym położonym na obszarze województwa lubelskiego (Dz. Urz. MZ Nr 11, poz. 68)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie powołania Komisji do spraw połączenia Państwowego Zakładu Higieny, Instytutu Żywności i Żywienia i Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego wsparcia kształcenie podyplomowego pielęgniarów i położnych w roku 2002 (Dz. Urz. MZ Nr 11, poz. 74)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie nadania statutów Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Kielcach oraz powiatowym stacjom sanitarno-epidemiologicznym położonym na obszarze województwa świętokrzyskiego (Dz. Urz. MZ Nr 11, poz. 80)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 stycznia 2003 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza Stanu oraz Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia (Dz. Urz. MZ Nr 1, poz. 7)

- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 lutego 2003 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw określenia strategicznych kierunków działania w zakresie tworzenia systemu oceny zgodności w obszarze wyrobów medycznych z udziałem jednostki notyfikowanej (Dz. Urz. MZ Nr 2, poz. 17)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza Stanu oraz Podsekretarzy Stanu w Ministerstwie Zdrowia (Dz. Urz. MZ Nr 3, poz. 26)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 maja 2003 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wyboru zadań dofinansowywanych w ramach programu współpracy Ministerstwa Zdrowia z organizacjami pozarządowymi w roku 2003 oraz realizujących je podmiotów (Dz. Urz. MZ Nr 5 poz. 44)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 czerwca 2003 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw podstawowej opieki zdrowotnej (Dz. Urz. MZ Nr 6, poz. 55)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 lipca 2003 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania rozwiązań strategicznych dotyczących ratownictwa medycznego (Dz. Urz. MZ Nr 8, poz. 75)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 września 2003 r. w sprawie powołania Zespołu do przygotowania działań wprowadzających rozwiązania prawne i systemowe w celu restrukturyzacji zadłużenia i przekształceń zakładów opieki zdrowotnej (Dz. Urz. MZ Nr 11, poz. 93)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 października 2003 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Programu badań prenatalnych w Polsce (Dz. Urz. MZ Nr 12, poz. 111)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw nowelizacji ustawy – Prawo farmaceutyczne (Dz. Urz. MZ Nr 12, poz. 123)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie powołania Rady Społecznej Samodzielnego Publicznego Zakładu Zaopatrzenia Ortopedycznego w Lublinie (Dz. Urz. MZ Nr 2, poz. 12)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 marca 2004 r. w sprawie powołania Zespołu do Spraw Refundacji (Dz. Urz. MZ Nr 4, poz. 26)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie nadania statutu Regionalnemu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Bydgoszczy (Dz. Urz. MZ Nr 4, poz. 34)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 kwietnia 2004 r. w sprawie nadania statutu Regionalnemu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Szczecinie (Dz. Urz. MZ Nr 5, poz. 47)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2004 r. w sprawie nadania statutu Regionalnemu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Rzeszowie (Dz. Urz. MZ Nr 5, poz. 54)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie nadania statutu Regionalnemu Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Opolu (Dz. Urz. MZ Nr 7, poz. 69)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie zakresu czynności Podsekretarzy Stanu w Ministerstwie Zdrowia (Dz. Urz. MZ Nr 8, poz. 80)

- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 września 2004 r. w sprawie powołania Zespołu do przygotowania raportu: „Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga” (Dz. Urz. MZ Nr 11, poz. 98)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 września 2004 r. w sprawie ustalenia planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2005 r. (Dz. Urz. MZ Nr 13, poz. 111)
- Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 listopada 2004 r. w sprawie zasad i trybu prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Zdrowia (Dz. Urz. MZ Nr 15, poz. 133)

Zarządzenia Komendanta Głównego Policji

- Zarządzenie nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 stycznia 2001 r. w sprawie pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 3, poz. 25)
- Zarządzenie nr 20 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 września 2001 r. w sprawie utworzenia ośrodków szkolenia Policji (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 122)
- Zarządzenie nr 6 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie uzyskiwania, przetwarzania i wykorzystywania przez Policję informacji oraz sposobów zakładania i prowadzenia zbiorów tych informacji (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 44)
- Zarządzenie nr 22 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy (Dz. Urz. KGP z 2003 r. Nr 1, poz. 1)
- Zarządzenie nr 24 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i użytkowania w Policji służbowych telefonów komórkowych sieci publicznych (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 22)
- Zarządzenie nr 421 Komendanta Głównego Policji z dnia 21 sierpnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia programu ramowego II i III roku wyższych studiów zawodowych realizowanych w systemie zaocznym (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 86)
- Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 1, poz. 3)
- Zarządzenie nr 308 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2004 r. w sprawie określenia procedury typowania i selekcji kandydatów na analityków kryminalnych w Policji (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 26)
- Zarządzenie nr 497 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie pełnienia służby przez policjantów wykorzystujących przyrządy kontrolno-pomiarowe służące do rejestracji zachowań uczestników ruchu drogowego (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 41)
- Zarządzenie nr 910 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia pilotażowego programu zmiany struktury organizacyjnej usytuowania psów służbowych pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 16, poz. 96)
- Zarządzenie nr 1120 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 października 2004 r. w sprawie nadania statutu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie (Dz. Urz. KGP Nr 20, poz. 126)
- Zarządzenie nr 1401 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia w Komendzie Głównej Policji Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji (Dz. Urz. KGP Nr 24, poz. 151)

Zarządzenia Komendanta Głównego Straży Granicznej

- Zarządzenie nr 19 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 3 lipca 2001 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Biura Prawnego Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 4, poz. 7)
- Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 grudnia 2001 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 7, poz. 28)
- Zarządzenie nr 42 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 grudnia 2001 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Gabinetu Komendanta Głównego Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 7, poz. 33)
- Zarządzenie nr 16 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 22 kwietnia 2002 r. w sprawie zasad korzystania z odpłatnego wyżywienia w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 2, poz. 26)
- Zarządzenie nr 44 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 23 września 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zespołu Audytu Wewnętrznego Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 5, poz. 56)
- Zarządzenie nr 9 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 21 lutego 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Inspektoratu Nadzoru i Kontroli Komendanta Głównego Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 1, poz. 6)
- Zarządzenie nr 27 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 19 sierpnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia dostosowania w Straży Granicznej „Instrukcji szkolenia operatorów systemów obserwacji lotniczej” (Dz. Urz. KGSG Nr 3, poz. 34)
- Zarządzenie nr 34 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 24 września 2003 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Karpackiego Oddziału Straży Granicznej im. 1 Pułku Strzelców Podhalańskich w Nowym Sączu (Dz. Urz. KGSG Nr 6, poz. 41)
- Zarządzenie nr 40 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 15 października 2003 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie (Dz. Urz. KGSG Nr 7, poz. 47)
- Zarządzenie nr 53 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji dotyczącej zasad rachunkowości w Komendzie Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 10, poz. 58)
- Zarządzenie nr 13 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia, organizacji i zakresu działania Ośrodka Tresury Psów Służbowych Straży Granicznej w Lubaniu (Dz. Urz. KGSG Nr 4, poz. 14)
- Zarządzenie nr 33 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji inwentaryzacji składników majątku w Komendzie Głównej Straży Granicznej i Granicznej Placówce Kontrolnej Straży Granicznej Warszawa-Okęcie (Dz. Urz. KGSG Nr 8, poz. 41)
- Zarządzenie nr 46 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 14 września 2004 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zarządu Operacyjno-Śledczego Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG Nr 9, poz. 53)

Wykaz powoływanych tekstów prawnych

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 ze zm.)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z sprostowaniem – Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319 – i zm.)
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.)
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.)
- Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

Wykaz powoływanych orzeczeń

Orzeczenia Sądu Najwyższego

- Orzeczenie z dnia 29 sierpnia 1952 r., C 737/52, OSN 1954, z. 1, poz. 3
- Orzeczenie z dnia 3 listopada 1955 r., I CO 1/55, OSN 1957, z. 1, poz. 12
- Orzeczenie z dnia 10 stycznia 1957 r., 4 CR 825/56, OSN 1958, z. 1, poz. 20
- Orzeczenie z dnia 11 września 1957 r., 3 CR 888/57, OSN 1958, z. 2, poz. 57
- Orzeczenie z dnia 1 lutego 1958 r., 1 CR 452/57, OSPiKA 1958, poz. 305
- Orzeczenie z dnia 9 lipca 1960 r., 1 CR 850/59, OSPiKA 1961, z. 9, poz. 263
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1961 r., 1 CO 14/61, OSN 1961, z. 1, poz. 5
- Uchwała z dnia 27 listopada 1963 r., III CO 31/63, Nowe Prawo 1965, z. 2
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 25 września 1969 r., III PZP 45/68, OSPiKA 1971, z. 5, poz. 85
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 1972 r., III CZP 47/70, OSNCP 1973, z. 1, poz. 2
- Wyrok z dnia 10 kwietnia 1974 r., I PR 66/74, OSNCP 1975, z. 3, poz. 45
- Wyrok z dnia 10 września 1976 r., I PR 156/76, OSNCP 1977, z. 7, poz. 116
- Wyrok z dnia 2 czerwca 1977 r., I PR 26/77, OSNCP 1977, z. 12, poz. 246
- Uchwała z dnia 10 października 1977 r., I PZP 43/77, OSNCP 1978, z. 3, poz. 46
- Wyrok z dnia 18 grudnia 1978 r., I PR 81/78, OSNCP 1979, z. 9, poz. 176
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 października 1982 r., III PZP 45/82, OSNCP 1983, z. 2-3, poz. 20
- Uchwała z dnia 1 czerwca 1982 r., III PZP 14/82, OSPiKA 1983, z. 7-8, poz. 174
- Uchwała z dnia 21 marca 1983 r., III AZP 1/83, OSNCP 1983, z. 10, poz. 153
- Uchwała z dnia 2 kwietnia 1985 r., III AZP 1/85, OSNCP 1985, z. 11, poz. 175
- Uchwała z dnia 27 lipca 1988 r., III UZP 20/88, OSNCP 1989, z. 12, poz. 192
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1988 r., III AZP 15/87, OSNCP 1989, z. 3, poz. 39
- Wyrok z dnia 22 kwietnia 1999 r., II UKN 594/98, OSNAPiUS 2000, z. 13, poz. 526
- Wyrok z dnia 14 października 1999 r., III RN 71/99, Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 2000, nr 5
- Postanowienie z dnia 7 grudnia 1999 r., I CKN 796/99, OSNC 2000, z. 6, poz. 114
- Wyrok z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 124/00, OSNAPiUS 2002, z. 5, poz. 100
- Wyrok z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01, OSNAPiUS 2002, z. 13, poz. 299
- Wyrok z dnia 11 czerwca 2003 r., V CK 335/02, OSNC 2004, z. 9, poz. 140

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80, ONSA 1981, z. 1, poz. 6
Wyrok z dnia 25 marca 1981 r., SA 353/81, ONSA 1981, z. 1, poz. 26
Wyrok z dnia 27 kwietnia 1981 r., SA 767/81, ONSA 1981, z. 1, poz. 36
Wyrok z dnia 26 maja 1981 r., SA 811/81, ONSA 1981, z. 1, poz. 46
Wyrok z dnia 20 lipca 1981 r., SA 805/81, ONSA 1981, z. 2, poz. 70
Wyrok z dnia 30 lipca 1981 r., SA/Kr 3/81, OSPiKA 1982, z. 7-8, poz. 109
Wyrok z dnia 4 września 1981 r., II SA 221/81, ONSA 1981, z. 2, poz. 84
Wyrok z dnia 5 stycznia 1982 r., II SA 911/81, ONSA 1982, z. 1, poz. 4
Wyrok z dnia 30 marca 1982 r., SA/Po 648/81, ONSA 1982, z. 1, poz. 31
Wyrok z dnia 19 maja 1982 r., SA/P 31/82, OSPiKA 1983, z. 7-8, poz. 141
Wyrok z dnia 8 lutego 1983 r., SA/Wr 559/82, ONSA 1983, z. 1, poz. 3
Wyrok z dnia 3 stycznia 1984 r., II SA 1797/83, ONSA 1984, z. 1, poz. 1
Wyrok z dnia 6 lipca 1984 r., SA/P 339/84, OSPiKA 1985, z. 6, poz. 123
Wyrok z dnia 18 marca 1988 r., III SA 1343/87, OSPiKA 1989, z. 3, poz. 56
Wyrok z dnia 16 maja 1991 r., SA/Wr 371/91, OSP 1991, z. 11-12, poz. 268
Wyrok z dnia 9 czerwca 1993 r., I SA 1729/92, ONSA 1994, z. 3, poz. 100
Wyrok z dnia 14 lipca 1993 r., I SA 1788/92, ONSA 1993, z. 4, poz. 118
Wyrok z dnia 24 stycznia 1995 r., SA/Wr 1632/94, Lex nr 26548
Wyrok z dnia 18 października 1995 r., III SA 509/94, Biuletyn Skarbowy 1996, nr 3
Wyrok z dnia 13 marca 1996 r., SA/Ka 2906/94, Lex nr 26648
Wyrok z dnia 28 listopada 1996 r., I SA/Kr 168/96, Lex nr 29286
Wyrok z dnia 23 stycznia 1997 r., I SA/Po 1047/96, ONSA 1997, z. 4, poz. 178
Wyrok z dnia 25 lutego 1997 r., SA/Gd 1465/95, Lex nr 29021
Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 1998 r., OPS 8/97, ONSA 1998, z. 2, poz. 39
Wyrok z dnia 18 marca 1998 r., II SAB/Łd 57/96, ONSA 1999, z. 1, poz. 18
Wyrok z dnia 30 października 1998 r., I SA/Lu 996/97, Lex nr 37125
Wyrok z dnia 1 stycznia 1999 r., I SA 761/98, Lex nr 46580
Wyrok z dnia 11 stycznia 1999 r., I SA 774/98, Lex nr 46581
Wyrok z dnia 12 sierpnia 1999 r., IV SA 380/97, Lex nr 48151
Wyrok z dnia 24 listopada 1999 r., I SA 246/99, Lex nr 48969
Wyrok z dnia 11 lutego 2000 r., I SA 341/99, Lex nr 53765
Wyrok z dnia 11 lutego 2000 r., I SA 399/99, Lex nr 53767
Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2000 r., OPS 10/99, ONSA 2000, z. 3, poz. 90
Wyrok z dnia 3 kwietnia 2000 r., II SA 2753/99, Lex nr 55006
Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2000 r., OPS 3/00, ONSA 2000, z. 4, poz. 136
Wyrok z dnia 3 kwietnia 2001 r., IV SA 308/99, Lex nr 51036
Wyrok z dnia 20 lipca 2001 r., I SA 415/00, Lex nr 53943

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Orzeczenie z dnia 16 czerwca 1986 r., U 3/86, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1986, poz. 4

Orzeczenie z dnia 29 października 1986 r., U 2/86, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1986, poz. 5

Orzeczenie z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1986, poz. 1

Orzeczenie z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1987, poz. 2

Orzeczenie z dnia 5 października 1988 r., U 8/88, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1988, poz. 4

Orzeczenie z dnia 20 grudnia 1988 r., U 10/88, OTK w latach 1986–1995, tom I, lata 1986–1988, OTK 1988, poz. 8

Orzeczenie z dnia 22 lutego 1989 r., U 19/88, OTK 1989, poz. 11

Orzeczenie z dnia 9 maja 1989 r., Kw 1/89, OTK 1989, poz. 3

Orzeczenie z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, poz. 10

Postanowienie z dnia 19 września 1990 r., U 3/90, OTK 1990, poz. 21

Orzeczenie z dnia 23 października 1990 r., U 1/90, OTK 1990, poz. 9

Orzeczenie z dnia 4 lutego 1991 r., U 2/90, OTK 1991, poz. 7

Orzeczenie z dnia 9 kwietnia 1991 r., U 9/90, OTK 1991, poz. 9

Postanowienie z dnia 24 kwietnia 1991 r., S 5/91, OTK 1991, poz. 33

Orzeczenie z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992 – część I, poz. 13

Orzeczenie z dnia 2 lutego 1993 r., P 4/92, OTK 1993 – część I, poz. 3

Orzeczenie z dnia 12 kwietnia 1994 r., U 6/93, OTK 1994 – część I, poz. 8

Uchwała z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994 – część I, poz. 23

Orzeczenie z dnia 28 czerwca 1994 r., K 6/93, OTK 1994 – część I, poz. 14

Postanowienie z dnia 6 grudnia 1994 r., U 5/94, OTK 1994 – część II, poz. 41

Orzeczenie z dnia 15 lipca 1996 r., U 3/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 31

Orzeczenie z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 2

Orzeczenie z dnia 6 maja 1997 r., U 2/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 17

Orzeczenie z dnia 17 czerwca 1997 r., U 5/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 21

Postanowienie z dnia 24 marca 1998 r., U 22/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 16

Postanowienie z dnia 24 czerwca 1998 r., U 4/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 54

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

Wyrok z dnia 21 czerwca 1999 r., U 5/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 99

Wyrok z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156

Postanowienie z dnia 14 grudnia 1999 r., U 7/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 170

Wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r., P 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164

Wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 165

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

Wyrok z dnia 7 listopada 2000 r., K 16/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 257

Wyrok z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258

Wyrok z dnia 26 czerwca 2001 r., U 6/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 122

Wyrok z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 126
Wyrok z dnia 12 lipca 2001 r., SK 1/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 127
Wyrok z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK ZU A 2002, nr 5, poz. 63
Wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK ZU A 2004, nr 2, poz. 9
Wyrok z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK ZU A 2004, nr 5, poz. 41
Wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, OTK ZU A 2005, nr 11, poz. 132

Wykaz powoływanej literatury

- ADAMIAK B., BORKOWSKI J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005
- BAŁABAN A., *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2005
- BAŁABAN A., *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów*, 1–3 czerwca 2000, pod red. M. Granata, Lublin 2000
- BAŁABAN A., *Czy Konstytucja dotyczy przepisów administracyjnych?*, PiP 1998, z. 5
- BAŁABAN A., *Prawo powszechnie a wewnątrznie obowiązujące*, *Przegląd Legislacyjny* 2000, z. 3
- BAŁABAN A., *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002
- BAŁABAN A., *Ustawa a akty normatywne niższej rangi*, *Studia Prawnicze* 1975, z. 3
- BAŁABAN A., *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, *Przegląd Sejmowy* 1997, z. 5
- BANASZAK B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004
- BAR L., *Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny*, PiP 1962, z. 8–9
- BORKOWSKI J., *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym*, *Studia Prawnicze* 1971, z. 31
- BURDA A., KLIMOWIECKI R., *Prawo państwowe*, Warszawa 1958
- BURDA A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978
- CHRÓŚCIELEWSKI W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., GARLICKI L., TRZCIŃSKI J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, PiP 2000, z. 12
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r.*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, pod red. T. Dębowskiej-Romanowskiej, A. Jankiewicza, Warszawa 1999
- DAWIDOWICZ W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, tom I. *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1963
- DAWIDOWICZ W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987
- DAWIDOWICZ W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974
- DZIAŁOCHA K., *„Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999
- DZIAŁOCHA K., *Komentarz do art. 93 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001

- DZIAŁOCHA K., *Komentarz do rozdziału III; art. 87; art. 88 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999
- DZIAŁOCHA K., PAWEŁA S., *Zmiany zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego de lege lata i de lege ferenda*, PiP 1989, z. 11
- DZIAŁOCHA K., *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, *Studia Prawnicze* 1989, z. 2–3
- DZIAŁOCHA K., *System źródeł prawa w Konstytucji PRL po 20 latach jej obowiązywania*, PiP 1972, z. 12
- DZIAŁOCHA K., *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2005
- DZIAŁOCHA K., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego wobec praktyki konstytucyjnej*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów*, 1–3 czerwca 2000, pod red. M. Granata, Lublin 2000
- FILIPEK J., *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, ZNUJ, *Prace Prawnicze* z. 83, Warszawa–Kraków 1979
- FRANASZEK H., *Działania zewnętrzne i wewnętrzne administracji (Rozważania na temat kryterium podziału)*, ZNUJ, *Prace Prawnicze* z. 83, Warszawa–Kraków 1979
- FRANASZEK H., *Podległość organizacyjna jako kryterium podziału działań administracji na zewnętrzne i wewnętrzne*, ZNUJ, *Prace Prawnicze* z. 91, Warszawa–Kraków 1982
- FRANKIEWICZ E., SZEWCZYK M., *Generalny akt administracyjny*, PiP 2003, z. 12
- FULLER L.L., *Moralność prawa*, Warszawa 1978
- GARLICKI L., HEBDZYŃSKA B., SZAFARZ R., SZEPIETOWSKA B., *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997
- GARLICKI L., *Komentarz do art. 241 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999
- GARLICKI L., *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, *Przegląd Sejmowy* 2000, z. 2
- GARLICKI L., *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów*, 1–3 czerwca 2000, pod red. M. Granata, Lublin 2000
- GARLICKI L., *Kto prostuje błędy w tekście ustawy?*, *Przegląd Sejmowy* 2002, z. 2
- GARLICKI L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005
- GARLICKI L., *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, *Przegląd Sądowy* 1998, z. 1
- GARLICKI L., ZUBIK M., *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2005
- GRABOWSKI A., NALEZIŃSKI B., *Kłopoty z obowiązywaniem. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, pod red. J. Stelmacha, Kraków 2001
- GRANIECKI M., *Proces prawotwórczy pod rządami Konstytucji*, *Przegląd Legislacyjny* 1998, nr 3–4
- GROMSKI W., *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (Uwagi na tle glos do orzeczenia TK z 19 IV 1992, U 6/92)*, PiP 1993, z. 4
- GROMSKI W., *W sprawie pojmowania aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, *Acta Universitatis Wratislaveniensis No 1772, Prawo CCXLIV*, Wrocław 1995
- GWIAZDOMORSKI J., *Socjalistyczne organizacje gospodarcze w projekcie kodeksu cywilnego PRL*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1960, nr 4.
- GWIŹDZ A., *Kilka uwag o tworzeniu prawa pod rządami nowej konstytucji*, *Gdańskie Studia Prawnicze*, tom III, 1998

- HAUSER R., KABAT A., *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Sejmowy 2001, z. 1
- HOMPLEWICZ J., *Prawne aspekty kontroli wytycznych*, Kontrola Państwowa 1968, nr 1
- HOMPLEWICZ J., *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ, Prace Prawnicze z. 47, Kraków 1970
- ISERZON E., *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji*, Kontrola Państwowa 1962, nr 3
- ISERZON E., *Prawotwórcza działalność organów administracji*, PiP 1963, z. 5–6
- JABŁOŃSKA-BONCA J., *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987
- JANOWICZ Z., *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1978
- JAROSZYŃSKI M., ZIMMERMANN M., BRZEZIŃSKI W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956
- KASZNICA S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947
- Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn XXI, Warszawa 1996
- KORDELA M., *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz–Poznań 2001
- KORYBSKI A., *Prawo wewnętrznie obowiązujące: pojęcie i podstawowe problemy badawcze*, [w:] *Państwo – Prawo – Myśl prawnicza. Prace dedykowane Profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, Lublin 2003
- KULESA M., *„Źródła prawa” i przepisy administracyjne*, PiP 1998, z. 2
- LANGROD J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, (reprint wydania z 1948 r.)
- LIPOWICZ I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991
- LITWIN J., *Drogi ujednolicenia wykładni prawa administracyjnego*, PiP 1965, z. 10
- LONGCHAMPS F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949
- ŁĘTOWSKI J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972
- ŁĘTOWSKI J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990
- ŁUSTACZ L., MILEWSKI J., *System źródeł prawa w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, Warszawa 1954
- ŁUSTACZ L., *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968
- MAROWSKI J., *O uprawnieniach prawotwórczych Rządu*, Nowe Prawo 1957, nr 7–8
- MATCZAK M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004
- MICHAŁSKA A., WRONKOWSKA S., *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1980
- MIKOŁAJEWICZ J., *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000
- NALEZIŃSKI B., WOJTYCZEK K., *Glosa II do orzeczenia TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92*, PiP 1993, z. 1
- OCHENDOWSKI E., *Formy działania zakładu*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci Prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973
- OCHENDOWSKI E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002
- OPALEK K., WRÓBLEWSKI J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969
- OPALEK K., ZAKRZEWSKI W., *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958
- PERETIATKOWICZ A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947
- PŁESZKA K., *Hierarchia w systemie prawa*, ZNUJ, Prace z Nauk Politycznych z. 33, Kraków 1988
- PROKSA A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005
- RABSKA T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I, pod red. J. Starościaka, Ossolineum 1977

- RABSKA T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Ossolineum 1990
- RADZIEWICZ P., *O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*, Przegląd Sejmowy 2002, z. 2
- ROT H., *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980
- ROT H., *Przepisy prawne wewnętrznie obowiązujące (Z rozważań nad koncepcją prawa socjalistycznego)*, Studia Prawnicze 1973, z. 37
- ROT H., SIARKIEWICZ K., *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977
- ROZMARYN S., *Drugi etap prac*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1968, z. 4
- ROZMARYN S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967
- ROZMARYN S., *O rozporządzeniach i uchwałach Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP 1953, z. 10
- ROZMARYN S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951
- ROZMARYN S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964
- SARNECKI P., *Komentarz do art. 149 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001
- SARNECKI P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002
- SIEMIENSKI F., *Glosa I do orzeczenia TK z dnia 19 czerwca 1992 r.*, U 6/92, PiP 1993, z. 1
- SIEMIENSKI F., *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 1985, z. 4
- SIEMIENSKI F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa – Poznań 1976
- Skarga konstytucyjna*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 2000
- SMOLAK M., *Sądownictwo konstytucyjne a autonomia prawa wobec polityki*, RPEiS 2003, z. 1
- SOKOLEWICZ W., *Komentarz do art. 112 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999
- SOMMER J., *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 84, Prawo XXII, Wrocław 1968
- SOMMER J., *Zagadnienia kontroli aktów normatywnych naczelných organów administracji państwowej w PRL przez sądy powszechne*, RPEiS 1963, z. 4
- STAROŚCIAK J., *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973
- STAROŚCIAK J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957
- STAROŚCIAK J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom III, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Ossolineum 1978
- STAROŚCIAK J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969
- STAROŚCIAK J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978
- STAROŚCIAK J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom I, pod red. J. Starościaka, Ossolineum 1977
- STELMACH J., SARKOWICZ R., *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998
- SZMYT A., *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, Nowe Prawo 1986, z. 2
- WASILEWSKI A., *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP)*, PiP 1999, z. 8
- WINCZOREK P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000
- WINCZOREK P., *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Przegląd Legislacyjny 1996, nr 4
- WISZNIEWSKI J., *Zarys encyklopedii prawa*, Warszawa 1962.
- WŁODYKA S., *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959

- WOJTYCZEK K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999
- WRONKOWSKA S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973
- WRONKOWSKA S., *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmtya, Warszawa 2005
- WRONKOWSKA S., *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, *Przegląd Legislacyjny* 2004, z. 4
- WRONKOWSKA S., *O źródłach prawa i aktach normatywnych raz jeszcze*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, pod red. A. Nowickiej, Poznań 2005
- WRONKOWSKA S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003
- WRONKOWSKA S., *Problemy podstawowe racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982
- WRONKOWSKA S., *System źródeł prawa w nowej Konstytucji RP*, *Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich*, Materiały z. 38, Warszawa 2000
- WRONKOWSKA S., *Technika prawodawcza*, RPEiS 1990, z. 1
- WRONKOWSKA S., *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, *Przegląd Sejmowy* 2001, z. 5
- WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004
- WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., *Pojęcie i zakres prawa w projektach Konstytucji RP*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, pod red. K. Działocha i A. Preisner, Wrocław 1995
- WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993
- WRONKOWSKA S., ZIEMBIŃSKI Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997
- WRONKOWSKA S., *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, *Przegląd Legislacyjny* 1996, nr 4
- WRÓBLEWSKI J., *System źródeł prawa w Konstytucji PRL*, [w:] *Problemy prawodawstwa w nowej Konstytucji PRL*, pod red. A. Patrzalka, Wrocław 1988
- WRÓBLEWSKI J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989
- ZAKRZEWSKI W., *Działalność prawotwórcza w doktrynie francuskiej*, Kraków 1962
- ZAKRZEWSKI W., *Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej*, Kraków 1959
- ZAKRZEWSKI W., *O podstawach działalności prawotwórczej Rządu*, *PiP* 1966, z. 7-8
- ZAKRZEWSKI W., *Prolegomena do teorii działalności prawotwórczej w państwie socjalistycznym*, *PiP* 1975, z. 3
- ZAKRZEWSKI W., *W sprawie „samoistnych uchwał Rządu”*, *PiP* 1966, z. 4-5
- ZAKRZEWSKI W., *W sprawie zasad działalności prawotwórczej organów administracji*, *PiP* 1963, z. 7
- ZAKRZEWSKI W., *Zagadnienia podstawy prawnej aktów normatywnych administracji w PRL*, *PiP* 1961, z. 10
- ZAKRZEWSKI W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979
- ZIELIŃSKI M., *Dwa nurty pojmowania „kompetencji”*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, pod red. H. Olszewskiego i B. Popowskiej, Poznań 1997
- ZIELIŃSKI M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002
- ZIELIŃSKI T., *Rola instrukcyjnych aktów normatywnych w stosunkach pracy*, *PiP* 1967, z. 3
- ZIEMBIŃSKI Z., *„Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”*, *PiP* 1993, z. 11-12
- ZIEMBIŃSKI Z., *Fakty prawotwórcze a reguły egzekucyjne*, *PiP* 1979, z. 8-9
- ZIEMBIŃSKI Z., *Kilka uwag metodologicznych o koncepcjach źródeł prawa*, RPEiS 1967, z. 2
- ZIEMBIŃSKI Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969, z. 4
- ZIEMBIŃSKI Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980
- ZIEMBIŃSKI Z., *Przepis prawny a norma prawna*, RPEiS 1960, z. 1

- ZIEMBIŃSKI Z., *Typologia naruszeń praworządności*, PiP 1982, z. 8
- ZIEMBIŃSKI Z., ZIELIŃSKI M., *Dyrektywy i sposób ich wypowiedziania*, Warszawa 1992
- ZIMMERMANN J., *O niektórych aspektach wewnętrznych jurysdykcji administracyjnej*, ZNUJ, Prace Prawnicze z. 83, Warszawa–Kraków 1979
- ZIMMERMANN M., *Administracyjne akty prawne Rad Narodowych*, ZNUAM, Prawo z. 6, Poznań 1958
- ZIMMERMANN M., *Formy działania administracji i postępowanie administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, część II, pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952

The Concept of Internal Normative Act in the Constitution of the Republic of Poland

S u m m a r y

The Polish Constitution of 1997 contains elaborate provisions dealing with the sources of law which should be considered as a peculiar codification of previous judgment. Most of them have been grouped in one separate chapter. The reason that the creators of the Constitution took such a decision was to emphasize the high importance of the law. It is connected with the aspiration to establish conditions for the functioning of a state ruled by law, as well as guarantees for citizens' freedoms and rights.

Sources of law is a figure of speech, which has more than one meaning. It can mean all methods of law creation, or result of these methods, the normative act. According to the jurisprudence of the Constitutional Tribunal, normative act consists of legal norms having general and abstract character.

The basic construction of the sources of law in the Constitution is distinction between sources of universally binding law and sources of internal law. The sources of universally binding law were given a closed character. All types of normative acts of such law and organs empowered with law-making competencies were enumerated in the Constitution. Article 87 of the Constitution contains the Constitution, statutes, ratified international agreements, regulations and enactments of local law. Additionally, Article 234 provides that "the character of universally binding law" shall have regulations having the force of statute. In accordance with the Constitution the power to adopt the Constitution and statutes belongs to the Sejm and the Senat, the power to issue regulations having the force of statute belongs to the President of the Republic, the power to issue regulations belongs to the President of the Republic, to the Council of Ministers, to the Prime Minister, to ministers directing a branch of government administration and to the National Council of Radio Broadcasting and Television.

The constitutional characteristics of sources of internal law follow directly from the provisions of Article 93. It corresponds with the characteristics prevailing in the doctrine of law and in the practice of Polish courts. Internal normative acts (i.e. resolutions and orders) bind only those organizational units subordinate to the organ which issues such acts. Secondly, they are issued on the basis of statute. Thirdly, in contrast to sources of universally binding law, they cannot serve as the basis

for decisions taken in respect of citizens, legal persons and other subjects. Finally, internal normative acts are subject to scrutiny regarding their compliance with universally binding law.

However, only organs having the power to adopt or issue normative acts of universally binding law are enumerated precisely and exhaustively in the Constitution. Specification of organs having the power to issue internal normative acts has only an illustrative character, indicating the main organs of the executive power (i.e. the Council of Ministers, the Prime Minister, ministers and the President of the Republic).