

Jacek Zaleśny

## Specyfika aktów prawnych o mocy wewnętrznego obowiązywania

### SŁOWA KLUCZOWE:

*źródła prawa, prawo powszechnie obowiązujące,  
prawo wewnątrznie obowiązujące, hierarchiczne podporządkowanie,  
moc prawna*

Aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. – po raz pierwszy w dziejach Rzeczypospolitej Polskiej – dokonuje fundamentalnego podziału źródeł prawa na akty prawne o mocy powszechnego obowiązywania i akty prawne o mocy wewnętrznego obowiązywania (akty prawa wewnętrznego). Jest to podział znany już uprzednio tak doktrynie prawa, jak i orzecznictwu, ale nie mający pełnego, kompleksowego przełożenia na akty stosowania prawa. Tak więc aktualnie mówić możemy o jego konstytucjonalizacji, o uwzględnieniu przez ustrojodawcę wskazań literatury zagadnienia i implikacji wynikających z aplikacji wyroków sądów. Waleorem konstytucyjnej regulacji podziału źródeł prawa jest wzmocnienie i utrwalenie odrębności zachodzących między aktami prawa o mocy powszechnego i wewnętrznego obowiązywania, a poprzez to dalsze skreślenie organów władzy publicznej przed ingerencją w wolności i prawa podmiotowe. Ostre zarysowanie granicy między oboma zbiorami aktów normatywnych ma przesądzać o zakresie i sposobie korzystania z nich.

Co do idei, charakterystyki aktów normatywnych o mocy wewnętrznego obowiązywania prawodawca dokonał w art. 93 Konstytucji. Wskazał w nim, że aktami prawa wewnętrznego są uchwały i zarządzenia, że są to akty obowiązujące tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, że zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy, że nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób

prawnych oraz innych podmiotów, a także, że podlegają kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Nie ulega wątpliwości, że w art. 93 Konstytucji nie dokonał prawodawca wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów prawa wewnętrznego, jakie mogą być wydawane w reżimie Konstytucji z 1997 r. Co do formy i uprawnionych podmiotów, nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów prawa wewnętrznego<sup>1</sup>. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, nawet w art. 87 Konstytucji nie ustanowił prawodawca zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, choć uzupełnienie tego katalogu jest możliwe tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych<sup>2</sup>. Uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych może natomiast następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych. W samej Konstytucji wymienia ustrojodawca – poza art. 93 – zarządzenia Prezydenta RP. Mowa jest o nich w art. 142 ust. 1 Konstytucji. W świetle art. 143 Konstytucji, Prezydent nadaje statut swojej Kancelarii. Na zasadzie art. 149 ust. 3 Konstytucji, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów – analogicznie jak ministrowie (tak kierujący działami administracji rządowej, jak i ci, którym zakres działania wyznacza Prezes Rady Ministrów) – wydają zarządzenia.

Postanowienia ustawowe mogą upoważnić organ do wydawania takich aktów, gdy respektują ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Taka wykładnia postanowień art. 93 Konstytucji odpowiada istocie aktów prawa wewnętrznego, a zarazem potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego. Dodatkowo uzasadnia ją przebieg dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>3</sup>. O ile bowiem suma postanowień konstytucyjnych, które dotyczą źródeł prawa powszechnie obowiązującego, składa się na całościowy system, oparty na pełnym zróżnicowaniu form działalności prawodawczej i podmiotów uprawnionych do wykonywania tej działalności (co w sposób oczywisty wyklucza uzupełnianie postanowień konstytucyjnych przez ustawodawcę zwykłego), to uznanie, że akty prawa wewnętrznego mogą być wydawane tylko w formach przewidzianych w art. 93 Konstytucji i tylko przez podmioty wymienione w tym artykule, oznaczałoby pozbawienie pozostałych organów możliwości wydawania jakichkolwiek regulacji

---

<sup>1</sup> A. Bałaban, *Prawo powszechnie a wewnętrznie obowiązujące*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3, s. 46; W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 19–20.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K.21/98, OTK ZU Nr 7 (22)/98, poz. 116, s. 645.

<sup>3</sup> Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXI, s. 116–117.

prawnych, nawet odnoszących się tylko do jednostek (organów) tym organom podległych. Z tego też względu, system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego. Na trzon tego systemu składają się akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji, tj. uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, ale nie ma przy tym konstytucyjnego zakazu, aby przepisy ustawowe upoważniły także inne podmioty do stanowienia uchwał czy zarządzeń, bądź nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym<sup>4</sup> (np. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej skierowane do organów wyborczych, zarządzenia Komendanta Głównego Policji, statut Najwyższej Izby Kontroli, komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>5</sup>, regulamin Krajowej Rady Sądownictwa).

Zarazem jednak wszystkie te akty muszą się mieścić 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. Musi być także traktowany jako ustanawiający ogólny – bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym. Za podstawowy element tego modelu trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu ten akt. Każdy taki akt może być wydany tylko na podstawie ustawy, każdy podlega kontroli co do jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym i żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Przykładowe przywołanie przez ustrojodawcę uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów nie jest przypadkowe. Silnie nawiązuje do patologii z przeszłości, kiedy to w drodze powyższych aktów w sposób samoistny kształtowano status prawny jednostki i podmiotów podobnych. Prawodawca jednoznacznie wskazuje, że w szczególności uchwały i zarządzenia są aktami prawnymi o mocy wewnętrznego obowiązywania i tym samym krąg podmiotów związanych ich regulacjami – inaczej niż w przeszłości – jest ograniczony wyłącznie

<sup>4</sup> Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K.21/98, OTK ZU Nr 7 (22)/98, poz. 116, s. 645–646; wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K.36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63, s. 895.

<sup>5</sup> Wyrok TK z 12 lipca 2001 r., sygn. SK.1/01, OTK ZU Nr 5 (43)/2001, poz. 127, s. 743.

do podmiotów organizacyjnie podporządkowanych organowi ustanawiającemu dany akt prawny.

Punktem wyjścia dla określenia kompetencji organu władzy publicznej do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym jest wskazanie, czy można mówić o podległości podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów. Pojęciem „hierarchiczne podporządkowanie” operuje prawo administracyjne. Obejmuje nim 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 służbowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby pełniącej funkcje organu, a kończy w momencie jego ustania. Jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w trakcie trwania stosunku pracy (awansowanie, nagradzanie, przeniesienie na inne stanowisko, odpowiedzialność służbowa, porządkowa, odpowiedzialność dyscyplinarna). Niekiedy rozszerza się pojęcie zależności osobowej przez włączenie do niej dyspozycyjności pracownika. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższego rzędu organowi niższego rzędu. Kierowanie organem niższego rzędu w obrębie zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów dwojakiemu rodzaju: aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych). Stosunek organizacyjny, wyrażający się w hierarchicznym podporządkowaniu, jest stosunkiem między organami administracji publicznej. Jego treść jest podobna do treści stosunków powstających między pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami służbowymi<sup>6</sup>.

Kryterium „podległości”, którym operuje prawodawca w art. 93 ust. 1 Konstytucji, należy rozumieć szerzej niż wyłącznie jako podległość organizacyjną w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. Rozumieć należy jako wszelki układ stosunków między organami konstytucyjnymi, któremu cechą podległości przypisuje ustrojodawca. Jest to więc ustrojowo-prawna, w ramach której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków. Typowy zakres ingerencji aktu prawa wewnętrznego obejmuje regulację struktury organizacyjnej

---

<sup>6</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K.25/99, OTK w 2000 r., cz. II, poz. 28, s. 107.

instytucji, wzajemne relacje między podmiotami tej struktury organizacyjnej, sposób realizacji wyznaczonych kompetencji, a w szczególności zasady wskazujące, w jaki sposób mają być stosowane normy prawne powszechnie obowiązujące<sup>7</sup>.

Przepisy prawa wewnętrznego nie mogą mieć zastosowania względem podmiotów spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu dany akt normatywny. Z racji faktu, że krąg adresatów prawnie zobowiązanych do przestrzegania normy prawnej nie musi być równoznaczny z kręgiem podmiotów, wobec których norma ma zastosowanie, to zakaz oddziaływania prawa wewnętrznego obejmuje tak bezpośrednie regulowanie zachowania podmiotu zewnętrznego, jak i regulowanie pośrednie, kiedy to skutek ukształtowania zachowania jednostki organizacyjnie podległej dochodziłoby do wyznaczenia zachowania podmiotu zewnętrznego. Gwoli przykładu, w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli ustrojodawca bezpośrednio wskazuje w art. 202 ust. 2 Konstytucji, że Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi. Wymieniona norma konstytucyjna posługuje się zwrotem „podlega” dla określenia wzajemnych relacji obu organów państwowych. Podobnym zwrotem („podległe”) charakteryzującym podmioty upoważnione do stanowienia aktów prawa o charakterze wewnętrznym posługuje się prawodawca w art. 93 ust. 1 Konstytucji. Użycie przez ustrojodawcę tego samego pojęcia dla scharakteryzowania wzajemnej relacji „podległości” między organami państwowymi dowodzi, że ustrojodawca zakłada, że stosunki między Sejmem i Najwyższą Izbą Kontroli są reglamentowane w drodze aktów o charakterze wewnętrznym. Poprzez art. 93 Konstytucji dopuszcza zatem prawodawca wydawanie przez Sejm, bądź na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego przez Marszałka Sejmu, aktów o charakterze wewnętrznym odnoszących się do NIK (takich, jak statut NIK), o ile tylko są spełnione pozostałe warunki z art. 93 Konstytucji, tzn. wymóg podstawy ustawowej, nakaz zgodności z prawem powszechnie obowiązującym i zakaz traktowania takiego aktu jako podstawy decyzji adresowanych do podmiotów zewnętrznych<sup>8</sup>.

Elastycznie pojmowaną „organizacyjną podległość” odnosi Trybunał Konstytucyjny do powiązań, jakie występują między Narodowym Bankiem Polskim i innymi bankami<sup>9</sup>. Banki komercyjne są prawnie samodzielnymi podmiotami. Posiadają osobowość prawną i samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową. Ani w Konstytucji, ani w ustawie prawodawca

<sup>7</sup> W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego...*, s. 53–54.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K.21/98, OTK ZU Nr 7 (22)/98, poz. 116, s. 646.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K.25/99, OTK w 2000 r., cz. II, poz. 28, s. 113.

nie nakłada na banki komercyjne obowiązku współdziałania z NBP w realizacji polityki pieniężnej państwa. Z faktu wyznaczenia w Konstytucji NBP zadań w zakresie ustalania i realizacji polityki pieniężnej nie wynika „organizacyjna podległość” temu Bankowi innych banków. Kompetencji i obowiązków związanych z tego rodzaju podległością nie można domniemywać. I jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, choć relacje między NBP i innymi bankami mają charakter funkcjonalnej zależności, to może budzić wątpliwości, czy w sytuacji gdy treścią zarządzeń lub uchwał organów NBP będzie ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej, będą one miały charakter wewnątrznie wiążący dla uczestników obrotu prawnego<sup>10</sup>. Przyjęcie, że tego rodzaju funkcjonalne zależności, jakie występują między NBP a innymi bankami, odpowiadają konstytucyjnemu pojęciu „organizacyjnej podległości” prowadziłyby do sytuacji, w której niemożliwe stałoby się odróżnienie „jednostek organizacyjnie podległych” organom wydającym akty o charakterze wewnętrznym od jakichkolwiek innych rodzajów relacji występujących między dowolnymi podmiotami a tymi organami. Tym samym nie można byłoby odróżnić sytuacji, w których organy te byłyby upoważnione do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym od sytuacji, w których nie mielibyśmy do czynienia z tego rodzaju upoważnieniem. W praktyce oznaczałoby to, że zawsze, kiedy jakieś podmioty łączy z organem państwa (lub podmiotem wykonującym zadania publiczne) nawet szeroko rozumiana zależność funkcjonalna, a we współczesnym świecie trudno sobie wyobrazić sytuację, w których zależność taka w ogóle nie występuje, organ mógłby kierować do tych podmiotów wiążące je akty normatywne o charakterze wewnętrznym.

Pomimo sformułowanych wątpliwości i zastrzeżeń, Trybunał Konstytucyjny przyjął jednak, że uchwały Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu Narodowego Banku Polskiego można uznać za akty prawa wewnętrznego w ramach systemu prawa bankowego. Uznał, że wiodąca rola banku centralnego jako banku banków powoduje, że mimo samodzielności i formalnej niezależności banków komercyjnych, w zakresie polityki pieniężnej są one poddane zależności pozwalającej na określenie jej funkcjonalną podległością. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w tym wypadku podległość organizacyjna powinna być rozumiana szerzej, a więc również jako obejmująca podległość funkcjonalną. Zarazem dostrzegając niebezpieczeństwo „rozchwiania” konstytucyjnej koncepcji prawa wewnętrznego, Trybunał ograniczył możliwość takiej interpretacji do specyficznej sytuacji, gdy podmiotem jest konstytucyjna instytucja – Narodowy Bank Polski, zaś

---

<sup>10</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K.25/99, OTK w 2000 r., cz. II, poz. 28, s. 107–108.

przedmiotem konstytucyjnie określone zadania publiczne. Tylko więc spełnienie łącznie obu przesłanek, podmiotowej i przedmiotowej, pozwoliło na przyjęcie ich jako kryteriów podległości organizacyjnej do wydawania aktów normatywnych o wewnętrznym charakterze<sup>11</sup>.

Niekiedy trudno jest zakwalifikować dany akt normatywny jako powszechnie obowiązujący albo wewnętrzny. Dojść może bowiem do przyjęcia aktu zawierającego normy materialnie niejednorodne, tj. normy adresowane do obywateli, organów państwa, jak również wyłącznie do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu dany akt. Wówczas akt, pomimo formalnej mocy powszechnego obowiązywania, w danym swoim zakresie będzie wywoływał skutki analogiczne jak akt prawny o mocy wewnętrznego obowiązywania. W drugą stronę powyższa relacja nie zachodzi. Nie ma możliwości, aby akt formalnie o mocy wewnętrznego obowiązywania w danym zakresie wywoływał skutki analogiczne jak akt prawny o mocy powszechnego obowiązywania.

Zgodnie z wolą ustrojodawcy wyrażoną w art. 93 ust. 2 Konstytucji, zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Użycie kategorięcznego zwrotu „tylko” sprawiło, że tym samym prawodawca wyeliminował możliwość stanowienia zarządzeń bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji. Biorąc natomiast pod uwagę relacje łączące rozporządzenie z ustawą, nie wykluczył *a priori* zdolności wydawania zarządzeń na podstawie rozporządzeń, pod warunkiem wszakże, iż tego rodzaju subdelegację dopuścił w danym przypadku ustawodawca.

Z tytułu zakazu domniemania kompetencji, w tym zdolności prawotwórczych, kompetencji do wydania zarządzenia nie wolno domniemywać. Samo wyposażenie organu w określone kompetencje nie znajduje bezpośrednich konsekwencji w zdolności stanowienia samoistnego zarządzenia. Nie wystarcza, że wydawany akt prawny nie narusza prymatu ustawy. Prawo do jego stanowienia musi znajdować bezpośrednio zakotwiczenie w przepisie ustawy, który tym samym inicjuje powstanie zarządzenia. Podstawą wydawania aktów prawa wewnętrznego jest przepis prawny, który upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw albo wyznacza zadania lub kompetencje danego organu, które wymagają uszczegółowienia. Nie ma przy tym przeciwwskazań do wydawania aktów prawa wewnętrznego na podstawie kilku przepisów mogących być podstawą prawną tego rodzaju aktów normatywnych. Zarazem nie musi to być równie rozbudowane upoważnienie, co ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia. Z racji faktu, że zarządzenie nie może

<sup>11</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K.25/99, OTK w 2000 r., cz. II, poz. 28, s. 113.

wyznaczać podstawy prawnej decyzji wydanej wobec osoby fizycznej, osoby prawnej i innych podmiotów, wystarczy określić w przepisie organ kompetentny wykonać czynność, zarządzenie jako prawną formę wykonania czynności oraz materię podlegającą regulacji<sup>12</sup>. Nie ma natomiast obowiązku dawania wytycznych dotyczących treści zarządzenia.

*Prima facie* mogłoby się wydawać, że żadnej podstawy nie wymagają uchwały Rady Ministrów, tj. że Rada Ministrów uzyskała przyzwolenie na wydawanie samoistnych uchwał. Analizując przedmiotowe zagadnienie trzeba bazować na ustaleniach teorii państwa i prawa. W państwie prawnym wszelka władcza działalność organów władzy publicznej wymaga podstawy prawnej, tj. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Także działalność prawotwórcza musi mieć zakotwiczenie w postanowieniach Konstytucji lub zasadach konstytucyjnie ustanowionych w aktach prawnych, to znaczy wydanych na podstawie przepisów Konstytucji i właściwych do przydzielenia w jakimś zakresie kompetencji prawotwórczych. Oznacza to, że sposób wykorzystywania możliwości prawotwórczych przez organy władzy publicznej nie jest wyrazem ich arbitralnego działania, lecz wynikiem realizacji przydzielonych im uprawnień<sup>13</sup>. Co się tyczy zarządzeń, to nie wystarczy, aby organ władzy publicznej miał – na mocy przepisów prawa – przyznane uprawnienia władcze. Uprawnienia te mogą być wykorzystane jedynie w ramach zawartego w ustawie upoważnienia, a zatem do realizacji zadań i celów, dla których zostały przyznane. Nie mogą więc być stosowane dla celów innych, choćby również prawem legitymowanych, lecz pozostających poza ramami ustawowego upoważnienia. Takie rozumienie systemu prawotwórstwa wyklucza swobodę prawotwórczą, w tym eliminuje zdolność stanowienia samoistnych aktów normatywnych także w postaci zarządzeń. Co się zaś tyczy uchwał Rady Ministrów, to nie muszą mieć one umocowania wyłącznie w woli ustawodawcy. Mogą być wydawane tak na podstawie przepisów konstytucyjnej proweniencji, jak i o ustawowym zakotwiczeniu. Wystarczy, że Rada Ministrów wskaże przepis konstytucyjny dający jej kompetencję do określonego działania, mimo że mowy nie ma w przepisie o formie uchwały jako środka regulacji prawnej, aby mogło dojść do ustanowienia uchwały<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Zob. K. Działocha, *Uwaga 7 do art. 93*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2001, s. 14.

<sup>13</sup> Orzeczenie TK z 9 maja 1989 r., sygn. Kw.1/89, OTK w 1989 r., Warszawa 1990, s. 65–66.

<sup>14</sup> Zob. K. Działocha, *Uwaga 5 do art. 93*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2001, s. 11.



Akty prawa wewnętrznego są aktami wykonawczymi. Wydawane są w celu wykonania ustaw (zarządzenia) lub Konstytucji i ustaw (pozostałe akty prawa wewnętrznego) i na podstawie udzielonych w nich upoważnień. W tym kontekście podobne są do rozporządzeń. Pomimo owych podobieństw akty prawa wewnętrznego nie mogą zastępować aktów prawnych o mocy powszechnego obowiązywania (w tym – rozporządzeń), ani też modyfikować ich znaczenia i sensu.

W konstytucyjnym modelu źródeł prawa, akty prawa wewnętrznego nie mogą regulować sytuacji prawnej jednostki, ani podmiotów podobnych. Nie mogą przyznawać żadnemu podmiotowi pozostającemu poza stosunkiem organizacyjnej podległości, jakichkolwiek uprawnień, z którymi po czyjejkolwiek stronie korespondowałyby obowiązki jakiegoś podmiotu. Nie mogą też nakładać obowiązków. W tej formie aktów stanowienia prawa niedozwolone jest kształtowanie zachowań podmiotów prawa prywatnego i prawa publicznego. Ograniczenia podmiotowe aktów prawa wewnętrznego uzupełnia prawodawca o ich ograniczenia w obszarze aktów stosowania prawa. W rozwinięciu powyższych zastrzeżeń, nie mogą wyznaczać – jak pisze ustrojodawca – podstawy „decyzji” wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. W oparciu o nie nie wolno nakładać obowiązków, pozbawiać uprawnień, odmawiać uprawnień, czy też przyznawać uprawnień podmiotowi spoza struktury organizacyjnej podległej organowi, który wydał dany akt normatywny. Przy tym, zakres materialny pojęcia „decyzja” wyznacza prawodawca szerzej niż to się przyjmuje w prawie administracyjnym. Obejmuje nim każdy indywidualny i konkretny akt prawny (akt stosowania prawa), tj. każdy akt prawny, który kształtuje sytuację prawną jednostki bądź podmiotu podobnego<sup>15</sup>. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, decyzję wydaną na podstawie aktu prawa wewnętrznego należy traktować jako decyzję wydaną bez podstawy prawnej i w rezultacie nieważną<sup>16</sup>.

Przeprowadzenie podziału źródeł prawa na akty prawne o mocy powszechnego obowiązywania i akty prawne o mocy wewnętrznego obowiązywania wymaga określenia relacji zachodzących między nimi. Czyni je bezpośrednio ustrojodawca w art. 93 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z jego wolą, wykładaną w sposób funkcjonalny, wszystkie akty prawne o mocy wewnętrznego obowiązywania (a nie tylko uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów) mają być zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi. W tym też celu podlegają

<sup>15</sup> Tamże, s. 17.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 3 kwietnia 2001 r., IV SA 308/99, Lex nr 51036.

kontroli norm. Sprawują ją – choć z różnymi skutkami – obok organu hierarchicznie nadrzędnego (np. Rada Ministrów uchyla zarządzenia ministrów), tak Trybunał Konstytucyjny jak i sądy. Na zasadach ogólnych Trybunał orzeka co do dalszego obowiązywania przepisu (odpowiednio: aktu) prawa wewnętrznego, zaś sąd incydentalnie – w zakresie zastosowania przepisu aktu prawa miejscowego w konkretnym postępowaniu, a sąd administracyjny – także o nieważności przepisu (odpowiednio: aktu) prawa wewnętrznego.

## **STRESZCZENIE**

Aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. – po raz pierwszy w dziejach Rzeczypospolitej Polskiej – dokonuje fundamentalnego podziału źródeł prawa na akty prawne o mocy powszechnego obowiązywania i akty prawne o mocy wewnętrznego obowiązywania. Formułuje koncepcję aktów prawnych wewnętrznego obowiązywania jako aktów wewnętrznego kierownictwa. Mają one funkcjonować wyłącznie w ramach hierarchicznych relacji podporządkowania, bez możliwości kształtowania zachowań podmiotów zewnętrznych.

*Jacek Zaleśny*

## **THE SPECIFICITY OF THE ACTS UNDER THE INTERNAL VALIDITY**

The existing Polish Constitution, enacted in 1997, divides the sources of law into two types: universally and internal binding. This is the first time such a division has been made in the history of the current Republic of Poland. The Constitution formulates the concepts of internal laws, binding only those parties that are intrinsic to the body that issues such laws. These laws function only within the hierarchical framework of the intrinsic parties and cannot serve as a basis for decisions taken in respect to citizens, legal persons and other external parties.