

## Zasady państwa prawa a upoważnienia do stanowienia aktów prawnych wewnątrznie obowiązujących

Oczywista jest konstatacja, że zarówno w literaturze prawniczej, jak i orzecznictwie dominuje zainteresowanie problematyką aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Podobnie rzecz się ma w przypadku analiz dotyczących relacji aktów prawnych do konstytucyjnej zasady państwa prawa. Problematyka aktów wewnątrznie obowiązujących lokuje się w tym kontekście na marginesie zainteresowania nauki prawa, choć pojawiające się w ostatnich latach opracowania monograficzne poświęcone tej kategorii aktów mogą wskazywać na pewien wzrost zainteresowania również tym obszarem problemowym<sup>1</sup>. Być może zainteresowanie to nie jest przypadkowe, bowiem konstytucyjna formuła, że są to akty, które obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty i nie mogące kształtować sytuacji prawnej obywateli, ukształtowały wśród prawników przekonanie, że akty wewnętrzne stwarzają raczej niewielkie ryzyko naruszenia zasad państwa prawa. Dzięki takiemu podejściu prawotwórstwo wewnętrzne rozwija się od dziesięcioleci w swego rodzaju niszy, a zasadniczy brak zainteresowania nim powoduje, że rozwój ten jest bujny i niczym niezakłócony, co nie oznacza, iż prawidłowy.

Nie roszcząc sobie pretensji do stworzenia wyczerpującego katalogu możliwych kolizji pomiędzy zasadami państwa prawa a problematyką prawa wewnątrznie obowiązującego, wskazać można na kilka przykładowych kwestii, które świadczą o realności takich sytuacji konfliktowych:

- 1) większość aktów wewnątrznie obowiązujących wymyka się kwalifikacjom w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Konstytucja wymienia z nazwy tylko uchwały i zarządzenia, pozostawiając poza zakresem swojej regulacji szeroki i niezwykłe zróżnicowany zbiór aktów wewnętrznych, które wbrew porządkującym intencjom ustrojodawcy „rozsadzają” konstytucyjny system źródeł prawa. Wątpliwości związane z tą kategorią aktów pojawiają się zarówno na poziomie terminologicznym (np. zdarzają się akty wewnętrzne określane mianem „decyzji”, mimo

---

<sup>1</sup> Mam tu na myśli w szczególności prace: W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006; A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.

że nazwa ta w języku prawnym wydaje się być zastrzeżona dla indywidualnych aktów stosowania prawa), jak i bardziej fundamentalnym, związanym np. z wątpliwościami co do podstaw prawnych stanowienia takich aktów<sup>2</sup>;

- 2) znaczna część aktów wewnętrznie obowiązujących nie podlega żadnej kontroli, więc ich tworzenie odbywa się w poczuciu bezkarności – braku konsekwencji tworzenia aktów wadliwych;
- 3) brak jest hierarchii aktów wewnętrznych lub hierarchia ta jest zaburzona – akty bardziej szczegółowe, pochodzące od organów niższego szczebla uważane są często za silniej wiążące niż akty wyższego rzędu<sup>3</sup>;
- 4) zdarzają się akty wewnętrzne o swoście optymalizacyjnym charakterze, których zadaniem jest usprawnienie działania określonego organu poprzez rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z jego funkcjonowaniem albo stosowanym przez ten organ prawem. Takie akty wewnętrzne skierowane do podległego organu mają niekiedy charakter interpretacyjny, narzucając określoną wykładnię budzących wątpliwości przepisów. Zdarza się w związku z tym, że akty takie albo usztywniają proces stosowania prawa poprzez narzucenie organowi określonej wykładni, albo wręcz „korygują” treść aktów prawnych powszechnie obowiązujących, narzucając interpretacje odpowiadające intencjom organu wyższego stopnia;
- 5) ryzyko może się wiązać także ze zjawiskiem refleksyjnego oddziaływania rozważanej kategorii aktów na sytuacje podmiotów spoza struktur administracji – błahe z pozoru rozstrzygnięcie mieszczące się w problematyce aktów wewnętrznych, jak np. organizacja pracy urzędu, może decydować o dostępności tego urzędu dla obywatela.

Nie zamierzam oczywiście w żadnej mierze nobilitować roli, jaką akty wewnętrzne pełnią w porządku prawnym. Nie sposób bowiem zakwestionować stanowiska, że to prawo powszechnie obowiązujące odgrywa w państwie prawa rolę pierwszoplanową. Chciałbym jedynie w ramach tego artykułu zasygnalizować kilka podstawowych problemów, jakie w kontekście zasad konstytuujących państwo prawa pojawiają się w związku ze stanowieniem aktów wewnętrznie obowiązujących, a które wymagają, w moim przekonaniu, rozstrzygnięcia – niestety zazwyczaj na poziomie prawodawczym. Szczególne miejsce w tym kontekście chciałbym poświęcić zagadnieniu upoważnień do wydawania aktów wewnętrznych.

Przechodząc do prezentacji wspomnianych problemów, zacznę od stwierdzenia, że dość marginalne zainteresowanie nauki prawa aktami wewnętrznie obowiązującymi sprawiło, iż trudności pojawiają się już przy kwestii tak elementarnej, jak jednoznaczna

<sup>2</sup> J. Jabłońska-Bonca, „Prawo powielaczowe”. *Studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987 s. 45.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 60; podobnie W. Płowiec, *op. cit.*, s. 92.

identyfikacja tej kategorii aktów i ich systematyzacja. Również praktyka prawnicza problematyką aktów wewnętrznych zajmuje się raczej tylko incydentalnie, a zainteresowanie to sprowadza się przede wszystkim do przypadków granicznych, to jest aktów budzących wątpliwość, czy mają one charakter powszechnie, czy wewnątrznie obowiązujący. W rezultacie problematyka ta doczekała się sformułowania zaledwie kilku ogólnych wskazówek, np. że identyfikacja aktów wewnątrznie obowiązujących ma się dokonywać przede wszystkim według kryterium podmiotowego, bowiem adresatem tych aktów mogą być tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu taki akt, a tym samym, iż zawarte w takim akcie normy nie mogą być skierowane do podmiotów spoza struktur danego organu.

Tymczasem w praktyce mamy do czynienia z ogromnym zróżnicowaniem aktów wewnątrznie obowiązujących. Niektórzy przedstawiciele nauki prawa starają się radzić sobie z tym problemem poprzez redukcję pola badawczego, co w praktyce sprowadza się do ograniczania zainteresowania do aktów wewnętrznych wymienionych w Konstytucji. Biorąc jednak pod uwagę ogromną ilość aktów, o których nie wspomina ustawa zasadnicza, ograniczanie zainteresowań badawczych tylko do uchwał i zarządzeń, i to niektórych jedynie organów, nie jest rozwiązaniem problemu, lecz ucieczką od niego. Dlatego definicja aktów wewnątrznie obowiązujących ma dla mnie negatywny charakter – do aktów tych należy zaliczyć wszystkie akty prawne niebędące aktami powszechnie obowiązującymi<sup>4</sup>. Stąd też – chociaż w literaturze brak w tej kwestii jednoznacznego rozstrzygnięcia – przyjmuję, że kategoria aktów wewnątrznie obowiązujących obejmuje również akty określane niegdyś mianem tzw. prawa powielaczowego. Jeśli bowiem cechą dystynktywną aktów wewnętrznych ma być ich stanowienie w ramach stosunku podległości organizacyjnej, to prawo powielaczowe (różnego rodzaju wytyczne, instrukcje, okólniki itp.) cechą tą również się legitymuje<sup>5</sup>. Propozycja traktowania tego typu aktów nie jako aktów tworzenia prawa (wewnętrznego), lecz stosowania prawa nie rozwiązuje w moim przekonaniu problemu, bowiem prowadzi do nowych komplikacji, związanych z określeniem granic pomiędzy tworzeniem a stosowaniem prawa, które występować będą już w przypadku rozporządzeń<sup>6</sup>.

Biorąc pod uwagę wspomniane zróżnicowanie aktów wewnątrznie obowiązujących, wynikające z ilości i różnorodności tworzących je podmiotów oraz braku jednolitych zasad ich stanowienia, stwierdzić należy, że jakakolwiek systematyzacja tych aktów mogłaby mieć co najwyżej charakter typologicznego uporządkowania. Ale nawet

---

<sup>4</sup> Tak również G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 693.

<sup>5</sup> Podobnie G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 710–712.

<sup>6</sup> Takie rozwiązanie problemu w przypadku aktów tworzonych przez organy samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej sugeruje A. Bień-Kacała, *op. cit.*, s. 197.

opracowanie typologicznego ciągu takich aktów – czego w ramach niniejszego artykułu się nie podejmuję – nie będzie zadaniem łatwym, bo oczywisty wydaje się tylko jego początek. Wyznaczają go bowiem przywoływane już akty wewnętrznie obowiązujące wymienione w art. 93 Konstytucji – uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów – jako najszerzej uregulowane i najlepiej opracowane, których elementy konstytutywne nie budzą przez to zasadniczych wątpliwości (choć nie są też do końca od nich wolne)<sup>7</sup>. Końcowym elementem takiego uporządkowania mogłyby być – choć jest to tylko formułowana *ad hoc* i wymagająca bardziej szczegółowych ustaleń propozycja – akty organów samorządów zawodowych w zakresie, w jakim realizują one władztwo publiczne (np. uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej, Naczelnej Izby Lekarskiej itp.). Na marginesie niniejszych rozważań chciałbym jedynie zauważyć, że pojęcie aktu wewnętrznie obowiązującego mogłoby mieć szerszy zakres, jeśliby objąć nim również akty podmiotów prywatnych (tj. nie będących organami państwa, ani nie pełniących funkcji takich organów – np. spółek, stowarzyszeń, spółdzielni itp.) – czemu jednak jestem przeciwny i co w niniejszym artykule wykluczam, ograniczając się jedynie do aktów **prawnych** wewnętrznie obowiązujących.

Kolejną, a zarazem zasadniczą w ramach tego artykułu kwestią, jest problematyka upoważnień do wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących. Węzłowy jest również jej związek z zasadami państwa prawa, a w szczególności z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą praworządności. Nie budzi bowiem żadnych wątpliwości twierdzenie, że warunkiem legalnego działania organów państwa we wszystkich przejawach ich aktywności (tj. tworzenia, stosowania i egzekwowania prawa) jest posiadanie oparcia w obowiązującym prawie. Dlatego też organy te zobowiązane są do wydawania szeroko rozumianych rozstrzygnięć (zarówno w zakresie tworzenia, jak i stosowania prawa) w przepisanej przez prawo formie, opartych na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi<sup>8</sup>.

W ramach tej problematyki w pierwszej kolejności chciałbym odnieść się do często formułowanej w literaturze wątpliwości, czy wymóg wskazania podstawy prawnej aktu wewnętrznego w ustawie odnosić należy do wszystkich funkcjonujących w praktyce aktów tego rodzaju, czy też dopuszczalne jest wydawanie takich aktów na podstawie innych przepisów niż ustawowe. W tym kontekście po raz kolejny do głosu dochodzą dwa przywoływane już wyżej aspekty całej problematyki aktów wewnętrznie obowiązujących, sprawiające, że problem ten nie ma prostego rozwiązania: z jednej

<sup>7</sup> Przykładowo za wciąż nierozstrzygnięty należy uznać spór, czy uchwały Rady Ministrów zawsze muszą znajdować podstawę prawną w ustawie czy wystarczającą, samoistną podstawę ich wydawania stanowią odpowiednie przepisy Konstytucji.

<sup>8</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU 2011, nr 2, poz. 11.

strony niezwykle zróżnicowanie aktów wewnętrznych, z drugiej zaś skoncentrowanie zainteresowania nauki prawa i orzecznictwa sądowego tylko na niektórych aktach tego rodzaju.

Najczęściej powtarzana w literaturze argumentacja dotycząca charakteru upoważnień do stanowienia aktów wewnętrznych odwołuje się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonego w fundamentalnym dla tego zagadnienia wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r.<sup>9</sup> Na wstępie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, 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)”. Po przedstawieniu swojego stanowiska w kwestii zakresu aktów wewnętrznych Trybunał uczynił uwagę o podstawowym znaczeniu dla prezentowanej tematyki, stwierdzając, że „wszystkie te akty 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”. Cechami wspomnianego przez Trybunał Konstytucyjny modelu mają być:

- 1) zakres obowiązywania ograniczony tylko do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu taki akt (art. 93 ust. 1);
- 2) podstawa prawna wydania takiego aktu zawarta w ustawie (art. 93 ust. 2);
- 3) podleganie kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3);
- 4) niedopuszczalność stosowania takiego aktu jako podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2).

O ile stanowisko Trybunału Konstytucyjnego co do podstaw prawnych aktów wewnętrznych jest jasne i stanowcze, o tyle praktyka ich tworzenia jest o wiele bardziej liberalna i niekoniecznie liczy się z powyższymi wytycznymi. Co więcej, również w literaturze pojawiają się głosy, że wobec wydawania przez różne podmioty ogromnej ilości aktów wewnętrznych wymóg stanowienia tych aktów w każdym przypadku w oparciu o przepis rangi ustawowej jest zbyt restrykcyjny<sup>10</sup>. Dodatkowego uzasadnienia dla

---

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.

<sup>10</sup> G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 695.

takiego poglądu dostarczają typowe przecież przypadki, gdy akt wewnętrzny wydany w oparciu o przepis ustawy, wymaga podjęcia określonych czynności wykonawczych przez kolejny organ. Egzemplifikacją takiego stanu rzeczy jest często spotykana formuła zamieszczana w uchwałach rad gmin, głosząca, że „wykonanie uchwały powierza się wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta”. Jeśli do wykonania takiej uchwały konieczne są działania, których organ wykonawczy nie będzie bezpośrednio przeprowadzał, lecz jedynie je koordynował, może w tym celu wydać kolejny akt wewnętrzny, którego podstawę prawną stanowić będzie wskazany przepis uchwały rady gminy. W rezultacie będziemy mieli do czynienia z sytuacją, że o ile sama uchwała rady gminy znajduje podstawę w ustawie (np. w przepisie wyznaczającym kompetencje tego organu), o tyle akt organu wykonawczego takiej podstawy ustawowej już nie posiada i musi opierać się na dorozumianym upoważnieniu zawartym w tejże uchwale. Niewątpliwie jednak sytuacja taka obarczona jest ryzykiem związanym z możliwością postawienia uchwały organu stanowiącego zarzutu niedopuszczalnego przekazania kompetencji organowi wykonawczemu (szczególnie wówczas, gdy uchwała taka ma w znacznej mierze charakter blankietowy, zaś zadanie wypełnienia poszczególnych jej postanowień konkretną treścią pozostawione zostało właśnie organowi wykonawczemu). Innym – często równoległe w takich przypadkach stosowanym rozwiązaniem – jest powoływanie jako podstawy prawnej aktów wewnętrznych ogólnych przepisów „zadaniowych” – np. art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>11</sup> („Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa”) lub ust. 2 pkt 2 („Do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał”).

Jednoznaczne, a przy tym niekontrowersyjne rozstrzygnięcie kwestii, czy wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące muszą legitymować się podstawą prawną w postaci przepisu ustawy, nie jest wbrew pozorom zadaniem łatwym. Z jednej strony uwzględnić należy jednoznaczne wytyczne, oparte na konstytucyjnej zasadzie legalizmu i wynikającego z niej wymogu legitymacji ustawowej dla wszelkich form aktywności organów wykonujących władzę państwową. Z drugiej natomiast rozstrzygnięcia wymaga problem idących w setki tysięcy aktów, które w swych podstawach nie odwołują się bezpośrednio do ustaw. Wydaje się przy tym, że owa swobodna praktyka legislacyjna „nienazwanych” (w sensie – nie posiadających wyraźnie uregulowanych w prawie elementów konstytucyjnych) aktów wewnętrznych, nie respektująca wymogu podstawy ustawowej, niekoniecznie powodowana jest umyślnym ignorowaniem zasad państwa prawa. Mamy tu raczej do czynienia ze zwykłą niewiedzą bardzo szerokiego kręgu podmiotów, które nie zdają sobie sprawy z konieczności poszukiwania przepisów ustawowych, mogących stanowione przez nie akty legitymizować. Dlatego stoję na stanowisku, że pomimo braku

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594).

potwierdzenia takiego wymogu przez praktykę, każdy akt wewnętrzny powinien poszukiwać podstawy swego ustanowienia w przepisach ustawowych – choćby w przepisach ustrojowych regulujących zadania lub kompetencje danego organu – co zazwyczaj wydaje się zadaniem możliwym do zrealizowania.

Rozstrzygnięcie powyższej kwestii automatycznie prowadzi do kolejnej, również wymagającej choć krótkiego ustosunkowania się. Chodzi mianowicie o zawartą w poprzednim akapicie sugestię, iż akty wewnętrzne mogą być stanowione nie tylko na podstawie wyraźnych przepisów upoważniających, ale także w oparciu o przepisy wyrażające zadania lub kompetencje danego organu. Mimo iż możliwość taką wprost przewiduje § 134 „Zasad techniki prawodawczej” (dalej jako „ZTP”)<sup>12</sup>, to w literaturze nie brak zastrzeżeń pod adresem takiego rozwiązania<sup>13</sup>. Jakkolwiek wydawanie aktów wewnętrznych na podstawie jednoznacznych przepisów wyposażających dany organ w kompetencje prawodawcze jest – rzecz jasna – stanem najbardziej pożądanym, to jednak choćby opisana powyżej praktyka stanowienia prawa wewnętrznego bez podstawy ustawowej wskazuje, że jest to oczekiwanie trudne do zrealizowania. Zjawiska lawinowego wręcz tworzenia prawa wewnętrznego nie da się wyeliminować i abstrahując od zagadnienia, czy w każdym przypadku wydanie aktu wewnętrznego jest rzeczywiście niezbędne, stwierdzić trzeba, że i ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji, które wymagałyby wydania takiego aktu. Dlatego zezwolenie na stanowienie aktów wewnętrznych na podstawie przepisów ustrojowych (kompetencyjnych lub zadaniowych) wydaje się konieczne, bo zapewnia legitymację aktom, które i tak by zaistniały, a które w innym przypadku uznać należałoby za nielegalne. Jest to więc typowy argument natury pragmatycznej, uwzględniający praktyczne uwarunkowania prawotwórstwa wewnętrznego. Oczywiście można mu postawić zarzut, że akceptuje zastany stan rzeczy, zamiast go piętnować i zmieniać. Tak też brzmi jeden z argumentów przeciwników stanowienia aktów wewnętrznie obowiązujących na podstawie przepisów ustrojowych. Odwołuje się on do pożądanej wizji systemu źródeł prawa, którą ustrojodawca zamierzał osiągnąć na drodze reformy tego obszaru dokonanej wraz z wejściem w życie obecnej konstytucji. Jak zauważa reprezentująca taki pogląd A. Bień-Kacała „takie założenia [o dopuszczalności wydawania aktów wewnętrznych nie tylko na podstawie ustawowych przepisów upoważniających – J.K.] prowadzić mogą do rozchwiania systemu źródeł prawa, czyli stanu który zniósła Konstytucja RP z 1997 r.”<sup>14</sup>. Problem polega tylko na tym, że stan taki jest faktem i o ile w zakresie prawa powszechnie obowiązującego zmiany wynikające z wejścia w życie obecnie obowiązującej konstytucji

---

<sup>12</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

<sup>13</sup> Por. W. Płowiec, *op. cit.*, s. 92 i podana tam literatura; A. Bień-Kacała, *op. cit.*, s. 189.

<sup>14</sup> A. Bień-Kacała, *op. cit.*, s. 189.

w dużej mierze osiągnęły pożądany skutek, o tyle w zakresie prawa wewnątrznie obowiązującego – szczególnie niskiego szczebla – nie sposób mówić o jakiejś radykalnej zmianie.

Jak już wyjaśniałem, opowiadam się za możliwością szerokiego kształtowania podstaw prawnych aktów wewnętrznych. Dlatego w pełni akceptuję stanowisko zaprezentowane w literaturze przez A. Bałabana, w myśl którego „podstawą zarządzenia może być zarówno ogólna norma kompetencyjna nakazująca organowi «kierowanie», «zarządzanie» czy «określanie» przewidzianych w ustawie działań, jak i zbiór norm, z których wynika konieczność wykonania określonych zadań”<sup>15</sup>. Na bazie tej wypowiedzi chciałbym jednocześnie uczynić dwie dodatkowe uwagi. Po pierwsze, pewnej ostrożności wymaga interpretacja użytego przez przywołanego autora określenia „ogólna norma kompetencyjna”. Otóż ogólność owej normy z pewnością nie może być zbyt daleko posunięta. Zgodzić się należy w tym względzie z tezą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 czerwca 2005 r., w myśl której nie wystarczy samo powołanie w podstawie prawnej uchwały ogólnego przepisu kompetencyjnego (np. art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej). Zdaniem sądu podstawa prawna uchwały powinna wskazywać przepis prawny pozwalający organowi na regulowanie danej kategorii spraw (warunek ten spełnia już np. art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wyliczający szereg szczegółowych materii zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady gminy, spośród których liczne mogą być domyślnie realizowane właśnie w formie wewnątrznie obowiązujących uchwał)<sup>16</sup>. Po drugie należy zwrócić uwagę na to, że A. Bałaban nie tylko wyraża przekonanie o dopuszczalności wydawania aktów wewnątrznie obowiązujących (zarządzeń) na podstawie przepisów wyznaczających zadania lub kompetencje danego organu, ale także dopuszcza możliwość odtwarzania takiej podstawy prawnej z wielu przepisów. Jeszcze dobitniej myśl tę sformułowała S. Wronkowska, stwierdzając, że „podstawą do wydania 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”<sup>17</sup>. Odpowiadającą

<sup>15</sup> A. Bałaban, *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 99.

<sup>16</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. II SA/Op 148/05 (źródło: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

<sup>17</sup> S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, „Biuletyn RPO” 2000, nr 38, s. 93.



temu stanowisku dyrektywę legislacyjną odnajdujemy również w § 138 ust. 1 ZTP („Uchwała i zarządzenie mogą być wydane na podstawie kilku przepisów prawnych, o których mowa w § 134”).

Na koniec chciałbym się jeszcze odnieść do dwóch kwestii – dopuszczalności wydawania aktów wewnętrznych na podstawie przepisów rozporządzeń oraz dopuszczalności wydawania tych aktów „z upoważnienia” właściwego organu. Obie te kwestie są ze sobą powiązane, a łączy je problematyka delegacji kompetencji.

Zasadą polskiego systemu prawnego jest zakaz delegacji kompetencji prawotwórczych. Jakkolwiek zasada ta *expressis verbis* (art. 92 ust. 2 Konstytucji RP) odnosi się tylko do aktów prawnych powszechnie obowiązujących, to jednak podzielam pogląd, że ma ona charakter ogólny i winna być odnoszona do wszystkich aktów prawnych. Teoretycznego uzasadnienia dla takiego zapatrywania dostarcza koncepcja czynności konwencjonalnych i kompetencji. Skoro bowiem dla ważnego dokonania czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie konieczne jest posiadanie odpowiedniego upoważnienia, to również przekazanie kompetencji prawotwórczych – jako czynność takiego właśnie rodzaju – wymaga wyraźnego upoważnienia<sup>18</sup>. Wyrażając tę myśl w innym języku: jeśli zasada legalizmu domaga się dla każdego działania organu państwa legitymacji w postaci odpowiedniej kompetencji, to i przekazanie kompetencji prawotwórczych powinno taką legitymację posiadać.

Przeciwko wydawaniu aktów wewnętrznych na podstawie przepisów rozporządzeń przemawia przede wszystkim niesamoistny charakter rozporządzeń jako aktów wykonawczych. Rozporządzenia same w sobie stanowią bowiem wyjątek od reguły – odstępstwo od zasady podziału władzy i wynikającego z niego monopolu legislatywy na tworzenie prawa. Wykonawczy charakter tej kategorii aktów jest przy tym wymuszany za pomocą wielu warunków i rozwiązań instytucjonalnych<sup>19</sup>. Skoro zatem rozporządzenie ze swej natury jest instytucją wyjątkową, aktem prawnym, na którym domyślnie kończy się ograniczona koncesja do tworzenia prawa przez organ władzy wykonawczej, to z założenia nie może ono przekazać owej koncesji dalej – innym podmiotom i do wydawania innych aktów. W imię sygnalizowanego wyżej, z trudem budowanego uporządkowanego systemu źródeł prawa, opowiedzieć się też należy przeciwko możliwości przesądzenia na poziomie upoważnień ustawowych o dopuszczalności stanowienia aktów wewnętrznych na podstawie rozporządzeń. Chodzi o przypadki, gdy sam ustawodawca w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia dopuściłby możliwość dalszego przekazania kompetencji prawotwórczych w wydanym na podstawie takiego

---

<sup>18</sup> W. Płowiec, *op. cit.*, s. 94.

<sup>19</sup> W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 66–67; B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 156–158.

przepisu rozporządzeniu. Doświadczenie uczy, że nawet ściśle limitowana liberalizacja pewnych reguł ma w warunkach polskiej legislacji tendencję do niekontrolowanej ekspansji i kreowania nowych wyjątków. Dlatego takie potencjalne rozwiązanie należy *a priori* wykluczyć.

Kwestią, która powinna budzić jeszcze mniejsze wątpliwości, jest dopuszczalność wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących nie przez podmioty (organy) do tego upoważnione przez przepisy ustawowe, lecz przez podmioty działające na mocy specjalnego upoważnienia udzielonego przez te pierwsze. Jest to sytuacja w moim przekonaniu całkowicie niedopuszczalna, choć – niestety – dość często spotykana. O ile rozporządzenia wydawane „z upoważnienia ministra” są przypadkami jeszcze stosunkowo nielicznymi, choć ze względu na rangę tych aktów wysoce gorszącymi, o tyle wśród aktów wewnętrznych, zwłaszcza niskiej rangi, jest to już praktyka dość często spotykana. Wydaje się, że przyczyną występowania w praktyce legislacyjnej upoważnień do wydawania aktów wewnętrznych przez podmioty organizacyjnie podporządkowane organowi posiadającemu „właściwe” kompetencje prawodawcze jest błędna analogia z art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>20</sup>. Stosownie do tego przepisu „Organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”. Niestety, w praktyce funkcjonowania administracji publicznej w Polsce w wielu sytuacjach dochodzi do zaniedbywania różnic pomiędzy stosowaniem prawa (wydawaniem decyzji administracyjnych) a tworzeniem prawa (wydawaniem uchwał czy zarządzeń). Ponieważ często te same komórki organizacyjne, czy wręcz te same osoby działają w obu tych obszarach, to nieświadome zasadniczych różnic między nimi przenoszą różnego rodzaju rozwiązania z jednego obszaru na drugi. W tym właśnie zjawisku może mieć swoje źródło przekonanie o dopuszczalności upoważniania innych podmiotów do wydawania aktów prawnych „w imieniu” właściwego organu. Tymczasem pomiędzy działalnością administracyjną a prawotwórczą zachodzą zasadnicze różnice. Nie ma tu miejsca na obszerniejsze analizy tego zagadnienia, więc ograniczę się tylko do uwagi, że wyróżniający administrowanie kierowniczy typ stosowania prawa cechuje ściśle związanie organu przepisami prawa, które w modelowym ujęciu bezpośrednio determinują rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Działalność prawotwórcza, jakkolwiek też odbywa się w określonych ramach prawnych, to jednak charakteryzuje się większym stopniem woluntaryzmu, bowiem ani przepis wyposażający dany organ w kompetencje prawotwórcze, ani inne przepisy, które musi on uwzględniać podczas stanowienia prawa,

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.).

całkowicie nie przesądzają o treści stanowionego aktu. O ile więc w modelowym ujęciu procesu stosowania prawa chodzi o podejmowanie jednakowych, w pewnym stopniu przewidywalnych czynności przez w dużej mierze zuniformizowany aparat administracyjny, o tyle w procesie prawotwórczym istotną rolę odgrywa indywidualna ocena sytuacji, prognoza skutków i dobór stosowanych środków (przy czym rezultat każdej z tych czynności obarczony jest ryzykiem nie uwzględnienia alternatywnych rozstrzygnięć), zaś za wytwory tego procesu piastun organu ponosi zazwyczaj odpowiedzialność polityczną. Z powyższych względów nie jest bez znaczenia, jaki podmiot stanowi prawo. Dodatkowych argumentów przeciwko „samowolnej” delegacji kompetencji prawotwórczych w ramach struktur organizacyjnych, którymi kieruje dany organ, dostarczają też wątpliwości co do tego, kto za takie „delegowane” akty prawne ponosiłby odpowiedzialność. Czy mielibyśmy w takich przypadkach do czynienia z upoważnieniem do działania „w imieniu i na rachunek” podmiotu ustawowo wyposażonego w kompetencje prawotwórcze, czy też udzielenie takiego upoważnienia automatycznie wiązałoby się także z przeniesieniem odpowiedzialności za wytwory takiej działalności?

Powyższe uwagi miały na celu zasygnalizowanie podstawowych problemów związanych z problematyką upoważnień do stanowienia aktów wewnątrznie obowiązujących. Od razu jednak widać, że przy okazji ich prezentacji ujawnia się też wiele innych kwestii, które także wymagają rozstrzygnięcia. Są to bardzo często zagadnienia elementarne, które mimo ich podstawowego znaczenia, nadal nie doczekały się jednoznacznej kwalifikacji. Przykładowo wskazać można na kwestię zakresu nazwy „akt wewnątrznie obowiązujący”. Choć przyjmuje się, że system aktów wewnętrznych jest otwarty w sensie podmiotowym, to ujawnione w literaturze wątpliwości dotyczą także tego, czy system ten nie jest otwarty również przedmiotowo – czy należą do niego wyłącznie najczęściej omawiane w literaturze uchwały i zarządzenia, czy także inne akty, np. zaliczone przeze mnie do tej kategorii akty tzw. prawa powielaczowego. Objęcie terminem „akt wewnątrznie obowiązujący” innych niż to się zazwyczaj czyni aktów byłoby niewątpliwie równoznaczne z otwarciem legislacyjnej „puszki Pandory”. Kilkakrotnie na łamach tego artykułu sugerowałem bowiem, że jakość stanowionego prawa ma tendencję do pogarszania się wraz ze schodzeniem na coraz niższe stopnie organizacyjne tworzących je organów. Z kolei koncentrowanie się jedynie na regulacjach konstytucyjnych, jakkolwiek doniosłe i uzasadnione, nosi też znamiona odwracania wzroku od innych problemów.

Oczywiście podniesiona kwestia zakresu aktów wewnętrznych nie jest jedyną, która wymagałaby szerszego potraktowania. Interesujące byłyby np. badania nad problematyką ogłaszania i wejścia w życie tych aktów. Przywołana na wstępie tego artykułu Konstytucyjna formuła „mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki

organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” nie zmienia faktu, że ich adresaci zlokalizowani w strukturach administracyjnych zobligowani są do ich przestrzegania, a tym samym powinni również posiadać gwarancje zapoznania się z treścią kierowanych do nich norm. I znów najczęściej problemów z tym związanych można zaobserwować na niższych szczeblach ich tworzenia, gdzie z braku ogólnych rozstrzygnięć wiążący staje się utrwalony zwyczaj. Wszystko to wskazuje na ilość oraz rozległość problemów i konieczność podjęcia w tym obszarze bardziej zaawansowanych badań.