



Grzegorz Wierczyński

Uniwersytet Gdański

AKTY WEWNĘTRZNIE OBOWIĄZUJĄCE JAKO PRZEDMIOT ABSTRAKCYJNEJ KONTROLI TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Wprowadzenie

W grudniu 2012 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok¹, w którym udzielił odpowiedzi na pytanie prawne w sprawie zgodności § 104 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego² z art. 3 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym³ oraz art. 93 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wprawdzie TK po uznaniu, że badany przepis jest niezgodny z ustawą, umorzył pytanie w sprawie zgodności z konstytucją, ale zarówno w uzasadnieniu jak i w zdaniu odrębnym do niego wyrażono wiele uwag na temat kontroli konstytucyjności aktów wewnętrznie obowiązujących, które podsumowały dotychczasowe orzecznictwo TK w omawianej kwestii. Jest to więc dobra okazja, by dokonać analizy tego orzecznictwa. Przedmiotem dalszych uwag będą w szczególności: interpretacja przesłanek abstrakcyjnej kontroli aktów wewnętrznie obowiązujących wymienionych w art. 188 ust. 3 Konstytucji oraz kwestia adekwatności art. 93 Konstytucji jako szczególnego wzorca kontroli aktów wewnętrznie obowiązujących oraz przepisów upoważniających do ich wydania.

2. Przesłanki kontroli aktów wewnętrznie obowiązujących przez TK

Konstytucyjne określenie kognicji TK ma charakter wyczerpujący⁴, co oznacza, że przedmiotem abstrakcyjnej kontroli mogą być tylko akty wymienione

¹ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2012 r., U 3/11, sentencja została ogłoszona w M. P., poz. 968.

² M. P. Nr 57, poz. 898 ze zm.

³ Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.

⁴ W doktrynie panuje na ten temat zgodność; zob. np. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 188, uwaga 3, s. 3.

w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji. W kontekście aktów wewnętrznie obowiązujących w grę wchodzi jedynie art. 188 pkt 3, gdyż wcześniejsze punkty dotyczą ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych. Powołany przepis stanowi, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Z jednej strony przepis ten określa zatem, jakie akty normatywne mogą być przedmiotem tzw. abstrakcyjnej kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, a z drugiej strony określa katalog przepisów, które mogą być wzorcem tej kontroli.

Z powołanego art. 188 pkt 3 Konstytucji wynika, że pierwszą przesłanką, jaka musi być spełniona, by dany akt podlegał jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego, jest to, by akt ten kwalifikował się do kategorii „przepisów prawa”. Cechą odróżniającą „przepisy prawne” od innych wypowiedzi jest ich „normatywny charakter”. Pod pojęciem „przepis prawa” rozumiemy wypowiedź normatywną, a więc taką wypowiedź, w której w sposób władczy ustanowione i wyrażone zostały normy prawne. Kryterium to ma charakter merytoryczny (materialny), a nie formalny – decyduje rzeczywiste znaczenie treści badanego dokumentu, a nie to, jak został on nazwany przez jego twórcę. Z kolei przez normy prawne rozumiemy dyrektywy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym⁵. Taki właśnie sposób rozumowania odnajdujemy w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Już w orzeczeniu z dnia 7 czerwca 1989 r. Trybunał Konstytucyjny, powołując się na poglądy doktryny, przyjął, że akt normatywny jest „aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc kierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (tzn. ustanawiającym pewne wzory zachowań)”⁶. Ustalenia te uszczegółowił Trybunał np. w postanowieniu z dnia 6 grudnia 1994 r., w którym stwierdził, że „cecha generalności dotyczy tej części normy prawnej, którą określa się jako hipotezę (określenie adresata a także warunków zastosowania normy) i zobowiązuje organ prawotwórczy do takiego konstruowania normy, w której adresat, jak również okoliczności zastosowania normy, będą określone rodzajowo a nie indywidualnie. Adresat winien być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy”, natomiast „abstrakcyjność dotyczy przedmiotu normy określającego należne 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” przez jednorazowe zastosowanie”⁷.

⁵ Zob. chociażby S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, część I*, Ars boni et aequi, Poznań 2002, s. 16.

⁶ U 15/88, OTK 1989, nr 1, poz. 10.

⁷ U 5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 41.

Pewnego podsumowania dotychczasowego stanowiska w kwestii uznawania normatywnego charakteru danego aktu dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2001 r. Trybunał stwierdził w nim, że „niezależnie od istotnych zmian odpowiednich przepisów konstytucyjnych i ustawowych, a także niezależnie od pewnych wahań i dającej się zauważyć ewolucji poglądów samego Trybunału Konstytucyjnego, można mówić o ukształtowaniu się w jego orzeczeniach istotnych stałych elementów określonej doktryny aktu normatywnego. Do elementów tych należy zaliczyć: 1) rozstrzygające znaczenie treści a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna), 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne, 3) wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się być nieodłączną cechą systemu prawnego”⁸.

Artykuł 188 pkt 3 Konstytucji mówi nie tylko o aktach powszechnie obowiązujących, lecz o jakichkolwiek „przepisach prawa”, a więc (w myśl zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*) – również o aktach wewnętrznie obowiązujących. Potwierdzeniem takiego wniosku jest zarówno stanowisko doktryny⁹, jak i dotychczasowe orzecznictwo TK¹⁰.

Druga przesłanka, jaka musi być spełniona, by dany akt podlegał jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego, jest to, by akt ten kwalifikował się do kategorii aktów „wydawanych przez centralne organy państwowe”. W piśmiennictwie przyjęto, że za organ państwowy należy w tym przypadku uznać każdy „organ ustanowiony przez państwo i działający w imperium państwa”¹¹, a „centralny” organ państwowy to taki, którego „zakres działania obejmuje terytorium całego kraju”¹². Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za zgodne z tymi ustaleniami. Trybunał Konstytucyjny do kategorii „centralnych organów państwowych” zaliczył m.in. Sejm¹³, Radę Ministrów¹⁴, Krajową Radę Sądownictwa¹⁵, Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast¹⁶ a odmówił zaliczenia do tej kategorii wojewody¹⁷ i Dyrektora Generalnego PKP¹⁸.

⁸ SK 1/01, OTK 2001, nr 5, poz. 127. Pogląd ten został następnie powtórzony w wyrokach: z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK A, nr 8, poz. 109; z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK A, nr 3, poz. 45 i z dnia 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK A, nr 9, poz. 160.

⁹ Zob. np.: L. Garlicki, *Konstytucja...*, komentarz do art. 188, uwaga 17, s. 21.

¹⁰ Zob. np.: wyrok TK z dnia 21 czerwca 1999 r., U 5/98, OTK 1999, nr 5, poz. 99 oraz cytowane w nim orzeczenia sprzed wejścia w życie Konstytucji.

¹¹ Zob. np.: L. Garlicki, *Konstytucja...*, komentarz do art. 188, uwaga 17, s. 21.

¹² Tamże.

¹³ Zob. wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK A, nr 8, poz. 109.

¹⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 10 lipca 2002 r., U 5/01, OTK A, nr 4, poz. 56.

¹⁵ Zob. wyrok TK z dnia 15 grudnia 1999 r., P 6/99, OTK, nr 7, poz. 164.

¹⁶ Zob. wyrok TK z dnia 21 czerwca 1999 r., U 5/98, OTK, nr 5, poz. 99.

¹⁷ Zob. postanowienie TK z dnia 22 stycznia 2010 r., Tw 37/09, OTK B, nr 1, poz. 10.

¹⁸ Zob. postanowienie TK z dnia 29 marca 2000 r., P 13/99, OTK 2000, nr 2, poz. 68.

Zarówno przedstawione stanowisko doktryny jak i Trybunału Konstytucyjnego są spójne i nie odbiegają od językowego znaczenia art. 188 pkt 3 Konstytucji, dlatego zasługują na aprobatę. W przywołanym na wstępie wyroku z dnia 4 grudnia 2012 r. (U 3/11) Trybunał Konstytucyjny nie tylko je podsumował, ale również rozwinął. Podsumowując dotychczasowe ustalenia, TK stwierdził, że „centralnym organem państwowym w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji jest [...] nieograniczona terytorialnie, wyodrębniona organizacyjnie i przedmiotowo jednostka aparatu państwa, działająca władczo w imieniu państwa lub w interesie publicznym przez wykonywanie zadań publicznych, na podstawie i w zakresie prawem przyznanych kompetencji”¹⁹. Na tej podstawie Trybunał uznał, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego jest „centralnym organem państwowym” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Uzasadniając to rozstrzygnięcie, Trybunał argumentował, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN to:

- 1) „jednostkowy w skali państwa organ, któremu normy konstytucyjne przypisują niepowtarzalną i konkretną nazwę”, który
- 2) „został wyposażony w możliwość: a) stanowienia aktów prawa wewnętrznego (art. 3 § 2 ustawy o SN); b) uchwalania regulaminów wyborów kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN); c) dokonywania wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego (art. 16 § 1 pkt 2 ustawy o SN); d) dokonywania wyboru dwóch członków konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa (art. 16 § 1 pkt 4 ustawy o SN w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji)”
- 3) „nie jest ograniczony terytorialnie i nie ma charakteru lokalnego”.

Za rozwinięcie dotychczasowych ustaleń należy uznać fragment, w którym Trybunał uznał, że z punktu widzenia art. 188 pkt 3 Konstytucji nie ma znaczenia to, że Zgromadzenie Ogólne SSN jest organem wewnętrznym Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „będące organem organu, Zgromadzenie Ogólne SSN ma status konstytucyjny i stanowi wyodrębnioną organizacyjnie oraz przedmiotowo jednostkę aparatu państwa, która wykonuje przypisane jej zadania publiczne w sposób władczy na podstawie i w zakresie prawem przyznanych kompetencji” i dlatego „brak jest jakichkolwiek podstaw do tezy, jakoby posługując się formą uchwały Zgromadzenie Ogólne SSN dysponowało nieograniczoną i niepodlegającą kontroli Trybunału Konstytucyjnego wewnętrzną kompetencją prawotwórczą”. Stanowisko to zasługuje na aprobatę, gdyż art. 188 pkt 3 nie wprowadza rozróżnienia wśród „centralnych organów państwowych”, a zatem nie ma podstaw do przyjmowania, że przepis ten dotyczy tylko określonych przypadków wyodrębnionych w drodze takiego rozróżnienia, w tym przyjęcia, że przepis ten dotyczy tylko aktów organów nadrzędnych, a nie dotyczy aktów organów, które są elementem jakiejś większej instytucji. Nieco wyprzedzając tok

¹⁹ Uwaga 2.2.4 *in fine*.

dalszych rozważań, już w tym miejscu warto zauważyć, że przyjęcie powyższego stanowiska do pewnego stopnia nawiązuje do problemu adekwatności art. 93 Konstytucji jako wzorca kontroli aktów wewnętrznie obowiązujących. Uznanie, że art. 188 pkt 3 Konstytucji zezwala na kontrolę aktów wydanych przez wewnętrzny organ jakiegoś większego organu państwowego, każe się zastanowić się nad tym, czy podstawą aktu wydanego przez taki organ musi być przepis ustawowy, czego wymaga art. 93 ust. 2 Konstytucji. W pewnym zakresie odpowiedź na to pytanie jest tożsama z odpowiedzią na pytanie o to, czy organ upoważniony do wydania aktu wewnętrznie obowiązującego może przekazać (subdelegować) swoje kompetencje na organ mu podległy.

3. Artykuł 93 Konstytucji jako wzorzec kontroli aktów wewnętrznie obowiązujących oraz przepisów upoważniających do ich wydania

3.1. Dotychczasowe stanowisko doktryny

W dotychczasowej literaturze konstytucyjnoprawnej dominuje stanowisko, że art. 93 dotyczy nie tylko aktów wyraźnie w nim wymienionych (uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów) oraz takich, co do których inny przepis konstytucji wyraźnie tak stanowi (a więc zarządzeń Prezydenta²⁰ i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów²¹), ale wszystkich aktów wewnętrznie obowiązujących wydawanych przez organy władz publicznych. Na przykład A. Bałaban stwierdził, że „artykuł 93 musi mieć zastosowanie nie tylko do organów i aktów wyraźnie w nim wymienionych, ale do wszystkich form prawotwórstwa «zarządzeniowego» i «powielaczowego», występujących w obrębie państwowej administracji centralnej”, gdyż „odmienne rozumienie i przyjęcie, że rygory art. 93 odnoszą się jedynie do Rady Ministrów, jej Prezesa i ministrów oraz uchwał i zarządzeń, a poza tymi formami wszystko wolno, pozbawiłoby sensu zarówno sam artykuł, jak i cały rozdział III”. Na tej podstawie autor ten uznał, że „artykuł 93 czytać [...] należy, stawiając na początku sformułowanie: «Nawet uchwały Rady Ministrów...»”²². Jednocześnie autor ten przyznał, że art. 93 nie dotyczy aktów wydanych przez podmioty „o charakterze prywatnoprawnym (spółki prawa handlowego, fundacje, spółdzielnie), czy nawet podmioty publiczne o ustawowym zakresie autonomii (np. uczelnie wyższe), jako że tworzą one własny system źródeł prawa według innych zasad podległości ustawie”²³.

Przyjęcie, że art. 93 dotyczy wszystkich aktów wewnętrznie obowiązujących, a nie tylko aktów wyraźnie w nim wymienionych, radykalnie zaostrza kryteria oceny konstytucyjności tych aktów oraz przepisów upoważniających do ich

²⁰ Zob. art. 142 ust. 1 Konstytucji.

²¹ Zob. art. 149 ust. 3 Konstytucji.

²² A. Bałaban, *Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 98.

²³ Tamże.

wydania. Przy takim podejściu podstawą obowiązywania aktów wewnętrznie obowiązujących może być wyłącznie wyraźny przepis ustawowy (ewentualnie wyraźny przepis konstytucji). Stanowisko to jednoznacznie wyraził K. Działocha, który stwierdził, że samo istnienie podległości organizacyjnej nie daje kompetencji do wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących, decyduje jedynie „o tym, komu obowiązujące prawo może przyznać kompetencję do wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących”²⁴, natomiast „bezpośrednią podstawą prawną wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących przez organy pozostające w stosunku nadrzędności wobec innych jest przepis konstytucji lub ustawy, dający organowi taką kompetencję. Na gruncie aktualnej doktryny prawa i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego kompetencji do wydawania takich aktów – nie tylko powszechnie obowiązujących – nie można bowiem wywodzić tylko z tego, że jakiemuś organowi (podmiotowi) przyznano określone, nawet najbardziej szczegółowe zadania, a tym bardziej z usytuowania go w systemie organów władzy publicznej”²⁵.

Powoływany już A. Bałaban w omawianej kwestii zajmuje mniej radykalne stanowisko. Uznał on, że określony w art. 93 ust. 2 Konstytucji wymóg wydawania zarządzeń na „podstawie ustawy” nie musi być interpretowany tak restrykcyjnie jak wyrażone w art. 92 wymogi w stosunku do upoważnienia do wydania rozporządzenia. W związku z tym autor ten przyjął, że podstawą prawną aktów wewnętrznie obowiązujących mogą być zarówno przepisy ustawowe, które wprost upoważniają dany organ do wydania określonego aktu, jak i bardziej ogólne przepisy, które wyznaczają jedynie kompetencje danego organu²⁶. Takie stanowisko zostało wprost wyrażone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁷, które w § 133 stanowi, że „uchwały Rady Ministrów są wydawane na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustawy, a uchwały innych organów oraz zarządzenia – na podstawie ustawy”, zaś w § 134 stanowi, że „podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu”.

Niektórzy autorzy z poglądem, że art. 93 stosuje się do wszystkich aktów wewnętrznie obowiązujących, łączą stanowisko, w myśl którego „ustrojodawca przewidział jedynie dwie formy aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym: uchwały Rady Ministrów i zarządzenia”²⁸.

²⁴ K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, komentarz do art. 93, uwaga 4, s. 8.

²⁵ Tamże, uwaga 5, s. 10.

²⁶ A. Bałaban, *Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000, s. 64; pogląd ten został przez powołanego autora powtórzony w cytowanej powyżej pracy pod red. A. Szyma na s. 99.

²⁷ Dz.U. Nr 100, poz. 908.

²⁸ Tak np. S. Wronkowska, *System źródeł prawa w nowej Konstytucji*, Biuletyn RPO. Materiały, 2000, z.

3.2. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje stanowisko, że art. 93 Konstytucji dotyczy wszystkich aktów wewnętrznie obowiązujących, a więc może być wzorcem kontroli zarówno dla aktów wyraźnie w nim wymienionych (uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów), jak i dla pozostałych aktów wewnętrznie obowiązujących. Może być także wzorcem kontroli przepisów upoważniających do wydania takich aktów. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał np., że art. 93 Konstytucji może być adekwatnym wzorcem kontroli przepisu upoważniającego do nadania w drodze zarządzenia Marszałka Sejmu statutu Najwyższej Izby Kontroli²⁹. Warto podkreślić, że w zdaniu odrębnym do przytoczonego wyroku, L. Garlicki wyraził następujące stanowisko: „Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 93 Konstytucji odnosi się nie tylko do prawa wewnętrznego stanowionego przez Radę Ministrów, jej prezesa oraz przez ministrów, ale do wszelkich innych aktów prawa wewnętrznego, stanowionych już to przez inne organy rządowe, już to przez inne organy konstytucyjne państwa. Zgadzam się z tymi ustaleniami i uważam, że art. 93 można nadawać taki paradygmatyczny charakter. Uważam zarazem, że – poza modelem z art. 93 – żaden centralny organ państwa nie może stanowić jakichkolwiek aktów prawa wewnętrznego”.

W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 93 stanowi adekwatny wzorzec do kontroli przepisu upoważniającego Marszałka Sejmu do nadania statutu Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich³⁰.

W konsekwencji przyjęcia takiego stanowiska powstała pewna dwoistość w zakresie wskazywania przepisów adekwatnych do kontroli w dwóch typach sytuacji:

- 1) gdy przepis ustawy upoważnia do uregulowania kwestii powszechnie obowiązujących w akcie wykonawczym innym niż rozporządzenie;
- 2) gdy w akcie wykonawczym innym niż rozporządzenie uregulowane są kwestie, które nie mają charakteru wewnętrznie obowiązującego.

W obu tych przypadkach pojawiła się praktyka wskazywania jako wzorca konstytucyjnego albo art. 87, albo art. 93, a ostateczny werdykt Trybunału Konstytucyjnego zależał od sposobu sformułowania wniosku lub pytania.

Artykuł 87 Konstytucji został wybrany jako wzorzec kontroli w sprawach, które TK rozstrzygnął w wyrokach z dnia 18 lutego 2004 r. (P 21/02)³¹ oraz z dnia

38, s. 85; zob. też np. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, wyd. 2, Warszawa 2012, komentarz do § 133, uwaga 5, s. 270. Odmienne: K. Działocha, [w:] *Konstytucja ...*, komentarz do art. 93, uwaga 3, s. 8.

²⁹ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116. Wyrok ten zaaprobował J. Świątkiewicz (zob. „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 210).

³⁰ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., K 35/09, OTK A nr 8, poz. 77. Wyrok ten zaaprobowala A. Bień-Kacała (zob. „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 172).

³¹ OTK A, nr 2, poz. 9. Wyrok ten zaaprobowali: A. Balaban (zob. „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 131) i J. Wiatrowski (zob. „Rejent” 2005, nr 4, s. 132).

12 grudnia 2011 r. (P 1/11)³². W tym pierwszym wyroku TK uznał m.in., że art. 58 pkt 12 lit j ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze³³ oraz art. 60 pkt 8b ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych³⁴, które upoważniały samorządy zawodowe do wydawania uchwał, są niezgodne z art. 87 ust. 1 przez to, że dopuszczają – co do osób niebędących jeszcze członkami korporacji samorządowej radców prawnych – możliwość ograniczania tych osób w korzystaniu z konstytucyjnej wolności wyboru zawodu bez ustawowego określenia przesłanek i zakresu ograniczania. W drugim z powołanych wyroków TK uznał za sprzeczne z art. 87 przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁵, które pozwalały na uregulowanie praw i obowiązków podmiotów, które nie podlegają danemu organowi, w „dokumentach” uchwalanych przez zarządy województw.

Z kolei w przywołanym na wstępie wyroku z dnia 4 grudnia 2012 r. (U 3/11), Trybunał Konstytucyjny wyraźnie powtórzył, że art. 93 Konstytucji „znajduje zastosowanie nie tylko do aktów Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów”, a więc może stanowić adekwatny wzorzec kontroli dla uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN³⁶.

Z zestawienia przywołanych orzeczeń TK wynika, że o tym, czy wzorcem kontroli będzie art. 87 czy art. 93, przesądzał sposób sformułowania wniosku bądź pytania, a ten z kolei zależał od trybu, w jakim sprawa była kierowana do Trybunału. Gdy sprawa dotyczyła aktów wewnętrznie obowiązujących wydanych przez „centralne organy państwowe”, wzorcem kontroli był zazwyczaj art. 93, gdy zaś pytanie dotyczyło organów zdecentralizowanych, jako wzorzec kontroli wybierano art. 87 Konstytucji. Nastąpiło więc swego rodzaju pomieszanie kwestii trybu kontroli z kwestią wzorca tej kontroli.

3.3. Próba reinterpretacji art. 93 Konstytucji

Ujawnione powyżej niekonsekwencje w traktowaniu art. 93 jako wzorca kontroli aktów wewnętrznie obowiązujących oraz przepisów upoważniających do

³² OTK A, nr 10, poz. 115. Wyrok ten zaaprobował G. Wierczyński (zob. „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 167) oraz K. Wlazlak (zob. „Państwo i Prawo” 2013, nr 8, s. 129).

³³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.

³⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r., Nr 10, poz. 65 ze zm.

³⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

³⁶ Jak już była o tym mowa, Trybunał w omawianej sprawie nie rozstrzygnął kwestii niezgodności kontrolowanego przepisu z art. 93 Konstytucji, lecz po stwierdzeniu, że przepis ten jest niezgodny z upoważnieniem ustawowym, umorzył postępowanie w części dotyczącej niezgodności z art. 93 Konstytucji. Wyraźne stwierdzenie, że kontrolowany przepis uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, przez to, że wyraża normy powszechnie obowiązujące, jest niezgodny z art. 93, znalazło się w zdaniu sędzi Teresy Liszcz. Z lektury uzasadnienia wyroku TK i powołanego zdania odrębnego wynika, że sędziowie zgadzali się, że art. 93 Konstytucji może stanowić adekwatny wzorzec kontroli analizowanej uchwały, a różnica pomiędzy nimi dotyczyła tylko tego, czy po stwierdzeniu niezgodności z upoważnieniem ustawowym należy umorzyć postępowanie w sprawie niezgodności z art. 93 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji.

ich wydania prowadzą do wniosku, że istnieje potrzeba uporządkowania sposobu interpretacji omawianego przepisu.

Rozważania na ten temat należy rozpocząć od pewnych założeń co do interpretacji art. 87 Konstytucji. Pierwszym takim założeniem jest to, że przepis ten w sposób wyczerpujący wymienia źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce i tylko wyraźny przepis samej konstytucji może rozszerzać katalog takich aktów. Drugie założenie jest natomiast takie, że wszystkie pozostałe akty stanowienia prawa należą do kategorii aktów wewnętrznie obowiązujących, a więc, że konstytucyjny podział źródeł prawa stanowionego na akty powszechnie i wewnętrznie obowiązujące, ma charakter dychotomiczny³⁷.

Przyjęcie powyższych założeń w kontekście art. 93 ust. 1 i 2 oznacza, że przepisy te w dużej mierze stanowią *superfluum* konstytucyjne. To, że „uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” (art. 93 ust. 1), oraz to, że zarządzenia nie mogą „stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” (art. 93 ust. 2 zdanie drugie) wynika z art. 87 Konstytucji. O potrzebie wyrażenia wprost kwestii, które wynikają z art. 87 zdecydowały wcześniejsze doświadczenia, które wskazywały na to, że uchwałom Rady Ministrów i zarządzeniom ministrów trzeba wyznaczyć granice w sposób stanowczy i jednoznaczny³⁸, a nie twierdzenie, że zasad tych nie da się wywieść z art. 87 Konstytucji.

Jedynym fragmentem art. 93 ust. 1 i 2, który nie wyraża treści będących powtórzeniem treści wynikających z art. 87, jest zdanie pierwsze ustępu drugiego, zgodnie z którym „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy”. Dlatego dla odpowiedzi na pytanie o to, czy właściwym sposobem interpretacji art. 93 jest interpretacja ścisła (w myśl której przepis ten dotyczy tylko uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Prezydenta i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów), czy interpretacja rozszerzająca ten przepis na wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące, praktyczne znaczenie ma tylko rozstrzygnięcie tego pytania w kontekście wymogu ustanowionego w art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze, a więc rozstrzygnięcie, czy norma, która stanowi, że podstawą wydania aktu wewnętrznie obowiązującego może być tylko przepis ustawowy, odnosi się do wszystkich aktów wewnętrznie obowiązujących.

Dotychczasowe próby udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie przebiegały według następującego schematu: skoro większość norm wyrażonych w art. 93 jest logiczną konsekwencją norm wyrażonych w art. 87, które dotyczą wszystkich aktów wewnętrznie obowiązujących, należy przyjąć, że art. 93 dotyczy nie

³⁷ Tak np. A. Szmyt, *Źródła prawa – system*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 754.

³⁸ Wskazuje na to np. K. Działocha w cytowanym komentarzu – zob. tegoż, (w:) *Konstytucja ...*, komentarz do art. 93, uwaga 8 pkt a) *in fine*, s. 16.

tylko aktów wprost w nim powołanych, ale wszystkich aktów wykonawczych. W efekcie przyjmowano, że również wymóg określony w art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze dotyczy wszystkich aktów wewnętrznie obowiązujących. Taki punkt widzenia jest jednak efektem daleko idącego uproszczenia. O skali tego uproszczenia daje wyobrażenie konfrontacja tych teoretycznych ustaleń z rzeczywistością. W dniu 10 kwietnia 2013 r. w bazie aktów wewnętrznie obowiązujących Systemu Informacji Prawnej LEX znajdowało się 7708 aktów prawnych, które jako podstawę prawną wskazywały akt inny niż ustawa. Jeszcze ważniejsze jest to, że 6271 aktów prawnych wśród powoływanych podstaw prawnych nie wskazywało przepisów ustawowych³⁹. Trzeba przy tym pamiętać, że w omawianej bazie znalazły się jedynie akty ogłoszone w dziennikach urzędowych ministrów i centralnych organów administracji państwowej, a więc drobny ułamek wszystkich wydawanych w Polsce aktów wewnętrznie obowiązujących. Te spośród tych aktów, które mają formę zarządzeń i zostały wydane przez ministrów, należy bez wątpienia uznać za naruszenia art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze konstytucji⁴⁰, ale są to przypadki odosobnione. Większość aktów należących do tej grupy to akty organów wewnętrznych wydane na podstawie różnego rodzaju regulaminów czy statutów. Charakterystycznym przykładem może być zarządzenie Nr 12/2007 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Centralnego Zarządu Służby Więziennej⁴¹. Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej⁴² w art. 5 ust. 1 pkt 5 upoważniła Dyrektora Generalnego Służby Więziennej do „kierowania pracą Centralnego Zarządu Służby Więziennej”. Wyraźne upoważnienie do wydania powołanego zarządzenia znalazło się natomiast w § 2 ust. 2 regulaminu organizacyjnego Centralnego Zarządu Służby Więziennej, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 11/2007 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej⁴³.

Powyższy przykład dobrze ilustruje ogólne cechy aktów wewnętrznie obowiązujących – akty tego typu są narzędziem organizacji pracy dla osób sprawujących funkcje kierownicze, a podstawą ich obowiązywania jest stosunek podległości pomiędzy organem wydającym akt, a organami i osobami mu podlegającymi. Dlatego ten typ aktów prawnych pojawia się nie tylko w administracji publicznej, ale w każdych strukturach, w których istnieją stanowiska kierownicze. Hie-

³⁹ Chciałbym bardzo podziękować redakcji Systemu Informacji Prawnej LEX za udzielenie tych informacji. W szczególności chciałbym podziękować redaktorowi Piotrowi Błędzkiemu, który przygotował zestawienie z powyższymi danymi.

⁴⁰ Zob. np. zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne, Dz.Urz. MS, poz. 4.

⁴¹ Dz. Urz. CZSW, nr 2, poz. 6.

⁴² Tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.

⁴³ Dz. Urz. CZSW, nr 2, poz. 5.

rarchiczna podległość, która jest podstawą obowiązywania aktów wewnętrznie obowiązujących, nie musi mieć charakteru podległości organizacyjnej, może mieć charakter typowej w prawie pracy podległości służbowej. Wprost wyraził to np. Naczelny Sąd Administracyjny w historycznym wyroku z dnia 6 lutego 1981 r.⁴⁴, który często przywoływany jest w komentarzach do art. 93 Konstytucji. Stwierdził wówczas nie tylko, że tzw. samoistna uchwała Rady Ministrów nie może stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na spółdzielnie, osoby fizyczne oraz organizacje zawodowe, stowarzyszenia, a także inne osoby prawne i organizacje niebędące państwowymi jednostkami organizacyjnymi, ale też, że „akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt”⁴⁵.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r.⁴⁶ Trybunał Konstytucyjny uznał, że na pojęcie „hierarchicznego podporządkowania”, oznaczającego „jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego”, „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. Kierowanie organem niższym w obrębie zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów dwojakiemu rodzaju: aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych)”. Innymi słowy, akt wewnętrznie obowiązujący jest zbiorczą formą polecenia służbowego i może występować wszędzie tam, gdzie istnieje kompetencja do wydawania poleceń służbowych, a więc wszędzie tam, gdzie prawo wprowadza podległość organizacyjną lub służbową. Podległość taka jest wyjątkiem od reguły, w myśl której wszyscy jesteśmy równi wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), dlatego zakres takiej podległości musi wynikać z przepisów rangi ustawowej i nie może być rozszerzany w aktach niższego rzędu (*nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*). Akt podustawowy nie może być zatem samoistnym źródłem podległości organizacyjnej lub służbowej, która jest podstawą obowiązywania aktów wewnętrznie obowiązujących. Taki wniosek nie oznacza jednak automatycznie, że to właśnie przepisy rangi ustawowej muszą być bez-

⁴⁴ ONSA 1981, nr 1, poz. 6.

⁴⁵ Podkreślenie – G.W.

⁴⁶ K 25/99, OTK nr 5, poz. 141.

pośrednią podstawą wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących. Przepisy ustawowe jedynie wyznaczają zakres kompetencji władczych organu wydającego akt wewnętrznie obowiązujący (odpowiadający zakresowi podległości organizacyjnej lub służbowej), a to, w jakiej formie (w formie poleceń konkretnie-indywidualnych czy w formie aktów generalnie-abstrakcyjnych wewnętrznie obowiązujących) i w jakim trybie kompetencje te będą realizowane może być skonkretyzowane w aktach niższej rangi.

Jeśli chodzi o podległość organizacyjną, to należy podkreślić, że nawet organizacja podmiotów prawa publicznego nie będzie nigdy w całości uregulowana przepisami rangi ustawowej. Tym bardziej nie będzie tak w przypadku podmiotów niepublicznych. Jeśli zaś chodzi o podległość służbową, to prawo stanowione reguluje jedynie pewne granice tej podległości, w ramach których pracodawca i pracownik konkretyzują wzajemne prawa i obowiązki w umowie o pracę. Gdy organ władzy publicznej nie jest tożsamy z pracodawcą, mamy do czynienia tylko z podległością organizacyjną, gdy natomiast organ władzy publicznej jest jednocześnie pracodawcą, mamy do czynienia z dwoma rodzajami podległości: organizacyjną i służbową. Wymaganie, by akty wewnętrznie obowiązujące były wydawane tylko na podstawie ustawy jest racjonalne w stosunku do tych organów administracji, w których te dwa rodzaje podległości są od siebie oddzielone, w szczególności w taki sposób, że osobnym organem jest określony centralny organ administracji, a osobnym – kierownik urzędu obsługującego ten organ. Dlatego o ile wymaganie, by w przypadku Prezesa Rady Ministrów i ministrów, Prezydenta i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów podstawą aktów wewnętrznie obowiązujących były przepisy rangi ustawowej, jest racjonalne i możliwe do spełnienia, o tyle w przypadku pozostałych stanowisk kierowniczych taki wymóg byłby niemożliwy do spełnienia.

Za przyjęciem, że zasada wyrażona w art. 93 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji odnosi się nie do wszystkich aktów wewnętrznie obowiązujących, a jedynie do zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów, Prezydenta i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, przemawia też to, że w przeciwieństwie do rozporządzeń, w stosunku do aktów wewnętrznie obowiązujących w konstytucji nie został wyrażony zakaz subdelegacji. Dlatego należy uznać, że organ upoważniony do wydania danego aktu wewnętrznie obowiązującego może przekazać swoje kompetencje organom podległym, o ile nie zostaje przy tym naruszona zasada *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*.

Z powyższych względów należy uznać, że interpretacja art. 93 Konstytucji, w myśl której przepis ten (a w szczególności wymóg wyrażony w ustępie drugim zdanie pierwsze tego artykułu) dotyczy wszystkich aktów wykonawczych, jest interpretacją sprzeczną z istotą aktów wewnętrznie obowiązujących. Interpretacja ta ignoruje rzeczywistość, w której każdego dnia wydawanych jest tysiące różnego rodzaju aktów wewnętrznie obowiązujących. Oczywiście, wszystkie takie akty muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszyst-

kich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji. Nie jest jednak tak, i nigdy nie będzie, że bezpośrednią podstawą dla tych aktów mogą być wyłącznie przepisy rangi ustawowej.

4. Wnioski

Powyższe rozważania prowadzą do następujących wniosków:

1. Dotychczasowe ustalenia doktryny i rozstrzygnięcia, które zapadły w Trybunale Konstytucyjnym w zakresie przesłanek abstrakcyjnej kontroli aktów wewnętrznie obowiązujących wymienionych w art. 188 ust. 3 Konstytucji, są spójne i zasługują na aprobatę.
2. Art. 93 konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem do kontroli aktów wewnętrznie obowiązujących innych niż uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, ministrów, Prezydenta i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów. Nie jest on też adekwatnym wzorcem do kontroli przepisów upoważniających do wydawania tego rodzaju aktów wykonawczych. Adekwatnym wzorcem w takich przypadkach jest art. 87 Konstytucji.
3. Przepis upoważniający do uregulowania kwestii powszechnie obowiązującej w uchwale Rady Ministrów, albo w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów, ministra, Prezydenta lub przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, narusza zarówno art. 87 jak i art. 93 Konstytucji. Tak samo należy ocenić przepis tego typu aktu wykonawczego, jeśli wyraża on normę powszechnie obowiązującą.
4. Przepis upoważniający do uregulowania kwestii powszechnie obowiązującej w akcie wykonawczym innym niż rozporządzenie, uchwała Rady Ministrów, zarządzenie Prezesa Rady Ministrów, ministra, Prezydenta lub przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, narusza art. 87 Konstytucji. Tak samo należy ocenić przepis tego typu aktu wykonawczego, jeśli wyraża on normę powszechnie obowiązującą.
5. Bezpośrednią podstawą wydania aktu wewnętrznie obowiązującego innego niż uchwała Rady Ministrów oraz zarządzenie Prezesa Rady Ministrów, ministra, Prezydenta lub przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, nie musi być przepis ustawowy; może to być przepis niższej rangi, uszczegóławiający lub subdelegujący ogólne kompetencje wynikające z ustawy. Przepis taki nie może jednak rozszerzać wyznaczonych przez przepisy ustawowe granic podległości organizacyjnej i służbowej będącej podstawą obowiązywania danego aktu wewnętrznie obowiązującego.

Grzegorz Wierczyński

**INTERNALLY BINDING ACTS AS THE OBJECTS
OF THE ABSTRACT CONTROL BY THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL**

The first part of the article includes the analysis of the way in which the conditions concerning the control of internally binding acts are interpreted in Polish legal science and the case law of the Polish Constitutional Tribunal. These conditions are expressed in art. 188 p. 3 of the Polish Constitution. The second part of the article concerns the question of the adequacy of Art. 93 of the Polish Constitution as the specific model for the control of internally binding acts as well as the provisions authorizing their release. Finally, the Author presents conclusions concerning changes in the currently applied way of the interpretation of Art. 93 of the Polish Constitution.