

MARCIN OLSZÓWKA

KONSTITUCYJNY PARADYGMAT
AKTU PRAWA WEWNĘTRZNEGO

I. Reforma systemu źródeł prawa

Do głównych nurtów dyskusji ustrojowej w pracach nad obecnie obowiązującą konstytucją – obok formuły systemu rządów, w tym roli prezydenta i zasadności bikameralizmu, określenia relacji państwo–kościół, katalogu praw socjalnych – zaliczyć należy postulat (i sposób jego realizacji) uporządkowania dotychczasowego rozchwianego systemu źródeł prawa, w tym pozycji prawa międzynarodowego w krajowym systemie źródeł prawa¹. Jednym z podstawowych wniosków zgłaszanych w nauce było precyzyjne rozróżnienie w ustawie zasadniczej prawa powszechnie obowiązującego od prawa wewnętrznego (wewnętrznie obowiązującego)², czyli konstytucjonalizacja dystynkcji, która już w okresie przed wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. była ugruntowana także w niemałym dorobku orzecznictwym Trybunału Konstytucyjnego (TK), Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) oraz Sądu Najwyższego (SN)³.

Kilka uwag wypada poświęcić pojęciu „źródła prawa”, którego użył ustrojodawca (taki tytuł nosi rozdział III Konstytucji). W teorii prawa podkreśla się wieloznaczność tego terminu. Za fakt tworzący prawo (fakt prawotwórczy) uznaje się: 1) stanowienie norm prawnych (jednostronny akt podmiotu wyposażonego w kompetencję prawodawczą), 2) umowę, 3) zwyczaj przerażający się w prawo zwyczajowe oraz 4) precedens⁴. Konstytucja stanowi, że normy prawne mogą być tworzone w sposób wymieniony jako pierwszy, i poświęca temu zagadnieniu niemało miejsca. Nie przesądza jednak jednoznacznie, czy dopuszczalne jest

¹ M. Kruk, *Przyczynek do rozważań o inspiracji Konstytucji RP z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, s. 4–15.

² K. Działocha, „Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP, (w:) M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999, s. 121–124.

³ Zob. szerzej W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 61–75.

⁴ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 129–130; T. Stawecki, P. Winzorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 127–134. Ostatni autorzy jako sposób tworzenia prawa wskazują także jursprudence.

tworzenie norm prawnych także w drodze pozostałych rodzajów faktów prawotwórczych. W doktrynie zauważa się, że możliwe jest zaliczenie do źródeł prawa form konsensualnych (umów) oraz prawa zwyczajowego⁵, szczególnie w zakresie, w jakim przewidywałyby to ustawy⁶. Zagadnienie to pozostaje jednak poza tematem niniejszego artykułu, choć warto nadmienić, iż postulat włączenia do systemu źródeł prawa prawa zwyczajowego, przynajmniej w pewnym zakresie, wydaje się uzasadniony⁷. Bez wątplenia zamysłem ustrojodawcy było zdefiniowanie źródeł prawa pisanego, tj. określenie, które akty stanowią źródło prawa i w jakim zakresie (powszechnie czy wewnętrznie obowiązujące). Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, można przyjąć, że uznanie określonego aktu (pisanego) za źródło prawa (akt normatywny) wymaga spełnienia kilku warunków. Należą do nich: stanowienie norm abstrakcyjno-generalnych, zabezpieczenie odpowiednimi sankcjami (w tym przymusem państwowym), wyraźna norma kompetencji prawotwórczej lub uznanie danego aktu (normy) za obowiązujący w systemie prawnym⁸.

Z perspektywy konstytucyjnej koncepcji systemu źródeł prawa drugim pojęciem kluczowym jest „prawo powszechnie obowiązujące”. Tego terminu legalnego ustrojodawca również nie definiuje, lecz należy je uznać za pojęcie zastane⁹. Zgodnie z utrwalonym poglądem są to normy prawne, które mogą być adresowane do każdego podmiotu: obywateli, ich organizacji, osób prawnych oraz wszelkich innych podmiotów, i które mogą kształtować ich sytuację prawne, tzn. wyznaczać obowiązki, przyznawać uprawnienia, udzielać upoważnień. Innymi słowy, są to regulacje prawne, które adresowane są powszechnie, czyli zawierają normy prawne obejmujące swą dyspozycją (i sankcją) wszystkie podmioty, do których na obszarze Polski odnosi się ich hipoteza¹⁰.

Reformatorski zamysł twórców Konstytucji, by uporządkować i zamknąć system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, znalazł odzwierciedlenie w treści ustawy zasadniczej, w którym zostały *expressis verbis* wyliczone rodzaje aktów normatywnych wolą ustrojodawcy zaliczone do wspomnianego segmentu źródeł

⁵ K. Działocha, komentarz do rozdziału III, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, uwaga 9; Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie źródeł prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (wersja z dnia 19.06.1996 r.), „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4, s. 45.

⁶ S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4, s. 35; por. też wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, pkt II (wszystkie cytowane orzeczenia TK dostępne na stronie <http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk.htm>).

⁷ Przykładem normy prawa zwyczajowego obowiązującej także pod rządami Konstytucji z 1997 r. jest zasada dyskontynuacji prac parlamentu, nigdzie niezapisana, lecz przestrzegana od zarania II RP (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 48). Jej obowiązywanie potwierdzają też przepisy prawa statuujące *expressis verbis* wyjątki od jej stosowania (np. art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r., Nr 7, poz. 29 ze zm.), art. 148e Regulaminu Sejmu (M.P. z 2012 r., poz. 32)).

⁸ Wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, pkt III.5.

⁹ Zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, pkt II.

¹⁰ *Ibidem*.

prawa (zamknięcie przedmiotowe). Są to: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego (art. 87) oraz rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234). Do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sensie przedmiotowym zalicza się także prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej tę organizację (art. 91 ust. 3)¹¹. Wprawdzie przedstawiciele nauki prawa zgłaszali wątpliwości, czy wspomnianą kategorię aktów można jednoznacznie traktować jako źródło norm prawnych powszechnie obowiązujących, skoro ustrojodawca nie wypowiedział tego wprost (Konstytucja nie zawiera sformułowania, że owe prawo ma charakter powszechnie obowiązujący), to jednak wydaje się niewątpliwe, że przepis ustawy zasadniczej wyraźnie określający pozycję tego rodzaju aktów w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie pozostawia wątpliwości co do przyznania *implicit*e wspomnianemu prawu skuteczność *erga omnes* na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹². Jednocześnie ustrojodawca dokonał – przynajmniej na szczeblu centralnym – zamknięcia katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego pod względem podmiotowym, tj. enumeratywnie wyliczył, kto może stanowić tego rodzaju normy prawne (i w jakiej formie). Oznacza to, że organom władzy publicznej (tylko podmioty spośród tej klasy ustawodawca konstytucyjny wyposażył w kompetencję prawotwórczą w omawianym zakresie), które nie zostały wyposażone w takie uprawnienie, nie wolno wydawać aktów prawa powszechnie obowiązującego.

II. Art. 59 ust. 2 Konstytucji a system źródeł prawa

Pewne wątpliwości, częstokroć podnoszone w literaturze przedmiotu, dotyczą układów zbiorowych pracy i innych porozumień wymienionych w art. 59 ust. 2 Konstytucji. Niektórzy autorzy skłonni są przyznać wspomnianym aktom charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego ze względu na ich normatywny charakter (co do zasady zawierają normy abstrakcyjne i generalne) oraz fakt, że wpływają na pozycję prawną zawierających je stron (i ich członków), a nawet osób trzecich (np. generalizacja układów zbiorowych). Okoliczność, że ustrojodawca wspomina o nich w rozdziale II Konstytucji (a nie III czy wprost w art. 87), nie miałyby zatem znaczenia, ponieważ rodzajów aktów zaliczonych do źródeł prawa powszechnie obowiązującego poszukiwać można w całym tek-

¹¹ Cechę tę spełnia prawo wtórne (pochodne) Unii Europejskiej, które od 1 maja 2004 r. (do 30 listopada 2009 r. prawo wspólnotowe) stało się elementem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce.

¹² K. Działocha, komentarz do art. 91 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, uwaga 6; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 125. Zob. szerzej T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 247–356.

ście ustawy zasadniczej, a nie tylko w rozdziale III (*vide* art. 234)¹³. Ponadto są one traktowane jako tzw. swoiste (autonomiczne) źródła prawa pracy, o których mowa w art. 9 § 1 kodeksu pracy. Skoro więc już przed wejściem w życie Konstytucji miały one taki status, to – jako pojęciom zastanym – ustawa zasadnicza nie odebrała im takiego charakteru, co także koresponduje z zasadą dialogu i współpracy partnerów społecznych wyrażoną w art. 20 Konstytucji¹⁴. Innym postulatem jest uznanie wspomnianych aktów za swoiste źródła prawa, tj. takie źródła prawa, które nie mają charakteru ani powszechnie obowiązującego, ani wewnętrznego¹⁵.

Przytoczone argumenty nie zasługują jednak na aprobatę. Charakter normatywny danego aktu nie przesądza jeszcze, iż należy go traktować jako źródło prawa w rozumieniu Konstytucji, nawet jeśli został wymieniony w jej tekście. Układy zbiorowe pracy i inne porozumienia stanowią formy normowania stosunków pracy, przez co nie różnią się zasadniczo od umów prywatnoprawnych czy innych form stanowienia norm postępowania przez podmioty prywatne (np. organizacje społeczne, gospodarcze), w wyniku których również dochodzi do kształtowania praw i obowiązków stron, przez co *per ipso* nie stają się źródłami prawa¹⁶ (należałoby zatem zaliczyć je do kategorii aktów stosowania prawa). Należy też zwrócić uwagę, że sformułowania kodeksu pracy bez wątplenia nie mogą wpływać modyfikująco na konstytucyjnie zdefiniowany system źródeł prawa. Akt o najwyższej mocy prawnej poręcza związkom zawodowych oraz pracodawcom i ich organizacjom prawo zawierania tego typu układów i porozumień, co ma charakter wyłącznie gwarancyjny oraz potwierdza, że w ten sposób można

¹³ Zob. szerzej K. Działocha, komentarz do art. 87 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, uwaga 5. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego potraktował je również Sąd Najwyższy w uchwale z 23 maja 2001 r., III ZP 25/00 (wszystkie cytowane orzeczenia SN dostępne na stronie <http://pub.sn.pl/orzeczenia.nsf/wybor?openform>). Warto zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył uznania układów zbiorowych pracy za źródła prawa (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, pkt II), aczkolwiek uczynił to w części uzasadnienia referującej poglądy biegłych.

¹⁴ Zob. np. W. Sanetra, *Źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP*, (w:) L. Florek (red.), *Źródła prawa pracy*, Warszawa 2000, s. 9–11 oraz 14–15. Nieco inaczej, z akcentowaniem aksjologii ustawy zasadniczej, uzasadnia L. Kaczyński, *Układ zbiorowy pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 11 i n., który wprawdzie stwierdza, że Konstytucja dopuszcza istnienie aktów normatywnych pośrednich między powszechnie a wewnątrznie obowiązującym (s. 23), to jednak charakterystyka „efektów” kontraktualnej metody tworzenia prawa nie pozostawia wątpliwości, że przypisuje im cechy prawa powszechnie obowiązującego.

¹⁵ W. Sokolewicz, komentarz do art. 59 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, uwaga 34; L. Pisarczyk, *Podstawy normatywności i charakter specyficznych źródeł prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 6, s. 3 i 8–16; A. Jackiewicz, (w:) M. Grzybowski, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009, s. 112–113 i 126; B. Wagner w zdaniu odrębnym do przywołanej w przypis. 13 uchwały SN.

¹⁶ Zob. wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., SK 37/02, pkt III.2 i 3. W orzeczeniu tym TK jednoznacznie stwierdził, iż statut nie jest źródłem prawa, lecz postanowienia statutu czerpią podstawę obowiązywania ze stosunku pracy (pkt III.5). W świetle motywów uzasadnienia wątpliwości może budzić jednak uznanie w sentencji, że art. 9 § 1 kodeksu pracy jest zgodny (zamiast „nie jest niezgodny”) z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Por. też wyrok TK z 24 lutego 2004 r., K 54/02, pkt III.2. O naturze prawnej statutu zob. szerzej A. Jedliński, L. Kaczyński, *Statut jako źródło prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4, s. 28–35.

dookreślać treść indywidualnego stosunku pracy. Odbywa się to jednak poprzez osiągnięcie porozumienia stron układu (i ich członków) albo w drodze rozporządzenia wskazanego w ustawie ministra, a więc aktu powszechnie obowiązującego (generalizacja układu zbiorowego)¹⁷. Innymi słowy, układy zbiorowe pracy i inne porozumienia (oraz pozostałe specyficzne źródła prawa pracy, które wymienia art. 9 § 1 k.p.) nie mają charakteru prawa powszechnie (ani wewnątrznie) obowiązującego, lecz stanowią specyficzną kategorię zbiorowych umów zawieranych pomiędzy stronami (i tym samym stanowią przejaw realizacji wolności działalności gospodarczej)¹⁸, które można określić jako specyficzne dla relacji łączącej pracownika i pracodawcę akty wewnątrzzakładowe, wyraźnie odróżniające się od prawa powszechnie obowiązującego¹⁹.

III. Prawo wewnętrzne – katalog podwójnie otwarty

Drugim segmentem dychotomicznego systemu źródeł prawa ustanowionego w Konstytucji są źródła prawa wewnątrznie obowiązującego. Warto podkreślić, że prawo wewnętrzne – podobnie jak prawo powszechnie obowiązujące – jest prawem stanowionym, prawem w rozumieniu Konstytucji. Oznacza to, że na gruncie ustawy zasadniczej wszelkie ustalenia dotyczące prawa (źródła prawa jako takiego) odnoszą się zarówno do prawa powszechnie, jak i wewnątrznie obowiązującego. Tak więc wszelkie cechy, jakie musi spełniać dany akt, aby zostać uznany za źródło prawa (stanowienie norm abstrakcyjno-generalnych, zabezpieczenie odpowiednimi sankcjami, w tym przymusem państwowym, wyraźna norma kompetencji prawotwórczej), odnoszą się także do prawa wewnętrznego, czyli aktów normatywnych²⁰ *par excellence*. Ustrojodawca poświęca tej kategorii źródeł prawa zdecydowanie mniej miejsca niż prawu powszechnie obowiązującemu, niemniej treść art. 93 Konstytucji posłużyła Trybunałowi Konstytucyjnemu za podstawę ustalenia paradygmatu (wzorca) aktu prawa wewnętrznego²¹.

¹⁷ Zgodność generalizacji układu zbiorowego z konstytucyjnym systemem źródeł prawa potwierdził TK w wyroku z 18 listopada 2002 r., K 37/01, pkt IV.4.

¹⁸ Tak M. Zubik, *Trybunał Konstytucyjny a układy zbiorowe pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 3, s. 5–7. Podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z 5 maja 2009 r., I PK 6/09, uznał, że akty, które art. 9 § 1 kodeksu pracy określa jako źródła prawa pracy nie muszą być aktami prawa powszechnie obowiązującymi w rozumieniu Konstytucji. Trzeba jednak nadmienić, że charakteryzowanie niektórych aktów normatywnych jako źródeł prawa pracy niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego jest – delikatnie mówiąc – mało precyzyjne.

¹⁹ K. Kolański, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 71–79; M. Nałęcz, komentarz do art. 9 kodeksu pracy, (w:) M. Walczak (red.), *Kodeks pracy. Komentarz online*, wyd. VIII, 2012, www.legalis.pl; Podobnie, jak się zdaje, uważa J. Skoczyński, *Regulamin pracy*, (w:) L. Florek (red.), op. cit., s. 151–154.

²⁰ K. Działocha, komentarz do art. 93 Konstytucji, L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, uwaga 8; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 268.

²¹ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, pkt III.3.

Prawodawca konstytucyjny rozpoczął definiowanie analizowanego segmentu źródeł prawa od wyliczenia form: uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów (art. 93 ust. 1 *in principio*). W pierwszej kolejności rozważenia wymaga charakter katalogu źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Za zamkniętym charakterem przemawiać może literalne brzmienie przywołanego przepisu²², lecz wykładnia funkcjonalna skłania do przyjęcia odmiennej interpretacji. Dopuszczalne jest zatem poszerzanie kręgu podmiotów uprawnionych do wydawania przepisów o charakterze wewnętrznym, jeśli znajduje to podstawę w wyraźnych postanowieniach konstytucyjnych (np. art. 142 upoważnia Prezydenta do wydawania zarządzeń), jak i z mocy regulacji ustawowych. Otwarty katalog podmiotowy w opinii Trybunału Konstytucyjnego bardziej odpowiada „istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego”²³. Nie istnieją zatem konstytucyjne przeszkody, by w drodze ustawy nadawać innym podmiotom uprawnienia do stanowienia przepisów o charakterze wewnętrznym (np. Państwowej Komisji Wyborczej, która na podstawie art. 161 kodeksu wyborczego²⁴ wydaje uchwały, wyjaśnienia i wytyczne). Z analogicznych przyczyn należy także opowiedzieć się za otwartym przedmiotowo katalogiem źródeł prawa wewnętrznego, a akty wymienione z nazwy w art. 93 ust. 1 Konstytucji traktować należy jako trzon tego systemu²⁵.

IV. Art. 93 Konstytucji jako model bezwzględnie wiążący

Ustrojodawca pozostawił zatem ustawodawcy swobodę w określaniu form i podmiotów mogących stanowić prawo o charakterze wewnętrznym, lecz jednocześnie wskazał bezwzględnie wiążące cechy każdego takiego aktu²⁶: 1) ma

²² Tak S. Wronkowska, M. Zieliński, op. cit., s. 165, 270, 274 oraz W. Płowiec, op. cit., s. 78–79, których zdaniem prawo wewnętrzne może przybrać formę uchwały (organu kolegialnego) bądź zarządzenia (organu monokratycznego).

²³ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, pkt III.3; wyrok TK z 4 grudnia 2012 r., U 3/11, pkt III.2.3. Pogląd ten jest powszechnie akceptowany w doktrynie, zob. np. A. Bałaban, *Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące*, (w:) A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa*, Warszawa 2005, s. 98.

²⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

²⁵ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, pkt III.3.

²⁶ W literaturze przedmiotu został wyrażony pogląd, że prawo wewnętrzne obejmuje nie tylko akty normatywne (niebędące prawem powszechnie obowiązującym) wydawane przez organy władzy publicznej na podstawie ustaw i w granicach wyznaczonych przez Konstytucję, ale również akty normatywne stanowione w ramach korporacji zawodowych oraz przez organizacje społeczne, takie jak: przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, fundacje, samorządy gospodarcze. W stosunku do dwóch ostatnich kategorii miałby się odnosić jedynie wymóg zgodności z prawem powszechnie obowiązującym (zob. szerzej A. Korybski, *Prawo wewnętrznie obowiązujące: pojęcie i podstawowe problemy badawcze*, (w:) A. Korobowicz i in. (red.), *Państwo. Prawo. Myśl prawnicza*, Lublin 2003, s. 134–137), co *ipso facto* podważa tezę o ogólnym i bezwzględnie wiążącym modelu określonym w art. 93 Konstytucji. Przedstawiony pogląd budzi jednak zastrzeżenia przede wszystkim ze względu na zbyt szerokie ujęcie prawa wewnętrznego (zob. K. Działocha, *Koncepcje*

charakter wewnętrzny i 2) obowiązuje tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu (art. 93 ust. 1), 3) jest wydawany na podstawie ustawy i 4) nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2), 5) podlega kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3).

Jednym z podstawowych elementów definiujących ten segment źródeł prawa jest wskazanie, że mają one charakter wewnętrzny, co można uznać za świadome odwołanie ustrojodawcy do nazewnictwa funkcjonującego w nauce i orzecznictwie na oznaczenie pewnego zbioru aktów normatywnych o ograniczonej sferze oddziaływania określanego mianem aktów kierownictwa wewnętrznego bądź wewnętrznie obowiązujących, a więc niebędących prawem powszechnie obowiązującym²⁷. Niezależnie od traktowania tego wyrażenia jako swoistego pojęcia zastanego zasadne wydaje się nadanie mu pewnej treści normatywnej. Zgodnie z poglądem S. Wronkowskiej, zaaprobowanym przez Trybunał Konstytucyjny, „akt wewnętrzny to akt kształtujący strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań, a nawet jej zadania i obowiązki pod warunkiem, że są one wyznaczone jednostce organizacyjnej (a nie jakiemukolwiek innemu podmiotowi) podległej organowi wydającemu akt”²⁸. Zatem już z samego sformułowania, że dany akt ma charakter wewnętrzny, wynika jednoznacznie, że obszarem jego normowania są kwestie związane z funkcjonowaniem organów władzy publicznej.

Swoistym *clou* konstytucyjnego modelu aktu prawa wewnętrznego jest zdefiniowanie kręgu adresatów. Ustawa zasadnicza przesądza, że może doń należeć wyłącznie jednostka, która jest organizacyjnie podległa organowi wydającemu akt. Trybunał Konstytucyjny przez pojęcie podległości rozumie więc ustrojowo-prawną, „w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej ich fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków”²⁹. Nie jest to zatem jedynie podległość hierarchiczna w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym, ale podległość rozumiana szeroko – jako wszelki układ stosunków między organami, którymi przepis prawa przypisuje podległość³⁰ (np. art. 202 ust. 2 Konstytucji, który stanowi: „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”³¹). Na podległość hierarchiczną składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Ta pierwsza rozpoczyna się z chwilą nawiązania

prawa i jego źródeł w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, (w:) M. Zubik (red.) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 322–323).

²⁷ K. Działocha, komentarz do art. 93 Konstytucji..., uwaga 8a.

²⁸ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, pkt IV.3.

²⁹ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, pkt III.2.

³⁰ Por. L. Garlicki, zdanie odrębne do wyroku TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, pkt 2; zob. też wyrok TK z 19 października 2010 r., K 35/09, pkt III.3–5.

³¹ Należy w tym miejscu zgodzić się z autorem zdania odrębnego przywołanym w przyp. poprzednim, iż podległość NIK wobec Sejmu nie oznacza podległości Marszałkowi Sejmu (szerzej organom Sejmu),

stosunku pracy osoby pełniącej funkcje organu, a jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy (awansowanie, nagradzanie, odpowiedzialność służbowa, dyspozycyjność itd.). Drugi element podległości hierarchicznej wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych i jest przez to ściśle powiązany z zależnością osobową³². Adresatami aktu wewnętrznego mogą być zatem organy niższego stopnia, własne jednostki organizacyjne oraz pracownicy i funkcjonariusze organu³³, oczywiście w zakresie podległości organizacyjnej.

Do szerokiego rozumienia podległości organizacyjnej TK odwołał się w sprawie kompetencji prawodawczej Narodowego Banku Polskiego, przyjmując, że w ramach tak pojmowanej więzi ustrojowo-prawnej mieści się podległość funkcjonalna, jaka zachodzi np. pomiędzy bankami komercyjnymi a NBP³⁴, uzasadniona koniecznością współdziałania wszystkich elementów systemu bankowego pod egidą banku centralnego, wydającego akty normatywne regulujące ich funkcjonowanie (np. zasady i tryb naliczania oraz utrzymywania rezerw obowiązkowych w NBP, ograniczenie wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców w sytuacji zagrożenia realizacji polityki pieniężnej, utrzymywanie w NBP nieoprocentowanego depozytu od zagranicznych środków wykorzystanych przez banki i krajowych przedsiębiorców w sytuacji powstania zagrożenia realizacji polityki pieniężnej). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu zwrócił jednak uwagę na wynikające z przyjętej koncepcji niebezpieczeństwo, częściowego przynajmniej, zatarcia granicy pomiędzy oboma podsystemami źródeł prawa, ponieważ we współczesnym państwie w zasadzie wszystkie podmioty prawa wchodzą w relacje z organami władzy publicznej, które mają charakter podległości funkcjonalnej. Dlatego też ograniczył możliwość zastosowania omawianej interpretacji art. 93 ust. 1 Konstytucji do specyficznej sytuacji, gdy organem wydającym jest konstytucyjna instytucja (np. Narodowy Bank Polski), a przedmiotem – konstytucyjnie określone zadania publiczne (np. ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej). Spełnienie obu przesłanek, podmiotowej i przedmiotowej, musi nastąpić łącznie³⁵. Tym samym art. 93 ust. 1 *in fine* dopuszcza kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się poza strukturą organów władzy publicznej w drodze aktów prawa wewnętrznego, jeśli tylko są organizacyjnie (hierarchicznie, funkcjonalnie) podległe organowi wydającemu akt. Możliwość taka raczej nie wynikała z rozważanego wcześniej zwrotu o wewnętrznym charakterze tego rodzaju źródeł prawa. Warto tu podkreślić praktyczną ilustrację przyjętego toku rozumowania. W refe-

a przyjęcie tej konkluzji pozwoliło TK stwierdzić konstytucyjność stanowienia aktów prawa wewnętrznego (statutu) wobec NIK przez organ Sejmu.

³² Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, pkt IV.3.

³³ K. Działocha, komentarz do art. 93 Konstytucji..., uwaga 8a.

³⁴ Już wcześniej Sąd Najwyższy w postanowieniu z 7 grudnia 1999 r. (I CKN 796/99) orzekł, że adresowane do banków komercyjnych uchwały Komisji Nadzoru Bankowego oraz zarządzenia Prezesa NBP stanowią akty wewnętrzne w rozumieniu art. 93 Konstytucji.

³⁵ Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, pkt IV.3–4.

rowanym judykacie Trybunał stwierdził zgodność z Konstytucją przepisu ustawy upoważniającego Zarząd NBP do określenia szczegółowych zasad przekazywania określonych informacji przez banki oraz organy państwowe i samorządowe (podległość funkcjonalna), lecz zakwestionował konstytucyjność tego przepisu w zakresie, w jakim odnosił się do innych osób prawnych, jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi oraz przedsiębiorców ze względu na brak organizacyjnej podległości.

Powyższa konstatacja, co zresztą zauważył sam TK, pozwoliła poszerzyć krąg faktycznych adresatów prawa wewnętrznego, które zgodnie z art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Przepis ów stanowi konceptualizację przedkonstytucyjnego orzecznictwa TK³⁶, niemniej wybrany sposób budzi pewne kontrowersje. Po pierwsze, krótkiego komentarza wymaga rzeczownik „decyzja”, którego nie należy utożsamiać z decyzją w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego czy nawet szerszym pojęciem aktu administracyjnego³⁷. Użyty w ustawie zasadniczej termin oznacza każde indywidualne rozstrzygnięcie sytuacji prawnej osoby fizycznej, prawnej lub innego podmiotu (jednostek organizacyjnie niepodległych) przez organ stosujący prawo (np. organ administracji publicznej, sąd powszechny) niezależnie od przyjętej nazwy i formy³⁸. Ponadto wspomniany zakaz literalnie odnosi się jedynie do zarządzeń. Zważywszy jednak na modelowy charakter art. 93 – poprzez który ustrojodawca wyraził paradygmat aktu prawa wewnętrznego – należy przyjąć, że podstawą prawną decyzji wobec podmiotów prawa innych niż jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu nie może być jakikolwiek akt prawa wewnętrznego niezależnie od formy i autora. Dotyczy to zarówno kreowania obowiązków, jak i przyznawania uprawnień³⁹.

Kolejna wątpliwość nasuwa się w związku z uchwałami Rady Ministrów, o których rozważany przepis wspomina w ust. 1 i 3, ale nie wymienia ich w ust. 2 statuującym omawiany zakaz. Czy zatem wyraźne pominięcie miałyby świadczyć, że wolą ustrojodawcy było ustanowienie wyjątku od konstytucyjnego modelu aktu prawa wewnętrznego? Rezultaty wykładni językowej nie mogą zostać zaakceptowane przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, rozumowanie *a contrario*, doprowadziłoby do sytuacji, w której uchwały Rady Ministrów, wpływając na sytuację prawną podmiotu organizacyjnie jej niepodlegającego, stawałyby się *de facto* źródłami prawa powszechnie obowiązującego, pomimo niewymienienia w art. 87 ani żadnym innym przepisie ustawy zasadniczej (nadającym uchwałom RM taki przymiot). Po drugie, ekskluzja osób fizycznych i innych podmiotów, o których mowa w ust. 2 art. 93, z zakresu podmiotowego aktu wewnętrznego stanowi w isto-

³⁶ Zob. np. orzeczenie TK z 9 maja 1989 r., Kw 1/89, pkt V.

³⁷ Zob. szerzej M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 270–286.

³⁸ K. Działocha, komentarz do art. 93 Konstytucji..., uwaga 8b.

³⁹ Wyrok TK z 12 lipca 2001 r., SK 1/01, pkt III.3–4; wyrok TK z 21 czerwca 1999 r., U 5/98, pkt III.

cie fundament koncepcji aktu prawa wewnętrznego⁴⁰, co ostatecznie przesądza o treści normy konstytucyjnej. Należy zatem przychylić się do takiego rozumienia art. 93, w myśl którego adresatami każdego aktu prawa wewnętrznego (uchwały, zarządzenia, wytycznych itd.) mogą być wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe, zarówno hierarchicznie, jak i funkcjonalnie, przy czym na ten ostatni rodzaj więzi – w świetle judykatury TK – mogą powoływać się jedynie organy konstytucyjne wykonujące określone w ustawie zasadniczej zadania⁴¹.

Kolejną cechą składającą się na konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego jest wymóg podstawy prawnej zawartej w ustawie zgodnie z art. 93 ust. 2 zd. pierwsze Konstytucji, który głosi: „Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy”. Jak już zostało wyjaśnione, przepisu tego nie należy odczytywać literalnie w tym sensie, jakoby dotyczył jedynie zarządzeń, lecz jako ustanawiający pewien model aktu prawa wewnętrznego obowiązującego. Z przywołanego przepisu Konstytucji wynikają wprost dwie konsekwencje dla systemu źródeł prawa: 1) organ może wydać akt prawa wewnętrznego tylko na podstawie ustawy (z zastrzeżeniem Konstytucji, ponieważ ustrojodawca władny jest czynić wyjątki od modelu określonego w art. 93), a więc nie może zostać upoważniony do tego w drodze rozporządzenia⁴² czy umowy międzynarodowej⁴³, 2) kompetencji prawotwórczej nie wolno domniemywać, w szczególności nie jest dopuszczalne wywodzenie jej z samego usytuowania w strukturze organów władzy publicznej⁴⁴. Należy także zwrócić uwagę, iż sformułowanie art. 93 ust. 2 zd. pierwsze różni się od wymogu szczegółowego upoważnienia do wydania rozporządzenia (art. 92) oraz upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego (art. 94). Konstruuując relację między ustawą a aktem prawa wewnętrznego ustrojodawca nie zobowiązał ustawodawcy do formułowania wyraźnego upoważnienia, lecz użył frazy „tylko na podstawie ustawy”, co jest określeniem bardzo pojemnym treściowo. Bez wątplenia zawarcie w przepisie ustawy wskazania podmiotu wyposażonego w kompetencję prawodawczą, przedmiotu (materii) oraz formy aktu prawa wewnętrznego⁴⁵ stanowi realizację konstytucyjnego standardu. Co więcej, uznać należy takie rozwiązanie za ze wszech miar pożądane. Konstytucyjny wzorzec pozostawia jednak ustawodawcy zdecydowanie większą swobodę. Jak zauważa się w doktrynie, w świetle

⁴⁰ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, pkt III.3; wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, pkt IV.3.

⁴¹ Tak również R. Tupin, glosa do wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99), „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 88–93.

⁴² K. Działocha dopuszcza taką możliwość w odniesieniu do zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów (komentarz do art. 93 Konstytucji..., uwaga 6–7).

⁴³ Odmienne uważa A. Bałaban, którego zdaniem przepisy wewnętrzne można wydawać także na podstawie innych aktów prawa powszechnie obowiązującego, aczkolwiek nie wymienia wśród nich rozporządzeń (tenże, *Prawotwórcze, „samoistne” uchwały Rady Ministrów na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, (w:) B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu*, Wrocław 2012, s. 222–223).

⁴⁴ K. Działocha, komentarz do art. 93 Konstytucji..., uwaga 5–7, który uważa także, iż kompetencji stanowienia prawa wewnętrznego nie można wywodzić z zadań danego organu.

⁴⁵ Ibidem, uwaga 7; stanowisko Rady Legislacyjnej..., s. 46.

art. 93 ust. 2 zd. pierwsze wystarczającą podstawą ustawową jest także przepis wyznaczający danemu organowi kompetencje lub zadania⁴⁶. Wypada jednak podkreślić, iż wywodzenie kompetencji prawotwórczej z zadań organu może budzić istotne zastrzeżenia w świetle standardów demokratycznego państwa prawnego, nawet jeśli adresatem normy kompetencyjnej pozostaje jednostka organizacyjnie podległa organowi. W tym kontekście nie można jednak pominąć faktu, że Trybunał Konstytucyjny, o czym już wspomniano, dopuścił możliwość wydawania aktów prawa wewnętrznego na podstawie przepisów Konstytucji wyznaczających zadania i to w sytuacji, gdy adresatem są jednostki podległe funkcjonalnie (a więc przy najszerszym pojmowaniu podległości organizacyjnej).

Analizowany przepis wywołuje także inne kontrowersje. Zasadniczy spór w doktrynie, powstały na gruncie art. 93 ust. 2 zd. pierwsze, toczy się o prawo Rady Ministrów do stanowienia uchwał bez ustawowego upoważnienia. Koronnym argumentem za dopuszczalnością wydawania uchwał samoistnych przez rząd jest wykładnia językowa, która każe przyjąć, iż ich pominięcie w ust. 2, przy jednoczesnym wyartykułowaniu w ust. 1 i 3, oznacza, że ustrojodawca poczynił wyjątek dla tego rodzaju źródeł prawa wewnętrznego⁴⁷. Siłę tego argumentu nieco osłabia traktowanie art. 93 jako proklamującego model aktu prawa wewnętrznego, w którym uchwały i zarządzenia zostały wymienione jedynie przykładowo⁴⁸. Inaczej jednak niż przy wykładni art. 93 ust. 2 zd. drugiej Konstytucji nie znajdzie tu zastosowania konstatacja, że istotą tytułowego aktu jest brak wpływu na sytuację prawną osób fizycznych i innych podmiotów zewnętrznych, tj. spoza struktury organów władzy publicznej (niepodlegających organizacyjnie), ponieważ spór dotyczy podstawy prawnej a nie zakresu zastosowania. Wydaje się zatem, że można ten przepis interpretować trojako. Albo traktować uchwały RM jak każdy inny akt prawa wewnętrznego (wydawane na podstawie ustawy)⁴⁹, albo uznać je za akty samoistne (wydawane na podstawie ogólnych przepisów Konstytucji)⁵⁰, albo przyjąć, że mogą być wydawane na podstawie wyraźnego przepisu Konstytucji lub ustawy. Dwa ostatnie warianty są nieco kłopotliwe, ponieważ ustawa zasadnicza wyraźnie rządu do wydawania uchwał nigdzie, poza art. 93, nie upoważnia (w sprawie formy milczy nawet, gdy upoważnia RM do uchylania rozporządzeń i zarządzeń ministrów). Niemniej w piśmiennictwie zostały wyrażone poglądy aprobujące ostatni z wymienionych kierunek interpretacji, upatrujące

⁴⁶ Zob. szerzej W. Płowiec, op. cit., s. 90–94; A. Bałaban, *Prawo powszechnie obowiązujące a wewnętrznie obowiązujące*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3, s. 47. Obie możliwości dopuszcza § 134 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

⁴⁷ Tak L. Garlicki, *Polskie...*, s. 128, 302.

⁴⁸ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 64–65.

⁴⁹ Na takim stanowisku stoi W. Płowiec, op. cit., s. 88–90.

⁵⁰ Szerzej o uchwałach samoistnych RM, szczególnie w okresie prowizorium konstytucyjnego 1992–1997, zob. L. Garlicki, B. Hebdzżyńska, R. Szafarz, Szepietowska, *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 30–34, 43, 48–50.

w art. 146 ust. 4 Konstytucji podstawy prawnej do wydawania uchwał RM⁵¹. Warto nadmienić, że Trybunał Konstytucyjny również dopuścił możliwość stanowienia wszystkich aktów prawa wewnętrznego na podstawie Konstytucji oraz ustaw⁵², co zdaje się słusznie przechylać szalę na korzyść koncepcji wymienionej wyżej jako trzecia.

Trzeba zwrócić uwagę, że paradygmatyczne traktowanie art. 93 Konstytucji oznacza, iż wymóg podstawy ustawowej (konstytucyjnej) dotyczy każdego aktu prawa wewnętrznego. O ile w odniesieniu do centralnych organów państwa warunek ten nie budzi najmniejszych wątpliwości i zasługuje na pełną aprobatę, o tyle pewne zastrzeżenia mogą powstać, gdy rozważy się kompetencje prawotwórcze organów wewnętrznych wspomnianych podmiotów i jednostek hierarchicznie im podległych. Nie ulega wątpliwości, że jednostki, o których mowa w art. 93, mogą tworzyć strukturę wielostopniową. Powstaje zatem pytanie, czy również podmioty zajmujące w hierarchii niższą (ale nie najniższą) pozycję są zobowiązane do poszukiwania ustawowej podstawy do wydawanych przez siebie aktów prawa wewnętrznego. Możliwe do zaproponowania wydają się dwa rozwiązania. Można przyjąć, że określony w art. 93 model prawa wewnętrznego bezwzględnie dotyczy jedynie aktów wydawanych przez niektóre podmioty, np. centralne organy państwa (tu już pojawia się pytanie o kryterium), lecz wówczas powstaje problem klasyfikacji aktów normatywnych wydawanych przez jednostki organizacyjnie im podległe (szczególnie niższego stopnia). Czy pozostają źródłami prawa w rozumieniu Konstytucji? Czy może stanowią przepisy o charakterze wewnętrznym, lecz znajdujące się poza konstytucyjną regulacją? Innym rozwiązaniem – wydaje się, że trafniejszym – jest dopuszczenie swoistej subdelegacji. Organ upoważniony ustawowo do wydania aktu prawa wewnętrznego mógłby przekazywać swoje kompetencje prawotwórcze (w zakresie prawa wewnętrznego) jednostkom organizacyjnie podległym, np. minister nadaje w drodze zarządzenia regulamin organizacyjny ministerstwa, w którym określa, które jednostki (podległe ministrowi) i w jakim zakresie mogą wydawać akty prawa wewnętrznego kierowane do im podległych podmiotów (spełniając przy tym pozostałe kryteria z art. 93). Powstawałby wówczas pewien „wewnętrzny łańcuch kompetencyjny”. Koncepcja ta, oczywiście, może być uznana za nieco wysublimowaną, a ponadto zrażać do niej może immanentnie założona subdelegacja. Niemniej pozwala obronić tezę o paradygmatycznym modelu aktu prawa wewnętrznego, o którym mowa w art. 93 Konstytucji.

Piątą, ostatnią cechą aktu prawa wewnętrznego wynikającą z Konstytucji jest wymóg zgodności z prawem powszechnie obowiązującym (art. 93 ust. 3), a więc z każdym aktem należącym do tej kategorii, w tym z rozporządzeniami oraz pra-

⁵¹ K. Działocha, komentarz do art. 93 Konstytucji..., uwaga 5.

⁵² Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, pkt III.3. Warto dodać, że § 133 Zasad techniki prawodawczej stanowi, że uchwały rządu są wydawane na podstawie Konstytucji lub ustaw, zaś pozostałe akty prawa wewnętrznego na podstawie ustaw.

wem miejscowym (przynajmniej na obszarze jego obowiązywania), co odzwierciedla hierarchię źródeł prawa. Analizowany przepis nie precyzuje jednak, który organ i w jakim trybie ma sprawować kontrolę zgodności prawa wewnętrznego z powszechnie obowiązującym. W przypadku przepisów wewnętrznych wydawanych przez centralne organy państwa dokonywanie abstrakcyjnej, hierarchicznej kontroli zgodności norm ustrojodawca powierzył Trybunałowi Konstytucyjnemu, ale zawężając zakres podstawy (wzorca) do Konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz ustaw (art. 188 pkt 3 Konstytucji). Poza tym kompetencja badania legalności spoczywa w rękach każdego sądu, który zawsze może odmówić zastosowania danego aktu prawa wewnętrznego, choć nie spowoduje to wyeliminowania go z porządku prawnego. Zakres kontroli sprawowanej przez organy władzy sądowniczej obejmuje tak zgodność formalną, jak i materialną. Warto tu także zwrócić uwagę na uprawnienie Rady Ministrów do uchylania zarządzeń ministrów, które może być motywowane także sprzecznością z prawem powszechnie obowiązującym⁵³.

V. Charakter prawny regulaminów izb parlamentarnych

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, katalog źródeł prawa wewnętrznego ma charakter otwarty, co oznacza, że w drodze ustawowej wolno kreować nowe formy i podmioty stanowiące wspomniane akty normatywne. Niemniej już sam ustrojodawca, oprócz uchwał RM, zarządzeń Prezesa RM i ministrów (a także Prezydenta oraz przewodniczących komitetów, którzy wchodzi w skład rządu), ustanowił akty normatywne, które posiadają taki przymiot. Przykładem jest regulamin Sejmu (*via* art. 124 Konstytucji także regulamin Senatu), który jednocześnie na tle innych przepisów prawa wewnętrznego zdecydowanie wyróżnia się zakresem stosowania⁵⁴.

Zgodnie z art. 112 Konstytucji Sejm uchwała regulamin, w którym określa organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, co stanowi literalnie rozszerzenie materii regulaminowej w porównaniu do art. 14 Małej Konstytucji z 1992 r.⁵⁵ Pierwsza część przywołanego przepisu w pełni koresponduje z paradygmatem określonym w art. 93. Konstytucyjny organ państwa w drodze aktu

⁵³ Zob. szerzej W. Płowiec, op. cit., s. 98–102.

⁵⁴ Odmienne uważa W. Sokolewicz, komentarz do art. 112 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, uwaga 9, którego zdaniem regulamin Sejmu jest źródłem prawa wyrykającym się dychotomicznemu podziałowi wprowadzonemu przez ustawę zasadniczą. Podobnie, choć podkreślając naturalne traktowanie regulaminu jako prawa wewnętrznego, L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 15, 31–32.

⁵⁵ Art. 14 brzmiał: „Szczegółową organizację i tryb pracy Sejmu określa regulamin uchwalony przez Sejm”.

prawa wewnętrznego powołuje, reguluje zakres obowiązków oraz sposób elekcji swoich organów wewnętrznych (pomocniczych, kierowniczych), a także porządek prac⁵⁶, oczywiście, w granicach wyznaczonych Konstytucją i zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym⁵⁷ (art. 93 ust. 3). Jednocześnie ustrojodawca upoważnił Sejm do określenia w regulaminie sposobu wykonywania (ale nie kreowania) obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, a więc wszelkich związanych z tym zagadnień proceduralnych⁵⁸ (np. dotyczących przedstawiania informacji Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa). W świetle przepisów ustawy zasadniczej niedopuszczalne jest zatem określanie w regulaminie izby kwestii materialnoprawnych dotyczących konstytucyjnych lub ustawowych obowiązków organów państwowych względem parlamentu (np. poprzez doprecyzowanie treści).

Bez wyraźnej podstawy konstytucyjnej (wyrażonej w art. 112) dyskusyjne byłoby przyjęcie na gruncie tylko art. 93, iż Sejm jest władny określać kwestie proceduralne odnoszące się do wykonywania tychże obowiązków wobec izby⁵⁹. W warunkach zasady trójpodziału władzy nie zachodzi bowiem relacja podległości organizacyjnej (hierarchicznej, ustrojowej) wobec Sejmu innych organów państwowych, takich jak Rada Ministrów, Prezydent, Sąd Najwyższy czy nawet Rzecznik Praw Obywatelskich⁶⁰ (wyjątkiem jest np. Najwyższa Izba Kontroli). Konstatacja ta uzasadnia przyjęcie stanowiska, iż w ujęciu materialnoprawnym sposób wykonywania obowiązków, o których wspomina art. 112 Konstytucji, wymaga aktu prawa powszechnie obowiązującego (czyli powinien zostać uregulowany w drodze ustawowej). Ustrojodawca uczynił tu jednak wyjątek i *expressis verbis* zezwolił sprawy materialnie przynależne do prawa powszechnie obowiązującego (wykonywanie konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec izby) unormować w akcie prawa wewnętrznego. Jeżeli jednak przyjąć w ślad za TK (czego twórcy Konstytucji chyba nie przewidywali), że podległość organizacyjna obejmuje także podległość funkcjonalną, wówczas dałoby wywieść się z art. 93 Konstytucji, choć być może z pewnym

⁵⁶ Pojęcie to w zasadzie obejmuje fragment materii regulaminowej, o której mowa w art. 123 ust. 2 Konstytucji (L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 21–22).

⁵⁷ Ponieważ Konstytucja wyłącza z zakresu przedmiotowego ustawy tzw. materię regulaminową (wyznaczoną art. 112, art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2 Konstytucji) kolizja norm na tym polu jest wykluczona (inaczej TK w wyroku z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, pkt III.2), a jeśli miałyby miejsce, to oznaczałoby to, że ustawa albo regulamin wykroczyły poza swój zakres materialny i przez to jeden z tych aktów jest niezgodny z Konstytucją (konflikt należałoby rozstrzygnąć zatem z perspektywy kompetencyjnej). Natomiast teoretycznie można wyobrazić sobie sytuację, gdy z umowy międzynarodowej wynika dla parlamentu obowiązek np. powołania stałej komisji w określonym w umowie celu.

⁵⁸ Jak podkreśla L. Garlicki, przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. podstawa prawna była tu konstruowana w drodze wykładni (L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 23–24, 32–33).

⁵⁹ W doktrynie zwrócono uwagę, że już z konstytucyjnego prawa zwyczajowego można wywodzić prawo parlamentu do uchwalania własnego regulaminu i unormowania w ten sposób swoich spraw wewnętrznych (zob. szerzej W. Sokolewicz, komentarz do art. 112..., uwaga 5 oraz wątpliwości L. Garlickiego, *Konstytucja...*, s. 14–16).

⁶⁰ Potwierdził to TK w wyroku z 19 października 2010 r., K 35/09.

trudem, wystarczające podstawy do uznania, że sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków wobec izby może podlegać regulacji przepisami wewnętrznymi (w tym przypadku regulaminami Sejmu i Senatu), ponieważ pomiędzy ustrojowo niezależnym organem państwa (np. Trybunałem Konstytucyjnym) a Sejmem zachodzi podległość funkcjonalna w zakresie, w jakim organ ten jest zobowiązany do dokonania określonej czynności względem izby. Sposób wykonania tego obowiązku mieści się zatem w tak rozumianej podległości organizacyjnej (w konsekwencji nie jest to już materia prawa powszechnie obowiązującego). Interpretacja ta może budzić pewne obawy, czy wyrażona w art. 10 Konstytucji zasada podziału i równowagi władzy nie stoi jej na przeszkodzie, lecz wydaje się, iż – mimo wszystko – nie. Zachodzi tu bowiem analogiczna relacja podległości jak w przypadku banków komercyjnych i NBP.

Przedstawione powyżej rozumowanie ma naturalnie – niezależnie od dyskusyjnego – charakter czysto spekulatywny, ponieważ wobec jednoznacznego przepisu ustawy zasadniczej nie ma konieczności odwoływania się do koncepcji podległości funkcjonalnej ani w ogóle do art. 93 Konstytucji. Niemniej warto zasygnalizować, jakie konsekwencje immanentnie niesie ze sobą przyjęcie szerokiej definicji podległości organizacyjnej, przy jej zastosowaniu poza obszarem prawa bankowego i to nawet przy zachowaniu obu warunków wykreowanych przez Trybunał w omówionym wcześniej judykacie (organ wymieniony w ustawie zasadniczej i realizujący konstytucyjnie określone zadanie).

Specyfika regulaminów izb parlamentarnych jako aktów prawa wewnętrznego wyznaczona jest również przez art. 61 ust. 4 Konstytucji, który stanowi o trybie udzielania informacji publicznej. Podobnie jak w art. 112 jest tu mowa o kwestiach proceduralnych, związanych z dostępem obywateli do informacji publicznej dotyczącej działalności izb. Ustrojodawca nie upoważnił zatem prawodawcy regulaminowego do stanowienia przepisów materialnych, w szczególności ograniczeń czy zasad uzyskiwania dostępu, lecz do określenia sposobu udzielania informacji publicznej i stosownej procedury⁶¹, który wywiera jednak pewien wpływ na sytuację prawną obywateli poprzez normatywne dookreślenie warunków faktycznej możliwości korzystania z konstytucyjnego prawa podmiotowego i jako ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności oraz praw powinno być postrzegane w świetle art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Z tego powodu ustalenie trybu realizacji prawa do informacji publicznej ustrojodawca powierza ustawie, a wyjątkowo w odniesieniu do Sejmu i Senatu – szanując zasadę autonomii parlamentu – regulaminom izb. Wprawdzie z materialnego punktu widzenia zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze regulaminowej na podstawie art. 61 ust. 4 Konstytucji ma charakter powszechnie

⁶¹ M. Zubik, *Opinia w sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1, s. 58.

obowiązujący⁶², to jednak z woli ustrojodawcy podlega unormowaniu przepisami regulaminów Sejmu i Senatu jako aktów prawa wewnętrznego.

Również w stosunku do tego przepisu pozostają aktualne poczynione wyżej uwagi o granicach stosowania aktów prawa wewnętrznego, których paradygmat wyznacza art. 93 Konstytucji. Przyjęcie wykładni poszerzającej rozumienie podległości organizacyjnej o aspekt funkcjonalny – analogicznie jak przy sposobie wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec izby – pozwala uzasadnić unormowanie trybu udzielania informacji publicznej przez Sejm i Senat w drodze przepisów wewnętrznych, ponieważ występujący o dostęp do informacji publicznej pozostają w stosunku funkcjonalnej podległości wobec izby jej udzielającej.

Intencją piszącego te słowa nie jest, rzecz jasna, kwestionowanie zasadności brzmienia art. 61 ust. 4 oraz 112 Konstytucji, lecz zwrócenie uwagi, iż określona wykładnia terminów użytych w art. 93 ust. 1 przynosi efekty w dużej mierze zbieżne z wyrażonym *expressis verbis* zamysłem twórców ustawy zasadniczej o poszerzeniu zakresu materialnego regulaminów izb parlamentarnych (przesądzającej o ich specyfice jako aktów prawa wewnętrznego) i w tym sensie „konsumuje” zawartą w tych przepisach nowość normatywną względem art. 93 Konstytucji. Warto zaznaczyć, że wyraźny przepis ustawy zasadniczej, powierzający określenie pewnych spraw aktem prawa wewnętrznego, skutecznie zapobiega wkroczeniu ustawodawcy w materię zastrzeżoną dla uchwały. Tak więc ustrojodawca, ograniczając w art. 112 oraz 61 ust. 4 Konstytucji zakres materialny ustawy, również przesądził o specyfice regulaminów izb parlamentarnych jako aktów prawa wewnętrznego.

VI. Umowy międzynarodowe zatwierdzane przez Rząd

W tekście Konstytucji można odnaleźć jeszcze jedno źródło prawa wewnętrznego. Jak wiadomo, polski porządek prawny zna dwa podstawowe typy umów międzynarodowych: ratyfikowane przez Prezydenta RP (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji) oraz zatwierdzane przez Radę Ministrów (146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji). Zgodnie z art. 87 ust. 1 pierwsze z wymienionych stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego. Polski ustrojodawca nie wypowiada się natomiast wprost o miejscu w systemie źródeł prawa umów zatwierdzanych przez rząd. Wprawdzie z zasady przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego wynika obowiązek wypełniania ciężących na niej zobowiązań prawnomiędzynarodowych, płynących ze wszystkich źródeł prawa międzynarodowego⁶³,

⁶² W. Sokolewicz, komentarz do art. 61 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, uwaga 7.

⁶³ P. Sarnecki, komentarz do art. 9 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, uwaga 2.

a może nawet domniemanie pośredniej inkorporacji norm prawa międzynarodowego do krajowego porządku prawnego⁶⁴, to jednak nie sposób na podstawie sformułowanej w art. 9 Konstytucji zasady ustrojowej przypisać rzeczonym umowom przymiotu prawa powszechnie obowiązującego⁶⁵. W konsekwencji należy przyjąć, że analizowany przepis nałożył na organy państwa polskiego obowiązek zapewnienia ich przestrzegania i stosowania w stosunkach krajowych, co *de lege lata* oznacza – zgodnie z założeniem dychotomicznego systemu źródeł prawa – że na gruncie ustawy zasadniczej posiadają one charakter prawa wewnętrznego⁶⁶ ze wszystkimi konsekwencjami, jakie *mutatis mutandis* wynikają z art. 93.

Umowy międzynarodowe zatwierdzane przez rząd mają zatem charakter wewnętrzny, mogą być adresowane jedynie do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu (tu zatwierdzającemu), są wydawane na podstawie ustawy⁶⁷, nie mogą być podstawą „decyzji” wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów oraz muszą być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym. Trzeba nadmienić, że art. 89 ust. 1 Konstytucji przesądza, że pomiędzy aktami powszechnie obowiązującymi a umowami międzynarodowymi zatwierdzanymi przez rząd zachodzi wyraźna rozbieżność materii regulowanych, więc ewentualna sprzeczność jest wysoce hipotetyczna⁶⁸. Natomiast ze względu na treść art. 9 Konstytucji należy omawianym umowom przypisać pierwszeństwo w przypadku kolizji z innymi aktami prawa wewnętrznego (przynajmniej pierwszeństwo stosowania).

Rozważenia wymaga sytuacja, gdy z takiej umowy wynikać będą pewne uprawnienia dla konkretnych podmiotów prawa „zewnętrznych” wobec rządu i administracji rządowej. W świetle Konstytucji niedopuszczalne jest traktowanie przepisów umowy zatwierdzanej przez RM jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia sytuacji prawnej podmiotu indywidualnego⁶⁹ (np. obywatela), zaś wyrażona w art. 9 zasada ustrojowa obliuguje do wypełnienia zobowiązań międzynarodowych. Jedynym racjonalnym rozwiązaniem jest zatem uchwalenie ustawy (lub przyjęcie innego aktu powszechnie obowiązującego) zapewniającej realizację stosowanych postanowień umowy w prawie krajowym⁷⁰. Na zakończenie tego wątku rozważań można by

⁶⁴ Tak M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Zakamycze 2003, s. 16.

⁶⁵ A. Wyrozumska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 601–603.

⁶⁶ L. Garlicki, *Polskie...*, s. 146; P. Sarnecki, *System...*, s. 61–62; R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 120, 193.

⁶⁷ Niezależnie od podstawy konstytucyjnej, kompetencję taką przewiduje art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.).

⁶⁸ Może jednakże wystąpić w odniesieniu do np. przedkonstytucyjnych umów nieratyfikowanych (zob. uchwała SN z 11 grudnia 2003 r., III CZP 82/03).

⁶⁹ Odmienne M. Masternak-Kubiak, *Glosa do wyroku z 19 XII 2002, K 33/02*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 6, s. 120–122.

⁷⁰ Zob. wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, pkt III.6; wyrok SN z 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, pkt 4; wyrok NSA z 17 maja 1999 r., OSA 2/98 (wszystkie cytowane orzeczenia NSA dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). W literaturze jako metodę proponuje się odesłanie, które pozwala na stosowanie umowy jako części ustawy (M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie...*, s. 254–258).

jeszcze pokusić się o postawienie pytania, czy rozwiązaniem do końca trafnym było pozostawienie omawianej kategorii umów międzynarodowych poza segmentem źródeł prawa powszechnie obowiązującego przy jednoczesnym sformułowaniu obowiązku przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego.

VII. Prawo wewnętrzne samorządu zawodowego

Wspomniane dotąd cztery rodzaje aktów prawa wewnętrznego nie wyczerpują całego katalogu, który jest przedmiotowo otwarty i może być poszerzany w drodze ustawowej. Niemniej Konstytucja przewiduje *implicite* możliwość wydawania aktów prawa wewnętrznego poprzez wskazanie określonym podmiotom ich konstytucyjnych zadań⁷¹. Zgodnie z art. 17 Konstytucji ustawodawca jest władny do tworzenia samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Samorząd zawodowy jest zatem formą decentralizacji rzeczowej administracji publicznej, która oznacza wykreowanie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji, wyposażonej we władztwo publiczne⁷². Realizacja konstytucyjnego zadania przez korporację może odbywać się zarówno poprzez indywidualne akty prawne, jak i akty normatywne, wydawane w zakresie określonym przez ustrojodawcę oraz w granicach kompetencji prawotwórczych wyznaczonych w ustawie. Te ostatnie, rzecz jasna, nie mogą mieć charakteru powszechnie obowiązującego, a więc zgodnie z tezą o dychotomicznym systemie źródeł prawa, są przepisami wewnętrznymi⁷³, których ogólny i bezwzględnie obowiązujący model wyznacza art. 93 Konstytucji. Akty normatywne wydawane przez organy samorządu zawodowego muszą być zatem wydawane na podstawie ustawy i pozostawać w zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Mają charakter wewnętrzny, skierowane mogą być jedynie do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu i nie mogą być podstawą decyzji adresowanej wobec podmiotów pozostających „na zewnątrz” samorządu zawodowego.

Warto zwrócić uwagę, że ustrojodawca, zakreślając krąg adresatów prawa wewnętrznego, użył sformułowania „jednostka organizacyjnie podległa”, a nie „jednostka organizacyjna”, co umożliwiłoby przyjęcie takiej interpretacji, w myśl której akt prawa wewnętrznego może być skierowany nie tylko do określonych

⁷¹ Zob. A. Wróbel, *Charakter prawny samorządu notarialnego i jego kompetencje prawodawcze*, „Rejent” 2001, nr 5, s. 278–283, zvl. s. 280, który konsekwentnie używa terminu „prawo” (bez przymiotnika „wewnętrzne”), ale jednocześnie zdecydowanie oponuje przeciw klasyfikowaniu kompetencji normotwórczych samorządu jako autonomii statutowej.

⁷² P. Sarnecki, komentarz do art. 17 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, uwaga 3.

⁷³ A. Korybski, op. cit., s. 138–139. Podkreślił to także TK w wyroku z 18 lutego 2004 r., P 21/02, pkt III.4, III.10, III.15.

struktur organizacyjnych, ale też generalnie wskazanych (tj. wyróżnionych ze względu na jakąś cechę) osób fizycznych pozostających w stosunku organizacyjnej podległości, która obejmuje podporządkowanie zarówno hierarchiczne (w tym służbowe) jak i funkcjonalne względem organu wydającego akt. Nawet tak szeroko rozumiana podległość ma jednak swoje granice.

W zawisłej przed TK sprawie dotyczącej dopuszczalności związania kandydatów na aplikacje prawnicze uchwałami organów samorządów zawodowych, zarówno Naczelna Rada Adwokacka jak i Krajowa Rada Radców Prawnych przekonywały, że wyrażenie przez kandydata zamiaru wpisu na listę aplikantów oznacza obowiązek poddania się w tym zakresie także normom wewnętrznym stanowionym przez korporację⁷⁴, choć na występowanie podległości funkcjonalnej wprost się nie powoływały. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że wolność wyboru i wykonywania zawodu jest chroniona konstytucyjnie i wyłącznie w drodze ustawy, po spełnieniu pozostałych warunków z art. 31 ust. 3 Konstytucji, może zostać ograniczona. Niezależnie jednak od tego ustrojodawca wyraźnie określił zadania samorządu zawodowego, które nie mogą – nawet na podstawie ustawy – regulować zasad naboru (konkursu) na aplikacje, ponieważ relacji kandydatów na aplikantów do korporacji zawodowej nie sposób uznać za podległość organizacyjną⁷⁵.

VIII. Stanowienie prawa wewnętrznego jako przejaw autonomii szkoły wyższej

Ustanawianie norm prawnych w drodze przepisów wewnętrznych, jak się zdaje, zakłada również art. 70 ust. 5 Konstytucji, potwierdzający autonomię szkoły wyższej, przez którą należy rozumieć chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia studentów. Ustrojodawca zapewnia uczelniom pewną sferę swobodnego decydowania o organizacji wewnętrznej, składzie władz i toku nauczania⁷⁶. Zakres przedmiotowy autonomii obejmuje także sprawy związane ze statusem studentów: przyjęcie, zasady kształcenia, szczegółowa regulacja praw i obowiązków, promocja. Bez wątplenia dostęp do wyższego wykształcenia, zasady działalności szkół wyższych, jak i sytuacja prawna studentów należą do materii ustawowej. Z drugiej strony zasada autonomii szkół wyższych domaga się pozostawienia pewnego zakresu spraw do wewnętrznej regulacji⁷⁷.

⁷⁴ Ibidem, pkt I.4–5.

⁷⁵ Ibidem, pkt III.11 i III.15.

⁷⁶ L. Garlicki, komentarz do art. 70 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, uwaga 15.

⁷⁷ Do których niektórzy zaliczają wprost tworzenie statutów, będących źródłem prawa, choć oczywiście nie powszechnie obowiązującego, np. E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu – użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, (w:) J. Filipek (red.) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 456–462.

Ambicją niniejszego artykułu nie jest, oczywiście, delimitacja tych obszarów, lecz zagadnienie charakteru prawnego aktów normatywnych wydawanych przez organy szkół wyższych (np. regulamin studiów). Z pewnością nie posiadają przymiotu powszechnego obowiązywania, nawet jeśli są adresowane do studentów czy doktorantów. Trybunał Konstytucyjny zaliczył je do „tzw. aktów władztwa zakładowego publicznych zakładów (...) [które] nie mają samoistnego charakteru, stanowią jedynie pewną aktualizację, względnie konkretyzację przepisów ustawy i wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego”⁷⁸. W konsekwencji odmówił im normatywnego charakteru, co może budzić uzasadnione wątpliwości, skoro bezsporne jest, że akty organów uczelni zawierają normy abstrakcyjno-generalne, które nie muszą stanowić jedynie powtórzenia norm powszechnie obowiązujących, lecz stanowić mogą ich konkretyzację (co niesie w sobie pewną nowość normatywną), jak też ustanawiać reguły postępowania nieprzewidziane w aktach wyższego rzędu. Zapewne jednak w przyjętej przez sąd konstytucyjny konwencji terminologicznej miało to oznaczać, że dyskutowane akty nie stanowią źródeł prawa w rozumieniu Konstytucji, co wydaje się tezą dyskusyjną, szczególnie w kontekście materii nimi regulowanej.

Zaliczenie uczelni do kategorii zakładów administracyjnych jest poglądem ugruntowanym w polskiej nauce prawa⁷⁹, lecz oprócz sprawowania władztwa zakładowego (np. egzaminowanie studentów) zasadne wydaje się przyjęcie tezy, że szkoły wyższe posiadają kompetencje do stanowienia prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji⁸⁰. Przepisy te mogą być adresowane jedynie do jednostek organizacyjnie (a nie tylko jednostek organizacyjnych) podległych zarówno hierarchicznie, jak i funkcjonalnie. W takim ujęciu w kręgu adresatów wspomnianych aktów znajdują się także studenci czy doktoranci. Stanowisku temu nie przeczy zakaz wydawania decyzji wobec obywateli i innych podmiotów na podstawie przepisów o charakterze wewnętrznym (art. 93 ust. 2), ponieważ intencją ustrojodawcy było tu wykluczenie możliwości oddziaływania przez akty prawa wewnętrznego na podmioty usytuowane „na zewnątrz struktury”, w ramach której obowiązują. Oczywiście, można także uznać, że stosunek pomiędzy studentem a uczelnią ma charakter podległości zakładowej ze wszystkimi tego konsekwencjami⁸¹. Wówczas należałoby przyjąć, że akty ogólne dotyczące

⁷⁸ Wyrok TK z 8 listopada 2000 r., SK 18/99, pkt III.11.

⁷⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 126–127; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, (w:) M. Wierzbowski (red.), op. cit., s. 111–114. Są jednak zgłaszane postulaty, by uznać, iż szkoła wyższa jest rodzajem korporacji o charakterze nieterytoryalnym (E. Ochendowski, op. cit., s. 456–462).

⁸⁰ Przeciwnie zdanie wyraził A. Szyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, (w:) K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 179.

⁸¹ Za ilustrację niech posłuży postanowienie NSA z 18 września 2012 r. (I OSK 1583/12), w którym stwierdził, że udzielenie warunkowego zezwolenia na podjęcie studiów na następnym roku jest przejawem władztwa zakładowego i w konsekwencji odrzucił skargę. Tymczasem rozpatrujący sprawę sąd pierwszej instancji uznał, iż organy uczelni naruszyły regulamin studiów.

uprawnień i obowiązków studentów mają charakter wewnątrzzakładowy i – jak wskazał TK – usytuowane są poza konstytucyjnym systemem źródeł prawa (nie stanowią prawa ani powszechnie, ani wewnątrznie obowiązującego), natomiast ustrojowa zasada autonomii szkoły wyższej co najwyżej poszerza i wzmacnia zakres władztwa zakładowego.

Taką interpretację można by uznać za zgodną z ustawą zasadniczą, gdyż litera Konstytucji nie została naruszona. Wydaje się jednak, że bardziej koherentne z koncepcją autonomii szkoły wyższej jest stanowisko zaprezentowane wcześniej, przyznające uczelni kompetencje normotwórcze w postaci stanowienia prawa wewnętrznego, co zresztą *per se* nie musi podważyć charakteru szkoły wyższej jako zakładu administracyjnego i prowadzić do uznania uczelni za korporację⁸².

IX. Prawo wewnętrzne samorządu terytorialnego

Kolejne poruszone tu zagadnienie dotyczy tworzenia przepisów wewnętrznych przez organy władzy publicznej, wyposażone na mocy art. 94 Konstytucji w kompetencje wydawania aktów prawa miejscowego, czyli organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Ustrojodawca wprost nie przyznał wymienionym podmiotom takiej kompetencji, lecz przyjęcie koncepcji podmiotowo i przedmiotowo otwartego systemu źródeł prawa wewnętrznego pozwala skonstatować, iż również te organy, po spełnieniu przesłanek zawartych w art. 93 Konstytucji, mogą stanowić tego rodzaju normy. Należy podkreślić, iż w tym przypadku nie jest to już prawo miejscowe, tylko prawo wewnętrzne – chociaż tworzone przez organy posiadające wyłączną kompetencję do stanowienia prawa miejscowego – ponieważ w myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji *ex definitione* prawo miejscowe ma charakter powszechnie obowiązujący⁸³. Na poziomie regulacji konstytucyjnej rozróżnienie pomiędzy prawem miejscowym a prawem wewnętrznym jest zatem niezwykle czytelne, a klarownego obrazu nie mając tożsamość podmiotowa wydających wspomniane akty. Praktyczne wątpliwości pojawiają się jednak przy klasyfikacji konkretnych uchwał i innych „produktów działalności prawotwórczej” podmiotów wymienionych w art. 94 Konstytucji.

Powszechnie w doktrynie przyjmuje się, że akty prawa miejscowego mogą mieć charakter wykonawczy (tj. realizować upoważnienie ustawowe), porządkowy lub ustrojowo-organizacyjny (np. statut gminy)⁸⁴. W odniesieniu do dwóch pierw-

⁸² Możliwość przyjęcia koncepcji dualistycznej rozważa E. Ochendowski, op. cit., s. 462.

⁸³ Odmienne K. Działocha, komentarz do art. 94 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, uwaga 4; aprobując D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 67–73. Szerzej o rozbieżnościach w doktrynie pisze M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010, s. 97–99.

⁸⁴ T. Szewc, *Problem kwalifikacji prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 47 i cytowana tam literatura.

szych kategorii Konstytucja dopuszcza jedynie akty prawa powszechnie obowiązującego, czyli miejscowego. Inaczej prezentuje się zagadnienie regulacji spraw dotyczących ustroju wewnętrznego i funkcjonowania podmiotów wymienionych w art. 94 Konstytucji oraz jednostek organizacyjnie im podległych. Zakres przedmiotowy sugerowałby akt prawa wewnętrznego, lecz ustawodawca (w granicach konstytucyjnie zdeterminowanej materii ustawowej) może zdecydować, by dany obszar spraw został uregulowany w drodze prawa powszechnie obowiązującego (miejscowego), nawet jeśli dotyczy wyłącznie organizacji wewnętrznej organów władzy publicznej, ponieważ z istoty prawa powszechnie obowiązującego wynika, że nie ma takiego podmiotu, który nie mógłby być jego adresatem. Przykładem może być art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸⁵ przesądzający, że w drodze prawa miejscowego określa się m.in. wewnętrzny ustrój gminy oraz jednostek pomocniczych, organizację urzędów i instytucji gminny czy zasady zarządu mieniem gminy.

Jak wiadomo, ustrojodawca nie zdecydował się na enumeratywne wyliczenie źródeł prawa miejscowego (jedynie art. 184 Konstytucji mówi o uchwałach organów samorządu terytorialnego), co sprawia, że dopuszczalne jest stanowienie prawa miejscowego oraz prawa wewnętrznego w drodze rodzajowo identycznych aktów (np. uchwał rady gminy). Forma nie przesądza zatem o klasyfikacji ani nawet nie zawiera żadnych sugestii w tym względzie (może to być nawet akt stosowania prawa). Postawiony problem z trudem rozjaśnia jedynie stopień powiązania z ustawą. Zgodnie z wolą ustrojodawcy przepisy wewnętrzne są wydawane na podstawie ustawy i muszą być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym, a prawo miejscowe – na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie⁸⁶. Tak więc różnica sprowadza się do tego, że przyznanie kompetencji normotwórczej w zakresie prawa wewnętrznego nie jest powiązane z upoważnieniem ustawowym, lecz bardziej ogólnym wymogiem oparcia na ustawie, które może ograniczyć się do ogólnego upoważnienia danego organu do (bądź nakazania mu) „określenia”, „ustalenia” czy „kierowania”, jak też precyzyjnie wskazać formę i przedmiot aktu prawa wewnętrznego. W konsekwencji to każdorazowo w tekście ustawy, wyrażającej wolę ustawodawcy, należy poszukiwać klucza do odróżnienia prawa miejscowego od wewnętrznego⁸⁷ stanowionego przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej⁸⁸. W praktyce może to jednak przysporzyć wiele trudności⁸⁹.

⁸⁵ Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁸⁶ Zob. szerzej D. Dąbek, op. cit., s. 86–89, 93–99, 118–128.

⁸⁷ Ibidem, s. 138–155, gdzie autorka dokonuje klasyfikacji różnych aktów prawa miejscowego. Warto jednak zaznaczyć, że TK odmiennie niż autorka, uznał, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego ani żadnego innego prawa (postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, pkt II.4).

⁸⁸ Krytycznie ocenia taki stan rzeczy M. Laskowska, op. cit., s. 102–107.

⁸⁹ Dotychczasowa praktyka legislacyjna pokazuje, iż treść ustawowych podstaw do wydania przepisów prawa przez wspomniane organy (upoważnień) nierzadko budzi szereg zastrzeżeń i wątpliwości

X. Umowa, o której mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji

Na marginesie rozważań o konstytucyjnym paradygmacie aktu prawa wewnętrznego można jeszcze naświetlić charakter normatywny umów zawieranych przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami kościołów oraz związków wyznaniowych innych niż Kościół katolicki, na podstawie których uchwalane są ustawy określające wzajemne stosunki między Rzeczpospolitą Polską a konkretnym podmiotem konfesyjnym. Teoretycznie akt ten mógłby stanowić źródło prawa, lecz ustrojodawca nie zdecydował się na poszerzenie katalogu. Zarówno wykładnia językowa, jak i funkcjonalna prowadzą do jednoznacznych wniosków, iż analizowana umowa nie stanowi prawa powszechnie obowiązującego⁹⁰. Stanowi ona bowiem obligatoryjny element – o charakterze konsensualnym – postępowania prelegislacyjnego, warunkującego możliwość indywidualnego ustawowego uregulowania statusu prawnego podmiotu konfesyjnego w państwie. Kościoły i inne związki wyznaniowe – na tle pozostałych organizacji społeczeństwa obywatelskiego – uzyskały zatem bardzo silną i zinstytucjonalizowaną gwarancję wpływu (nie tylko negatywnego) na możliwość uchwalenia ustawy o wzajemnych stosunkach z państwem⁹¹.

Umowa wspomniana w art. 25 ust. 5 Konstytucji nie ma również charakteru prawa wewnętrznego (nawet jeśli przyjąć, że zawiera normy abstrakcyjno-generalne⁹²). Gdyby uznać taką ewentualność, okazałoby się, iż rząd zawierając umowę z podmiotem konfesyjnym adresuje do jednostek organizacyjnie podległych obowiązek wykonania aktu, który dotyczy relacji państwa ze związkiem religijnym, a więc podmiotem, którego sytuacja prawna może być regulowana jedynie prawem powszechnie obowiązującym. W konsekwencji umowa wiązałaby jedynie jednostki organizacyjnie podległe RM – również materialnoprawnie –

(pominięcie formy aktu lub określenia zakresu mocy wiążącej), co przyczynia się także do rozbieżności w orzecznictwie i stanowiskach organów nadzoru co do charakteru prawnych aktów wydawanych przez podmioty wymienione w art. 94 Konstytucji (prawo miejscowe czy wewnętrzne), o czym pisze T. Szewc, op. cit., s. 48–56.

⁹⁰ Doktryna prawa wyznaniowego jednolicie stoi na tym stanowisku (np. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 212–215, 238; P. Stanisławski, *Źródła prawa wyznaniowego*, (w:) A. Mezglewski (red.), *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Symposium Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14–16 stycznia 2003)*, Lublin 2004, s. 316–317; W. Uruszczyk, *Art. 25 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Problemy interpretacyjne*, (w:) P. Borecki, A. Czohara, T.J. Zieliński (red.), *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009, s. 483), a odmiennie, niezwykle nieliczne głosy prezentowane są wśród teoretyków prawa oraz konstytucjonalistów (E. Gdulewicz (w:) W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 182; T. Stawicki, P. Winczerek, op. cit., s. 134).

⁹¹ Zob. szerzej M. Olszówka, *Zawieranie umów i uchwalanie ustaw, o których mowa w art. 25 ust. 5 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 50–57.

⁹² Tak jest np. we Włoszech, gdzie porozumienie między rządem a związkiem religijnym jest formułowane w taki właśnie sposób (a następnie „przepisywane” w projekt ustawy, z drobnymi korektami stylistycznymi) – zob. szerzej P. Stanisławski, *Porozumienia w sprawie regulacji stosunków między państwem i niekatolickimi związkami wyznaniowymi we włoskim porządku prawnym*, Lublin 2007, s. 172–182.

lecz nie mogłaby stanowić podstawy prawnej jakiegokolwiek decyzji wobec związku religijnego (jego jednostek organizacyjnych lub wyznawców), nawet korzystnej, ponieważ wyklucza to art. 93 ust. 2 Konstytucji. Nie sposób też wykazać, że podmiot konfesyjny znajduje się w relacji podległości organizacyjnej (nawet funkcjonalnej) względem Rady Ministrów.

Poza tym kwalifikacja umowy z art. 25 ust. 5 jako źródła prawa (jakiegokolwiek) podważałaby *per se* znaczenie ustawy (w rozdziale I Konstytucji ustrojodawca tylko raz odwołuje się do tego aktu, właśnie w art. 25), bo jaki byłby cel ustanawiania dwóch źródeł prawa, z których jedno stanowi proceduralną podstawę drugiego? Wykreowanie alternatywnego źródła prawa w przypadku nieprzyjęcia ustawy bądź do momentu jej uchwalenia?

XI. Wnioski

Konstytucyjna reforma źródeł prawa przede wszystkim skupiła się na enumeratywnym wyliczeniu aktów należących do katalogu prawa powszechnie obowiązującego. Przede wszystkim zastrzeżenie może budzić decyzja ustrojodawcy o wykluczeniu zeń układów zbiorowych pracy, jak też regulacja dotycząca prawa miejscowego, uzasadniająca pogląd, że system ten pozostał mimo wszystko „niedomknięty”. Trudno też zaakceptować utrzymujący się stan „autonomicznego” traktowania pojęcia źródła prawa w odniesieniu do niektórych gałęzi prawa, prowadzącego wprost do konkluzji, że np. dane źródło prawa w rozumieniu kodeksu pracy nie jest źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji (bo nie jest ani powszechnie, ani wewnętrznie obowiązujące). Oczywiście, w obrocie prawnym, szczególnie prywatnoprawnym, występują różne akty normatywne (zawierające normy prawne o charakterze abstrakcyjno-generalnym), lecz nie oznacza to jeszcze, iż muszą one być koniecznie traktowane jako źródła prawa i tak też nazywane oraz charakteryzowane.

W Konstytucji zdefiniowano również przepisy wewnętrzne, ale nie przez wyliczenie przedmiotowe i podmiotowe, lecz enumerację cech. Wprawdzie stylizacja art. 93 ust. 1 i 2 przysparza przy wykładni pewnych trudności (sugestia zamkniętego katalogu aktów prawa wewnętrznego, literalne odniesienie ustawowej podstawy tylko do zarządzeń, ale już nie uchwał Rady Ministrów), lecz zostały one usunięte w dużej mierze przez judykaturę Trybunału Konstytucyjnego, odwołującego się do wykładni funkcjonalnej, choć siłą rzeczy pewne postulaty (przedmiotowe zamknięcie katalogu, wydawanie uchwał RM tylko na podstawie ustawy) *de lege lata* pozostają obecne w doktrynie. W rezultacie ustrojodawca sformułował przepis ustalający ogólny i bezwzględnie wiążący paradygmat aktu prawa wewnętrznego. Poszczególne cechy same w sobie nie budzą większych zastrzeżeń, lecz warto rozważyć, czy ustawowa podstawa w przypadku każdego aktu prawa wewnętrznego jest zawsze niezbędna i czy uelastycznienie tego wymogu wobec

podmiotów usytuowanych nieco niżej w zhierarchizowanej strukturze nie byłoby rozstrzygnięciem zasadnym i celowym.

Podkreślenia wymaga koncepcja podległości funkcjonalnej, zaaprobowana przez Trybunał Konstytucyjny oraz wyjaśniająca relacje m.in. między bankami komercyjnymi a Narodowym Bankiem Polskim. Przyjęcie tej interpretacji zdecydowanie poszerza krąg adresatów prawa wewnętrznego w stosunku do tradycyjnego pojmowania aktów kierownictwa wewnętrznego⁹³. Niemniej wydaje się pozostawać w pełni koherentna z modelem opisanym w art. 93 Konstytucji, a nawet immanentnie wynikać z brzmienia tego przepisu, w którym mowa o „jednostkach” (a więc także osobach fizycznych i innych podmiotach), a nie tylko o „jednostkach organizacyjnych” (co sugerowałoby wyłącznie elementy określonej struktury organizacyjnej).

Tezę o paradygmatycznym charakterze art. 93 Konstytucji wzmacnia dychotomiczna koncepcja systemu źródeł prawa, immanentnie wyrażona w rozdziale III ustawy zasadniczej, charakteryzującym jedynie akty prawa powszechnie obowiązującego (z zastrzeżeniem rozporządzeń z mocą ustawy) oraz przepisy wewnętrzne. System źródeł prawa został zatem przez ustrojodawcę zamknięty w tym sensie, że w konstytucyjnym rozumieniu akt niebędący prawem powszechnie obowiązującym *ex definitione* posiada przymiot prawa wewnętrznego (*tertium non datur*). W konsekwencji do źródeł tego ostatniego trzeba zaliczyć nie tylko uchwały i zarządzenia, o których wspomina Konstytucja, lecz również inne akty normatywne, które wymienia *expressis verbis* (regulaminy Sejmu i Senatu, umowy międzynarodowe zatwierdzone przez rząd), których wydawanie *implicite* zakłada (akty normatywne samorządu zawodowego⁹⁴ oraz szkoły wyższej), jak i te, dla których wyłączną podstawą jest ustawa zwykła. Bez wątplenia powstały w ten sposób zbiór aktów normatywnych ma charakter heterogeniczny, co być może uzasadniałoby *de lege ferenda* uelastycznienie konstytucyjnego paradygmatu, a nawet ewolucję w kierunku większej wariantowości. Postulatem wartym rozważenia mogłaby być propozycja modyfikacji charakteru normatywnego (przekształcenia w prawo powszechnie obowiązujące) konkretnych aktów, np. umów międzynarodowych zatwierdzanych przez rząd, w pewnych sensie najbardziej wyróżniających się spośród źródeł prawa wewnętrznego nie tylko w świetle art. 9 Konstytucji. Chyba że tak naprawdę intencją ustrojodawcy nie było określenie paradygmatu aktu prawa wewnętrznego, lecz jedynie zdefiniowanie przepisów wewnętrznych wydawanych przez

⁹³ H. Rot, *Koncepcja aktów normatywnych powszechnie i wewnątrz obowiązujących a przyszła konstytucja*, (w:) A. Patrzalek (red.), *Problemy prawodawstwa w nowej konstytucji PRL*, Wrocław 1998, s. 179–180, 186–187; zob. szerzej W. Płowiec, op. cit., s. 47–54, choć już w literaturze z okresu PRL wskazywano podległość funkcjonalną jako inny jeszcze rodzaj stosunku podległości, która zachodzi, gdy jeden podmiot jest uprawniony do koordynowania działalności innych podmiotów w zakresie przewidzianym przepisami prawa (ibidem, s. 54).

⁹⁴ Niewykluczone, że również inne rodzaje samorządu specjalnego, o których mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji, mogłyby uzyskać kompetencje stanowienia prawa wewnętrznego.

premiera, rząd i ministrów, na co wskazywałaby ściśle literalna wykładnia art. 93 Konstytucji. Taka interpretacja podważałaby jednak dychotomiczność podziału źródeł prawa, jak też rodziła pytanie o dopuszczalność, warunki wydawania i pozycję w systemie prawa tych wszystkich aktów, które pozostawałaby poza tak wykreowanym dualizmem.

STRESZCZENIE

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła dychotomiczny podział źródeł prawa na powszechnie i wewnętrznie obowiązujące. Katalog tych pierwszych ma charakter zamknięty podmiotowo i przedmiotowo, co oznacza, że z woli ustrojodawcy układy zbiorowe pracy oraz podobne porozumienia nie stanowią jego elementów. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, generalnie niekwestionowanym w literaturze, katalog prawa wewnętrznego jest otwarty podmiotowo i przedmiotowo, na co wskazuje wykładnia funkcjonalna (wbrew literalnej) art. 93 Konstytucji. Wspomniany przepis ustanawia pięć cech, które powinno spełniać każde źródło prawa niemające przymiotu powszechnie obowiązującego: 1) charakter wewnętrzny, 2) wyłącznym adresatem jednostka organizacyjnie (hierarchicznie, ustrojowo, funkcjonalnie) podległa, 3) ustawowa podstawa prawna, 4) zakaz stosowania wobec podmiotów niepodlegających organizacyjnie, 5) zgodność z prawem powszechnie obowiązującym. Pewne zastrzeżenia może budzić jedynie wymóg oparcia wszystkich aktów prawa wewnętrznego na podstawie ustawy.

Oprócz uchwał i zarządzeń wymienionych w art. 93 Konstytucji, ustrojodawca do tytułowego segmentu źródeł prawa zalicza regulaminy Sejmu i Senatu (nadając im specyficzny charakter prawny) oraz umowy międzynarodowe zatwierdzane przez rząd (taki charakter normatywny może budzić pewne wątpliwości). Za prawo wewnętrzne w rozumieniu Konstytucji należy także uznać akty normatywne samorządu zawodowego oraz szkół wyższych.

SUMMARY

The Constitution of the Republic of Poland of 2 April, 1997 introduced a dichotomous division of the sources of law into commonly and internally binding ones. The catalogue of the first ones is subjectively and objectively closed, i.e. due to the legislator's will, collective bargaining and other similar agreements do not constitute its elements. In accordance with the decisions of the Constitutional Tribunal, that are generally not questioned in the literature, the catalogue of internal law is subjectively and objectively open, which is indicated by the functional interpretation (unlike the literal one) of Article 93 of the Constitution. The regulation establishes five

characteristic features that each source of law that is not common should meet: 1) an internal character; 2) organizational (hierarchical, structural and functional) subordination of the sole addressee of the norm; 3) a statutory legal ground; 4) interdiction to be applied to entities that are not organizationally subordinate; 5) conformity with commonly binding law. What can cause some reservations is the requirement of basing every internal law regulation on a statute.

Apart from resolutions and rulings mentioned in Article 93 of the Constitution, the legislator includes Rules and Regulations of Sejm (Lower Chamber of the Parliament) and Senate (giving them a specific legal character) and international agreements signed by the government (this normative character can raise some doubts) in the discussed segment of the sources of law. In accordance with the Constitution, internal law also includes normative acts of professional associations and higher education institutions.

RÉSUMÉ

La constitution de la République Polonaise du 2 avril 1997 a introduit la distinction dichotomique des sources du droit comme celles universellement acceptées et celles qui sont valides à l'intérieur du pays. Le catalogue de ces premières a le caractère ferme ce qui veut dire que le pacte collectif ainsi que toutes les suites pareilles ne forment pas leurs éléments constructifs selon la volenté du législateur. En accord avec la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel qui n'est pas contesté dans la littérature, le catalogue du droit intérieure reste ouvert pour le sujet et l'objet ce qui est montré par l'interprétation fonctionnelle de l'art.93 de la Constitution. L'article cité constitue cinq traits caractéristiques pour les sources du droit qui ne veut pas être nommé universel qui sont les suivantes: 1) le caractère intérieur, 2) le destinataire unique est une unité subordonnée (par la hiérarchie, organisation ou fonction), 3) le principe de la loi, 4) la défense de l'utiliser envers les sujets nonsoumis d'après l'organisation, 5) l'accord avec la loi universellement acceptée et obligatoire. Il faut néanmoins présenter une remarque qui exige que tous les actes du droit intérieur soient basés sur la loi.

A part tous ces résolutions et arrêtés mentionnés dans l'art.93 de la Constitution, le créateur introduit dans toutes les sources du droit aussi les règlements de la Diète et Senat (en leur accordant un spécifique caractère juridique) ainsi que toutes les conventions internationales ratifiées par le gouvernement (ce qui peut causer quelques doutes). Et il faut y ajouter comme le droit intérieur compris par la Constitution tous les actes normatifs édités par les chambres professionnelles, les autonomies et les écoles supérieures.

РЕЗЮМЕ

Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года ввела дихотомическое разделение источников права на общие и внутренне обязывающие. Каталог этих первых имеет субъектно и объектно закрытый характер, что означает, что по воле законодателя коллективные договоры и подобные соглашения не являются его элементами. Согласно прецедентному праву Конституционного Суда, который по большому счёту не оспаривается в литературе, каталог внутреннего права открыт в субъектном и объектном отношении, на что указывает функциональная интерпретация (вопреки либеральной) статьи 93 Конституции. Упомянутое положение позволяет установить пять требований, которым должен соответствовать каждый источник права, не имеющий атрибута повсеместно обязывающего: 1) внутренний характер, 2) исключительным адресатом является субъект, который подчинён организационно (иерархически, системно, функционально), 3) законодательная юридическая основа, 4) запрет на применение по отношению к субъектам, независимым организационно. Некоторые возражения может вызывать только требование рассматривать все правовые акты на основе закона.

Кроме постановлений и распоряжений, перечисленных в статье 93 Конституции, законодатель к главному сегменту источников права причисляет регламенты Сейма и Сената (придавая им специфический правовой характер), а также международные договоры, утверждённые правительством (такой нормативный характер может вызывать некоторые сомнения). К внутреннему праву согласно Конституции следует также отнести нормативные акты органов профессионального самоуправления и вузов.