

Źródła prawa o charakterze wewnętrznym

Wprowadzony bezpośrednio do Konstytucji podział źródeł prawa na akty normatywne powszechnie i wewnętrznie obowiązujące jest nowością w polskim prawie konstytucyjnym. W myśl art. 93 ust. 1 Konstytucji źródłami prawa o wewnętrznym charakterze są uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Premiera i ministrów. Prawo wydawania zarządzeń na zasadach określonych w art. 93 przyznano także Prezydentowi RP (art. 142 ust. 1) oraz przewodniczącym komitetów powołanych w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3).

Akty prawa wewnętrznego publikuje się w Monitorze Polskim [A. Redelbach, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 1999, s. 189.].

Uchwały Rady Ministrów

Uchwały Rady Ministrów są to akty normatywne o charakterze kolegialnym. Z brzmienia art. 92 ust. 2 Konstytucji należy wnosić, iż dla ich wydania nie jest potrzebne upoważnienie ustawowe. W myśl art. 93 ust. 2 Konstytucji zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie ustaw, z czego *a contra*rio należałoby wnosić, iż uchwały Rady Ministrów takiej ustawowej podstawy mieć nie muszą i mogą mieć charakter samoistny [L. Garlicki, B. Szepetkowska, System źródeł prawa w Polsce..., op. cit., s. 30-31.]. Rada Ministrów wydaje uchwały normatywne w opierając się na ogólnej kompetencji wynikającej z art. 93 ust. 1 Konstytucji. Adresatami uchwał Rady Ministrów mogą być tylko podległe jej jednostki organizacyjne. Dzięki tym uchwałom rząd może w sposób samodzielny podejmować działania uznane przez siebie za potrzebne i konieczne. Przedmiotem uchwał mogą być np. realizowane przez rząd zadania, sposób działania rządu czy wewnętrzna struktura jego organów.

Uchwały RM są niezbędnym środkiem, poprzez który rząd może

kierować całością podporządkowanych mu organów. Samoistny charakter uchwał RM sprawia, iż mogą one regulować sprawy nie należące do zakresu ustawowego; tym samym uchwały nie mogą wkraczać w materię regulowaną ustawowo. Uchwały rządu nie mogą też stanowić podstawy dla wydawania decyzji administracyjnych czy orzeczeń sądowych wobec obywateli lub osób prawnych. W przypadku wydania uchwały adresowanej do innych, niż podległe RM, podmiotów lub określenia w niej materii wykraczającej poza wskazany wyżej zakres działania rządu, uchwałę taką należy uznać za niezgodną z Konstytucją. Oprócz uchwał normatywnych, o których mowa w art. 93 Konstytucji, rząd może podejmować uchwały nie zawierające norm prawnych, np. w celu wyrażenia własnego stanowiska w określonej sprawie. Tego typu uchwałom nie można przypisać cechy aktu normatywnego, tym samym nie są one aktami prawa wewnętrznego.

Zarządzenia premiera i ministrów

Drugim rodzajem aktów prawa wewnętrznego są zarządzenia wydawane przez prezesa RM i ministrów. W przypadku zarządzeń wydawanych przez ministrów, chodzi tu tak o ministrów kierujących działem administracji rządowej, jak i ministrów wypełniających zadania wyznaczone im przez premiera.

Zarządzenia to akty zawierające generalno-abstrakcyjne normy prawne. Zarządzenia są aktami wewnętrznymi wydawanymi tylko na podstawie ustawy i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. W przypadku zarządzeń Konstytucja nie formułuje wymogów, jakie powinno spełniać upoważnienie. Należy więc stwierdzić, iż upoważnienia te nie muszą być tak szczegółowe jak w przypadku upoważnień do wydania rozporządzenia, o których mowa w art. 92 Konstytucji. Jest to uzasadnione z jednej strony wewnętrznym charakterem zarządzeń, z drugiej koniecznością pozostawienia premierowi i ministrom swobody w kierowaniu pracami rządu i poszczególnych resortów. Zakres przedmiotowy zarządzeń zdeterminowany jest ich wewnętrznym charakterem. Mają regulować działania całej administracji rządowej – w

przypadku zarządzeń prezesa RM, lub poszczególnych jej działów – w przypadku zarządzeń ministrów. Zarządzenia jako akty prawa wewnętrznego nie mogą wkraczać w sferę prawa powszechnie obowiązującego, w tym względzie muszą spełniać wszystkie wymogi, o których była mowa odnośnie uchwał Rady Ministrów. W razie naruszenia tych wymogów należy zarządzenia uznać za niezgodne z Konstytucją.

Cechą charakterystyczną aktów prawa wewnętrznego jest to, iż są one adresowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty i tylko te jednostki są nimi związane. Oznacza to, iż normy zawarte w tych aktach nie mogą być adresowane ani do obywateli ani do innych podmiotów prawa publicznego i prywatnego. Zarówno zarządzenia, jak i uchwały muszą być zgodne z powszechnie obowiązującym prawem. Ponieważ Konstytucja nie wprowadza w tym wypadku żadnych ograniczeń przedmiotowych należy przypuszczać, iż chodzi tu również o zgodność z prawem miejscowym [Ibidem, s. 36-37.]. Ze sformułowania art. 93 Konstytucji nie wynika wprost, czy wyliczenie źródeł prawa wewnętrznego w nim zawarte ma charakter enumeratywny, czy też dopuszczalne są inne rodzaje źródeł prawa wewnętrznego. Z punktu widzenia wielości dotychczas istniejących źródeł prawa niewątpliwie ich ograniczenie byłoby pożądane, powstaje jednak pytanie, czy jednak tak się stanie w praktyce. Zależy to od tego czy w ustawach znajdą się upoważnienia do wydawania innego rodzaju aktów prawotwórczej działalności organów administracji i ewentualnej interpretacji art. 93 przez Trybunał Konstytucyjny.

Praktyka działania organów administracji wskazuje, iż radykalne ograniczenie źródeł prawa wewnętrznego jest trudne do przeprowadzenia tak ze względu na wielość zadań administracji rządowej, jak i ze względu na jej skomplikowaną strukturę. Wprawdzie normy prawa wewnętrznego nie są adresowane do podmiotów w stosunku do administracji zewnętrznych, w tym do obywateli, jednak poprzez fakt, iż

wpływają one na sposób określenia kompetencji organów rozstrzygających, mogą mieć pośrednie znaczenie dla określenia sytuacji prawnej tychże podmiotów.

Na koniec tego podrozdziału warto wskazać różnice, jakie występują między aktami o charakterze wykonawczym powszechnie obowiązującym (rozporządzenia) i aktami o charakterze wewnętrznym (uchwały RM i zarządzenia).

1. Podstawowa różnica dotyczy zakresu ich obowiązywania, w pierwszym przypadku ma on charakter powszechny, adresatami norm mogą być osoby fizyczne i prawne oraz inne podmioty prawa publicznego. W przypadku aktów o charakterze wewnętrznym obowiązują one tylko jednostki podległe organowi wydającemu.

2. Inna jest funkcja rozporządzeń, a inna uchwał i zarządzeń. Rozporządzenia wydane w oparciu o szczegółowe upoważnienie ustawowe mają przede wszystkim stanowić konkretyzacje ustawy, natomiast uchwały czy zarządzenia to akty prawne służące przede wszystkim sprawnemu funkcjonowaniu administracji rządowej. Zróżnicowanie to znajduje swe odzwierciedlenie w podstawie prawnej do wydawania aktów powszechnie i wewnętrznie obowiązujących. W przypadku rozporządzeń jest to upoważnienie, którego wymogi szczegółowo określa art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji, w przypadku zarządzeń chodzi o podstawę ustawową, która jednak nie musi być tak szczegółowa, w przypadku uchwał dla ich wydania RM nie musi wskazać w ogóle podstawy ustawowej.

3. Różnica dotyczy też zakazu subdelegacji. O ile w przypadku rozporządzeń zakaz subdelegacji jest wprost sformułowany w art. 92 ust. 2 Konstytucji i nie może podlegać żadnym ograniczeniom, o tyle w przypadku uchwał RM i zarządzeń premiera lub ministrów zakaz taki nie jest bezpośrednio wyrażony w Konstytucji. Z jednej strony można by *a contrario* wnosić o dopuszczalności subdelegacji, z drugiej jednak dotychczasowe stanowisko doktryny, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz zasada zamkniętego katalogu źródeł prawa

przemawiają raczej za zakazem subdelegacji również w tym przypadku [Z. Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 1998, s. 43.]. Jednoznaczne rozstrzygnięcie tej wątpliwości nastąpi prawdopodobnie dopiero w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

4. Zasadnicza różnica między rozważanymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym i wewnętrznym dotyczy też ich pozycji w hierarchii źródeł prawa. Akty wewnętrzne mają niższą rangę i muszą być zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi. W podobny sposób wygląda natomiast możliwość badania legalności obu rodzajów aktów. Podlegają one kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Ponadto w przypadku rozporządzeń i zarządzeń ministrów Rada Ministrów na wniosek premiera może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie, Konstytucja nie precyzuje podstaw uchyleń, należy stąd wnosić, iż podstawą taką może być niezgodność rozporządzenia lub zarządzenia z aktami wyższej rangi jak i uznanie, iż dany akt normatywny nie odpowiada polityce rządu.

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę [pisanie prac](#) - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.