Agnieszka Bien-Kacała¹

Akty prawa wewnętrznego stanowione przez prezydenta RP

Słowa kluczowe: źródła prawa, źródła prawa wewnętrznego, prezydent

Keywords: sources of law, sources of internal legislation, President

Streszczenie

Artykuł dotyczy aktów prawa wewnętrznego stanowionych przez prezydenta RP. Akty te powinny odpowiadać charakterystyce ustalonej w art. 93 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Prezydent ma niewiele możliwości prawnych do stanowienia tego typu aktów. Przyznanie kompetencji prawotwórczej w odniesieniu do głowy państwa w kilku przypadkach wynika z Konstytucji RP. Dotyczy to Kancelarii Prezydenta RP, Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rady Gabinetowej. Przypadki te zostaną opisane w artykule.

Summary

Internal legislation constituted by the President of Poland

The article concerns the internal legislation adopted by the President. These acts should correspond to the characteristics set out in the Article 93 of the Polish Constitution. Under this provision, resolutions of the Council of Ministers and orders of the Prime Minister and ministers shall be of an internal character and shall bind only those organizational units subordinate to the organ which issues such an act. Orders shall only be

¹ Autorka jest adiunktem ze stopniem doktora habilitowanego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

issued on the basis of statute. They shall not serve as the basis for decisions taken in respect of citizens, legal persons and other subjects. Resolutions and orders shall be subject to scrutiny regarding their compliance with universally binding law. The president has few legal options to enact this type of legislation. The law-making power in relation to the head of state in a few cases is vested in the Constitution. This applies to the Presidential Chancellery, the National Security Council and the Cabinet Council. These cases are described in the article.

I.

Konstytucja RP w art. 142 ust. 1 przewiduje możliwość wydawania przez głowę państwa zarządzeń o charakterze wewnętrznym jako jednej z postaci aktów urzędowych². Akty te powinny odpowiadać charakterystyce przewidzianej w art. 93 Konstytucji RP³. W konsekwencji mogą one wiązać jedynie jednostki podporządkowane organizacyjnie głowie państwa. Podstawa do ich wydania powinna wynikać z ustawy, która w wyraźny sposób przyznaje kompetencję prawotwórczą. Akty te nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów zewnętrznych. Materia interesujących nas aktów może dotyczyć wyłącznie kwestii wewnętrznych. Podlegają one kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. W demokratycznym państwie prawnym każdy akt należący do systemu prawa wymaga ponadto ogłoszenia.

W odniesieniu do możliwości stanowienia aktów wewnętrznych przez prezydenta pojawia się kilka problematycznych sytuacji normatywnych. Przede wszystkim problem stwarzać może ustalenie kręgu adresatów norm wewnętrznych w postaci organów podległych prezydentowi. Regulacja kon-

² Por. J. Ciapała, *Formy aktów urzędowych i instytucja kontrasygnaty w kontekście pozycji konstytucyjnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcieskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 304–306.

³ Por. szerzej na ten temat A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, *passim*.

stytucyjna pozwala na rozważenie interesującej nas więzi w odniesieniu do Kancelarii Prezydenta RP, Rady Bezpieczeństwa Narodowego i ustawowego podmiotu, jakim jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rady Gabineutowej. Pojawia się także wątpliwość w zakresie podstawy prawnej przyznania kompetencji prawotwórczych na poziomie ustawowym. We wskazanych przypadkach mamy do czynienia przede wszystkim z podstawą konstytucyjną. Zastanowić się wypada, czy upoważnienie takie może wynikać z aktów o mocy ustawy wydawanych przez głowę państwa, oraz czy jest możliwe przekazanie uprawnień prawotwórczych w drodze rozporządzenia wykonawczego. Istotną kwestią jest także ogłaszanie aktów wewnątrznie obowiązujących, wydanych przez głowę państwa. Problemy te uczynię przedmiotem dalszych rozważań.

II.

Podmiotem, którego działalność może być regulowana w drodze zarządzeń prezydenta, jest niewątpliwie jego Kancelaria⁴. Jest to organ o charakterze pomocniczym. Konstytucyjne użycie terminu „organ” nie może uzasadniać przypisywania samodzielnych kompetencji temu podmiotowi, głównie z powodu pomocniczego statusu. Nie jest to również konstytucyjny centralny organ państwa, czyli kategoria wyróżniana w związku ze sporem kompetencyjnym. Wskazuje się w literaturze rozumienie konstytucyjnego terminu „organ” jako urząd pomocniczy, będący zespołem środków materialno-technicznych oraz osobowych powołany do obsługi prezydenta w zakresie jego kompetencji⁵. Głowa państwa posiada konstytucyjne umocowanie do nadawania Kancelarii statutu. Akt ten, jak i generalnie zarządzenia wydawane na podstawie art. 93 Konstytucji RP, należy do prerogatyw prezydenta, jego uprawnień osobistych zwolnionych spod wymagania kontrasygnaty premiera. Akty te należą do sfery działań głowy państwa wyłączonej spod odpowiedzialności parlamentarnej, a także od wpływu czynnika rządowe-

⁴ Por. P. Sarnecki, *System źródeł prawa z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 60.

⁵ Zwracał na to uwagę J. Ciapała, por. *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 316–320.

go. Możemy więc identyfikować przestrzeń regulacyjną aktów prawa wewnętrznego.

Kompetencja prawotwórcza do wydawania aktów prawa wewnętrznego powinna wynikać co do zasady z ustawy. W akcie tym przypisywana jest interesująca nas kompetencja podmiotom, które nie dysponują nią z mocy samej konstytucji. W kontekście roli parlamentu jako reprezentanta suwerena (narodu) oraz znaczenia regulacyjnego ustawy jako źródła prawa jest to zasadnicza formuła przyznawania kompetencji prawotwórczej. Niemniej jednak możemy rozważać pewne sytuacje wyjątkowe, dopuszczające wpisanie upoważnienia do wydania aktu prawa wewnętrznego do rozporządzenia z mocą ustawy. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z nadzwyczajną sytuacją braku możliwości podejmowania działań przez Sejm oraz rolę prezydenta polegającą na gwarantowaniu ciągłości władzy państwowej. Niemniej ważne jest ustawowe zadanie kierowania obroną państwa w czasie wojny⁶. Może ono stanowić podstawę kreowania ewentualnych ciał podporządkowanych prezydentowi. Oczywiście poprawność działań głowy państwa należy oceniać *in concreto*, w zależności od aktualnych zagrożeń i potrzeb w czasie stanu wojennego.

W kategoriach wyjątku można także rozważać konstytucję jako akt przyznający w pierwotny sposób kompetencję prawotwórczą w zakresie prawa wewnętrznego. Konstytucja jest przecież także ustawą, z tym że szczególnego rodzaju. Przykładem może być art. 143 Konstytucji RP w zakresie statutu Kancelarii Prezydenta. Wyjątkowo zatem przepis Konstytucji RP będzie umocowywał do wydania aktu prawa wewnętrznego⁷. Stopień precyzji wypowiedzi normatywnej nie pozostawia wątpliwości w zakresie zamiaru ustrojodawcy. Zarządzenie w sprawie statutu Kancelarii zostało wydane dnia 28 marca 2006 r.⁸ Jako podstawa jego wydania wskazany został art. 143

⁶ Zob. art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2002 Nr 156, poz. 1301 ze zm.).

⁷ Por. K. Działocha, *Artykuł 93, uwaga 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 10.

⁸ Zob. M.P. 2006 Nr 49, poz. 526 ze zm. Zmian do końca 2013 r. odnotowano jedenaście. Tekst statutu dostępny także na stronie internetowej <http://www.prezydent.pl/kancelaria/status-prawny-kancelarii/statut-kancelarii-prezydenta-rp> (2.01.2013). Zawarte są tam również zmiany statutu do końca 2009 r. Dalsze zmiany z 2010 r. znajdują się w od-

Konstytucji RP. Statut stanowi oczywiście załącznik do zarządzenia. Znajdują się w nim dwa przepisy, które wymagają komentarza. Po pierwsze § 2 ust. 3 upoważnia szefa Kancelarii do wydawania zarządzeń, decyzji i poleceń. Akty te nie powinny być kojarzone z działalnością prawotwórczą, a raczej z aktami stosowania prawa w zakresie zarządzania zasobami rzeczowymi i ludzkimi w codziennej pracy Kancelarii. Dotyczy to także zarządzeń, choćby miały charakter ogólny. Z działalnością prawotwórczą powinniśmy natomiast kojarzyć § 6 upoważniający szefa Kancelarii do nadawania regulaminu organizacyjnego określającego organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań statutowych komórek organizacyjnych Kancelarii oraz tryb ich pracy. Kłopot oczywiście sprawia w tym przypadku umieszczenie upoważnienia do wydania tego aktu. Statut Kancelarii nadany zarządzeniem nie może być traktowany jako czyniący zadość konstytucyjnemu wymaganiu podstawy ustawowej dla unormowań o charakterze wewnętrznym. Nie bardzo także wiadomo, czy i jaka ustawa mogłaby takie upoważnienie zawierać. W zakres niezależności organów poszczególnych władz wchodzi przecież wyłączność organizacji własnego aparatu pomocniczego⁹. Podstawy w tym przypadku zostały określone konstytucyjnie, a zatem możliwy zakres regulacji ustawowej rysuje się wąsko. Rozważyć także trzeba samą możliwość upoważnienia szefa Kancelarii do wydawania tego typu aktów. Konstytucja upoważnia wyłącznie prezydenta, literalnie rzecz ujmując, do nadawania statutu Kancelarii. Wydaje się, że możemy rozumieć to jako upoważnienie do podejmowania także działań organizatorskich i rozszerzać tę kompetencję na regulamin organizacyjny Kancelarii. Jest to przecież podmiot połączony z głową państwa stosunkiem podległości o pomocniczym wymiarze. Tak ustalony zakres upoważnienia z art. 143 Konstytucji RP dawałby prezydentowi podstawę do wydania obok statutu także regulaminu organizacyjnego Kancelarii. W obecnym stanie normatywnym nie ma, jak się wydaje, uzasadnienia dla przekazania takiej kompetencji szefowi Kancelarii w drodze zarządzenia prezydenta.

rębnych plikach na stronie: <http://www.prezydent.pl/kancelaria/status-prawny-kancelarii> (10.01.2014). Od 2011 r. zaniechano zamieszczania zmian statutu na stronie internetowej.

⁹ Zob. Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r. (K 35/09).

III.

Zależność o charakterze podległości będzie występowała w stosunkach z organem doradczym głowy państwa w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jakim jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135 Konstytucji RP). Pomijam przy tym wątpliwości co do zasadności konstytucjonalizacji tego podmiotu¹⁰. W doktrynie dopuszcza się możliwość regulacji szczegółowego statusu Rady w drodze ustawy, przy założeniu, że nie może ona zmieniać ani przekształcać konstytucyjnie ustalonego doradczego charakteru organu¹¹. Przyzwolenie dotyczy także regulacji szczegółowej organizacji i trybu działania takiego podmiotu¹². Z uwagi na brak wyraźnej podstawy do wydania w tym zakresie zarządzenia pojawia się propozycja zastosowania formy postanowienia¹³. Najczęściej jednak wskazuje się formę zarządzenia jako właściwą dla regulacji organizacji i zasad działania organu doradczego. Zastrzeżenia powinna budzić natomiast dopuszczalność wydania takiego zarządzenia na podstawie ogólnej regulacji art. 135 Konstytucji RP. Stąd też zasadne byłoby przyznanie kompetencji prawotwórczej w potencjalnej ustawie regulującej działanie interesującego nas organu doradczego głowy państwa. Prezydent wydał w tym zakresie zarządzenie, powołując jednak w nim jako podsta-

¹⁰ Por. M. Zubik, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów KP PO (druk nr 2989, Sejm VI kadencji)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 27. Autor wskazuje jednocześnie, że w przypadku dekonstytucjonalizacji Rady prezydent mógłby tworzyć ciało o takim charakterze w ramach swojej Kancelarii. Wówczas należałoby przyjąć, że statut określałby stosowny organ doradczy. Wątpliwości wyrażał także wcześniej Z. Witkowski jeszcze na tle rozwiązań Małej konstytucji z 1992 r. w: *Prawo konstytucyjne*, J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, Toruń 1996, s. 223–224 oraz J. Ciapała, *Prezydent...*, s. 194.

¹¹ Por. jednak odmiennie w zakresie możliwości ustawowej regulacji statusu Rady, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 670.

¹² Por. P. Sarnecki, *Artykuł 135, uwaga 3*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 1–2.

¹³ Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie udziału Marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 78–79. Podobnie A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004, s. 95–97. Autorka ustala także jako właściwą formę postanowienia dla statutu Kancelarii Prezydenta RP przy założeniu, że nie jest ono aktem normatywnym.

wę art. 135 Konstytucji RP¹⁴. Niemniej jednak podstawa powinna być wyraźna, na przykład podobna do tej, która znalazła się w art. 143 Konstytucji RP. Stąd też wątpliwe jest działanie prawotwórcze głowy państwa.

Więź łącząca prezydenta z RBN wyznaczana jest przez doradczy status tego organu. Stosunek ten można określić jako niezbyt ścisły. Stąd pojawiają się pewne wątpliwości w zakresie uznawania stosunku doradczego za rodzaj więzi organizacyjnej. Dopuszczać jednak możemy funkcjonalny jej wymiar. Z drugiej jednak strony pojawia się w doktrynie wywodzona wprost z art. 135 Konstytucji RP zasada podległości RBN prezydentowi¹⁵. Tym bardziej, że z faktu konstytucjonalizacji tego podmiotu wywodzi się obowiązek jego powołania w wymiarze efektywnie działającego ciała¹⁶. W tym kontekście musimy także zwrócić uwagę na fakt, że prezydent może powołać w skład RBN dowolne osoby, jest to jego prerogatywa o dużym stopniu samoistności i dowolności¹⁷. Powinien to uczynić aktem indywidualnym w stosunku do poszczególnych osób, nie zaś ogólnym¹⁸. Ten ostatni wymagałby regulacji ustawowej. Jeśli zatem w skład Rady prezydent zdecyduje się powołać członków rządu lub przedstawicieli innych władz i organów o konstytucyjnym statusie niezależności, to nie wydaje się możliwe regulowanie stosunków między tymi podmiotami z wykorzystaniem prawa wewnętrznego. Stosunki między organami dwuczłonowej egzekutywy i konstytucyjnymi podmiotami należą raczej do materii konstytucji i prawa powszechnie obowiązującego, nie mogą być zaś zaliczane do swoistej choćby sfery *res internae*. Regulację wewnętrzną rozważać można przy eksperckim jedynie

¹⁴ Zob. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego (http://www.bbn.gov.pl/palm/pl/610/18/Rada_Bezpieczenstwa_Narodowego.html (2.01.2013)).

¹⁵ Por. W. Odrowąż-Sypniewski, op.cit., s. 78.

¹⁶ Por. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2011, s. 396–397.

¹⁷ Ibidem. Autor wskazuje przy tym wyraźnie, że osobami tymi nie mogą być organy państwowe, a zwłaszcza marszałkowie izb parlamentarnych, czyli „organy organów”. Ewentualna konieczność odwołania ich bowiem mogłaby obniżyć równocześnie prestiż izb. Podobne wątpliwości pojawiały się w odniesieniu do składu Komitetu Obrony Kraju w opiniach zamieszczonych w „Przeglądzie Sejmowym” 1998, nr 3, zwłaszcza w opinii A. Szmyta, s. 71–72.

¹⁸ Por. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 177.

składzie RBN. Dopuszczalne byłoby także przyznanie kompetencji prawotwórczej wewnętrznej samej Radzie. Oczywiście pamiętać trzeba o należytej delegacji (upoważnieniu) w tym względzie.

Jako wystarczającą ocenić można kwestię regulacji dotyczącej Biura Bezpieczeństwa Narodowego¹⁹. Zgodnie z nią prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności przy pomocy BBN. Jego pracownikom przyznano status pracowników urzędów państwowych. Biurem Bezpieczeństwa Narodowego kieruje sekretarz stanu wyznaczony przez prezydenta. Głowa państwa określa organizację oraz zakres działania Biura. Z uwagi na to, że organ ten określony został jako pomocniczy, możemy zakładać zarządzenie jako właściwą formę regulacji. W tym zakresie jako obowiązujące pojawia się jeszcze przedkonstytucyjne Zarządzenie z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania BBN²⁰. W znacznej mierze jest ono nieaktualne, w szczególności w odniesieniu do KOK. Nie zostało ono jednak formalnie uchylone, choć uchylona została ustawowa podstawa prawna do jego wydania. W przypadku aktów prawa obowiązującego wewnątrznie nie przyjmuje się powszechnie w takiej sytuacji konsekwencji w postaci utraty mocy obowiązującej przez akt podustawowy²¹. Na stronie internetowej BBN²² zamieszczone zostało Zarządzenie nr 2 Prezydenta RP z dnia 11 sierpnia 2010 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz jego zmiana Zarządzeniem nr 1 z dnia 30 stycznia 2012 r. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²³ nie doszło do publikacji wskazanych aktów w „Monitorze Polskim”. Z treści zarządzenia z 2010 r. wynika, że zastąpiło

¹⁹ Zob. art. 11 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2004 Nr 241, poz. 2416 ze zm.).

²⁰ Zob. MP 1991 Nr 47, poz. 332 ze zm.

²¹ Inaczej niż w odniesieniu do rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jako aktów wykonawczych do ustawy, por. W. Płowiec, *Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na skutek uchylenia albo zmiany przepisu ustawy upoważniającego do jego wydania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 58–68.

²² <http://www.bbn.gov.pl/pl/informacje-o-bbn/status-prawny/4088,Status-prawny-Biura-Bezpieczenstwa-Narodowego.html> (10.01.2014).

²³ Zob. Dz.U. 2011 Nr 197, poz. 1172 ze zm.

ono akt z 2009 r. Niestety nie sposób odnaleźć ciągłości normatywnej w zakresie organizacji i zakresu działania BBN. Jest to stan wysoce niepożądany, obok oczywistej skąd inąd konstatacji w zakresie naruszenia prawa.

IV.

W sprawach szczególnej wagi prezydent może zwołać Radę Gabinetową. Tworzy ją rząd obradujący pod przewodnictwem głowy państwa. Podmiotowi temu nie przysługują jednak uprawnienia Rady Ministrów. Nie jest ona jakimś rodzajem „superrządu”. Rada Gabinetowa traktowana jest natomiast jako zinstytucjonalizowana, konstytucyjnoustrojowa forma (płaszczyzna) współdziałania prezydenta i Rady Ministrów, czyli dwóch organów egzekutywy. Współdziałanie to obejmuje swoim zakresem kreowanie polityki państwa w sprawach szczególnej wagi społecznej, politycznej i międzynarodowej²⁴. Ciało to tworzy możliwość bezpośredniego oddziaływania głowy państwa na funkcjonowanie rządu²⁵. Niemniej jednak Rada Gabinetowa i rząd zostały funkcjonalnie rozdzielone²⁶.

Sprawy szczególnej wagi powinny odnosić się zwłaszcza do sfery aktywności Rady Ministrów. Szczególnie w sytuacji, gdy rząd (zdaniem prezydenta) nie poświęca im należytej uwagi²⁷. Mogą również dotyczyć obszarów wspólnego zakresu działania obu organów (polityka wewnętrzna, zagraniczna, obronność i bezpieczeństwo państwa). Wreszcie Rada Gabinetowa może omawiać sprawy będące w gestii prezydenta, gdy podmiot ten nie dysponuje wystarczającymi środkami ich realizacji.

²⁴ Por. M. Maciuk, R. Mojak, *Stosowanie Konstytucji RP w działalności prezydenta*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 175.

²⁵ Por. P. Sarnecki, *Rozdział V Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, artykuł 141, uwaga 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, s. 1.

²⁶ Por. R. Mojak, *Rada Gabinetowa w systemie relacji politycznoustrojowych Prezydenta RP z Radą Ministrów na gruncie rozwiązań ustrojowych Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 224–226.

²⁷ Por. A. Chorążewska, *Instytucja Rady Gabinetowej w praktyce stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierchowski, Katowice 2009, s. 138.

Podstawą działania Rady Gabinetowej jest w zasadzie tylko jeden ogólny przepis Konstytucji RP (art. 141). Ustawa zasadnicza nie przewiduje możliwości regulowania statusu prawnego tego podmiotu w drodze regulacji ustawowej, a co za tym idzie, również podustawowej²⁸. Wewnętrzne sprawy organizacyjne i proceduralne tego podmiotu także nie zostały uregulowane²⁹. Wykształciły się jednak pewne reguły postępowania, szczególnie w zakresie zwoływania Rady i sporządzania protokołu z jej posiedzeń³⁰. Można chyba uznać je za zwyczaj, jednak bez przypisywania mu rangi normatywnej. Co do spraw proceduralnych, w 1998 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski podjął próbę ich uregulowania w drodze aktów prawa wewnętrznego. Niestety nie doprowadziło to do pozytywnego załatwienia sprawy. Słusznie wskazano bowiem, że organy konstytucyjne względem siebie autonomiczne ustrojowo i organizacyjnie nie mogą wzajemnie regulować swoich spraw wewnętrznych. Nie ma w tym względzie przesłanki podległości, która jest niezbędna do przyjęcia możliwości stanowienia prawa obowiązującego wewnątrz. Mimo tego proponuje się niekiedy uznanie regulaminu o charakterze wewnętrznym jako właściwej formy regulacji kwestii proceduralnych³¹. Założeniem jest przy tym konieczność dokonania wspólnych ustaleń przez prezydenta i rząd. Powstaje zatem pytanie, czy Rada Gabinetowa może sama uregulować w sposób prawnie wiążący zasady własnego funkcjonowania. Odpowiedź wydaje się niezbyt skomplikowana. Trudno bowiem przypisać temu bytowi status organu. Rada nie posiada przecież własnych kompetencji, których wykonaniu służyć miałaby stosowna procedura. Jest to forum o niesprecyzowanym bliżej charakterze, służącym współpracy o politycznym raczej podłożu. Ewentualny „regulamin” powinien być traktowany jako ustalający pewną procedurę o charakterze politycznym, czy wręcz

²⁸ Ibidem, s. 136. Zob. jednak art. 19 pierwotnego tekstu Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, który dotyczył interesującego nas zagadnienia głównie na tle Małej konstytucji z 1992 r. Przepis został skreślony w 1999 r., a zatem już pod rządem Konstytucji RP z 1997 r.

²⁹ Por. A. Dumala, *Mechanizmy decyzyjne w demokracji konstytucyjnej*, Lublin 1998, s. 46–47.

³⁰ Por. A. Chorążewska, *Model...*, s. 146; M. Maciuk, R. Mojak, op.cit., s. 178.

³¹ Por. B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 119.

dżentelmeńskim, a nie prawnym. Wiązać mógłby zatem pewien układ polityczny na czas jego funkcjonowania.

V.

Zidentyfikować można także odrębny problem. Analiza ustawodawstwa prowadzi do wyróżnienia pewnych organów, którym powinna zostać przypisana odrębna kompetencja w zakresie prawa wewnętrznego. Przykładem może być Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Statut jego biura nadawany jest przez prezydenta w drodze rozporządzenia na podstawie art. 13 ust. 3 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³². Ustala się w nim organizację i zasady działania biura, które służy pomocą generalnemu inspektorowi w wykonywaniu jego zadań. Jest ono określane mianem organu pomocniczego inspektora. Te podmioty łączy zatem więź podległości. Zakres regulowanych spraw zaliczyć można do materii wewnętrznej. Powinien zostać uregulowany w drodze zarządzenia GIO-DO. Statut zawiera także upoważnienie kierowane do GIO-DO (§ 5)³³. Ma on określić w regulaminie organizacyjnym tryb pracy biura, a także organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań statutowych jednostek organizacyjnych biura³⁴. Możliwość przypisania takiej kompetencji nie budzi raczej wątpliwości. Generalny inspektor powinien być kwalifikowany jako organ władzy publicznej, czy nawet organ administracji (wydaje decyzje administracyjne, stosuje procedurę administracyjną). Wątpliwe jest natomiast ustalanie tej kompetencji w rozporządzeniu przez prezydenta. Bardziej odpowiednim miejscem (i raczej jedynym możliwym) powinna być ustawa o ochronie danych osobowych kreująca organ właściwy w tych sprawach. Zgodnie bowiem z koncepcją aktu prawa wewnętrznego ustaloną w art. 93

³² Zob. Dz.U. 2002 Nr 101, poz. 926, ze zm.

³³ Zob. Rozporządzenie Prezydenta RP z 10 października 2011 r. w sprawie nadania statutu Biuru Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych – załącznik (Dz.U. 2011 Nr 225, poz. 1350).

³⁴ Zob. Zarządzenia nr 1/2012 z dnia 4 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (<http://www.giodo.gov.pl/548/j/pl/> wraz z załącznikiem zawierającym regulamin <http://www.giodo.gov.pl/548/j/pl/> oraz zmianami regulaminu (14.01.2014).

Konstytucji RP powinien być on wydawany na podstawie ustawy, nie zaś innego aktu normatywnego. Można spodziewać się jednak, że było to celowym działaniem prezydenta. Statut jest bardzo lakoniczny (zawiera jedynie cztery paragrafy), a podmiotem, który najlepiej jest zorientowany w formach i zakresie pomocy niezbędnej do wykonywania zadań przez GODO, jest on sam. Stąd też, jak można się spodziewać, bardziej rozbudowana formuła regulaminu organizacyjnego. Nie powinien być to jednak sposób poprawiania ustawowego upoważnienia do wydania aktu prawa wewnętrznego. Drugim argumentem, który przemawia za brakiem poprawności takiego rozwiązania, jest zakaz subdelegacji, czyli przekazania kompetencji innemu podmiotowi (art. 92 ust. 2 Konstytucji RP)³⁵. Co prawda, w omawianej sytuacji upoważnienie wynika nie z samego rozporządzenia, lecz ze statutu będącego załącznikiem do niego. Ten sprytny „kamufaż” nie niweluje jednak wątpliwości co do prawidłowości, czy wręcz konstytucyjności takiej aktywności. Problem ten nie został usunięty nowelizacją ustawy, która weszła w życie 7 marca 2011 r.³⁶ Zgodnie z jej brzmieniem statut nadawany jest przez prezydenta po zasięgnięciu opinii GODO. Oczywiście opinia nie musi zostać uwzględniona.

VI.

W zakończeniu uwag poświęconych zagadnieniu wydawania aktów prawa wewnętrznego przez głowę państwa należy podkreślić spory stopień niepewności w zakresie ustalania kompetencji prawotwórczej o wewnętrznym statusie. W dużym stopniu bowiem podstawą wydawania tych aktów jest konstytucja. Zgodnie z regułą konstytucyjną poszczególne normy upoważniające powinny natomiast znajdować się w ustawach. Z uwagi na poziom ogólności niektórych norm konstytucyjnych szczegółowa regulacja powinna zostać umieszczona także w aktach parlamentu. Przyjmuje się przecie

³⁵ Por. szerzej na temat zakazu subdelegacji w odniesieniu do rozporządzeń B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 198–203.

³⁶ Zob. Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 Nr 229, poz. 1497).

dopuszczalność regulacji kompetencji prezydenta w ustawach rozwijających postanowienia konstytucji. Interwencji ustawodawcy wymaga także kwestia niedopuszczalnej subdelegacji uprawnień prawotwórczych oraz ustalenia właściwego organu w zakresie kompetencji prawotwórczej o wewnętrznym charakterze. Najwięcej jednak wątpliwości budzi praktyka ogłaszania aktów normatywnych. Brak publikacji przy istnieniu ustawowej konieczności oceniany powinien być w kategoriach nieprawidłowości. Postulować należy poprawę działań głowy państwa w tym zakresie.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.
- Chorążewska A., *Instytucja Rady Gabinetowej w praktyce stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierchowski, Katowice 2009.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Ciapała J., *Formy aktów urzędowych i instytucja kontrasygnaty w kontekście pozycji konstytucyjnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Dumała A., *Mechanizmy decyzyjne w demokracji konstytucyjnej*, Lublin 1998.
- Działocha K., *Artykuł 93, uwaga 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004.
- Galster J., Szyszkowski W., Wasik Z., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1996.
- Maciuk M., Mojak R., *Stosowanie Konstytucji RP w działalności prezydenta*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005.
- Mojak R., *Rada Gabinetowa w systemie relacji politycznoustrojowych Prezydenta RP z Radą Ministrów na gruncie rozwiązań ustrojowych Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne, Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007.
- Odrowąż-Sypniewski W., *W sprawie udziału Marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.

- Opaliński B., *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Płowiec W., *Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na skutek uchylecia albo zmiany przepisu ustawy upoważniającego do jego wydania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4.
- Sarnecki P., *Artykuł 135, uwaga 3*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Artykuł 141, uwaga 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2011.
- Zubik M., *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów KP PO (druk nr 2989, Sejm VI kadencji)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3.