

Rozdział III. Źródła prawa

Art. 87. [Katalog źródeł prawa RP]

1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Spis treści

	Nb		Nb
I. Rys historyczny	1–33	6. Ratyfikacja umów między- narodowych	20
A. Okres II RP	1–10	7. Zasada nadrzędności Kon- stytucji	21
a. Okres obowiązywania Kon- stytucji marcowej z 1921 r.	1–5	8. Ustawy konstytucyjne	22
1. Zwierzchnia rola ustawy . .	1	C. Okres transformacji ustrojowej .	23–29
2. Przepisy odsyłające do ustaw	2	a. Lata 1989–1992	23–25
3. Ustawodawstwo delegowa- ne	3	1. Pierwsze zmiany	23
4. Zasada nadrzędności Kon- stytucji	4	2. Rozporządzenia wykonaw- cze	24
5. Ustawy konstytucyjne . . .	5	3. Zasada demokratyczne- go państwa prawnego, rola orzecznictwa	25
b. Okres obowiązywania Kon- stytucji kwietniowej z 1935 r. . . .	6–10	b. Lata 1992–1997	26–29
1. Źródła prawa	6	1. Mała Konstytucja	26
2. Obniżenie roli parlamentu	7	2. Trójpodział władzy	27
3. Rozporządzenia wykonaw- cze	8	3. Źródła prawa na gruncie Małej Konstytucji	28
4. Zasada nadrzędności Kon- stytucji	9	4. Rozporządzenia z mocą ustawy	29
5. Okres II wojny światowej	10	D. Komisja Konstytucyjna	30–33
B. Lata 1944–1989	11–22	1. Koncepcja prawa w pracach KKZN	30
a. Okres Polski Ludowej (1944–1952)	11–14	2. Zamknięcie źródeł prawa w pra- cach KKZN	31
1. Początki systemu prawnego Polski Ludowej	11	3. Kwestia rozporządzeń z mocą ustawy, ustaw konstytucyjnych, or- ganicznych, referendalnych	32
2. Podstawy kompetencji prawodawczych w okresie 1944–1952	12	4. Prawo międzynarodowe	33
3. Źródła prawa w w okresie Polski Ludowej	13	II. Prawo UE	34–35
4. Ustawy konstytucyjne . . .	14	1. Prawo pierwotne i pochodne	34
b. Okres PRL (1952–1989)	15–22	2. Odesłanie	35
1. Źródła prawa na gruncie Konstytucji z 1952 r.	15	III. Pojęcie „źródło prawa powszechnie obowiązującego”	36–43
2. Kompetencje prawotwór- cze na gruncie Konstytucji z 1952 r.	16	1. Pojęcie prawa	36
3. Otwarty katalog źródeł pra- wa	17	2. Podejście pozytywistyczne	37
4. Uchwały rządu	18	3. Źródła prawa	38
5. Prawo powielaczowe	19	4. Źródło prawa powszechnie obowią- zującego	39
		5. Normatywny charakter aktu	40
		6. Wyjątki	41
		7. Postanowienia nienormatywne	42
		8. Generalne akty administracyjne . . .	43

IV. Zasady systemu źródeł prawa w RP	44–76	V. Źródła prawa powszechnie obowiązującego wymienione w art. 87 Konstytucji RP	77–96
A. Uwagi ogólne	44–46	A. Konstytucja	77–80
1. Zmiany wprowadzone Konstytucją z 1997 r.	44	1. Uchwalenie, wejście w życie	77
2. Prawodawstwo zastane	45	2. Dotychczasowe nowelizacje	78
3. Przepisy przejściowe	46	3. Moc prawna Konstytucji	79
B. Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa	47–49	4. Konstytucja jako akt normatywny, bezpośrednie stosowanie Konstytucji	80
1. Stanowienie a stosowanie prawa	47	B. Ustawa	81–87
2. Akty prawa wewnętrznego	48	1. Pojęcie ustawy	81
3. Nieformalne (swoiste, <i>sui generis</i>) źródła prawa	49	2. Ustawy uchwalane w szczególnym trybie	82
C. Zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego	50–56	3. Artykuł 236 ust. 2	83
1. Istota zamkniętego katalogu źródeł prawa	50	4. Ustawy o ograniczonym zakresie przedmiotowym	84
2. Kompetencja prawodawcza	51	5. Ustawy implementacyjne	85
3. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego	52	6. Artykuł 123 ust. 1 i art. 228 ust. 6	86
4. Prawodawstwo zastane	53	7. Projekt ustawy	87
5. Rozporządzenia będące aktami stosowania prawa	54	C. Ratyfikowana umowa międzynarodowa	88–92
6. Akty współkształtujące treść prawa	55	1. Rodzaje ratyfikowanych umów międzynarodowych	88
7. Podmioty stanowiące prawo	56	2. Zawieranie i ratyfikacja umowy międzynarodowej	89
D. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa	57–70	3. Ogłaszanie umów międzynarodowych	90
1. Istota zasady	57	4. Odesłania do umów międzynarodowych w Konstytucji	91
2. Sposób określenia hierarchii	58	5. Hierarchia źródeł prawa	92
3. Konstytucja	59	D. Rozporządzenie	93–95
4. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą w ustawie	60	1. Charakterystyka	93
5. Akty stanowione przez organizacje międzynarodowe	61	2. Uprawnione podmioty	94
6. Ustawy	62	3. Znaczenie zasady wyłączności ustawy	95
7. Umowy międzynarodowe ratyfikowane bez uprzedniej zgody w ustawie	63	E. Akt prawa miejscowego	96
8. Rozporządzenia	64	1. Odesłanie	96
9. Akty prawa miejscowego	65	VI. Źródła prawa powszechnie obowiązującego wymienione w innych przepisach Konstytucji	97–105
10. Relacje pomiędzy aktami podustawowymi	66	A. Uwagi ogólne	97
11. Akty prawa wewnętrznego	67	1. Zamknięcie katalogu źródeł prawa	97
12. Nieratyfikowane umowy międzynarodowe	68	B. Akty prawa stanowione przez organizację międzynarodową (art. 91 ust. 3 Konstytucji RP)	98
13. Budowa systemu źródeł prawa a wykładnia	69	1. Artykuł 91 ust. 3	98
14. Rola TK	70	C. Rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy (art. 234 Konstytucji RP)	99
E. Szczególna rola ustawy w systemie źródeł prawa	71–76	1. Artykuł 234	99
1. Legitymacja norm ustawowych	71	D. Układ zbiorowy pracy (art. 59 ust. 2 Konstytucji)	100–101
2. Zasada prymatu ustawy	72	1. Charakterystyka	100
3. Wyłączność ustawy	73	2. Układ zbiorowy pracy jako źródło prawa	101
4. Odesłania do ustaw w Konstytucji, absolutna wyłączność ustawy	74	E. Regulaminy Sejmu i Senatu (art. 112 i 124 Konstytucji RP)	102–105
5. Stopniowanie wyłączności ustawy	75		
6. Przedmiotowy zakres ustawy	76		

1. Autonomia regulaminowa parlamentu	102	B. Tło historyczne	108
2. Materia regulaminowa	103	1. Znaczenie Konstytucji z 1997 r.	108
3. Regulamin Sejmu jako źródło prawa	104	C. Analiza prac przygotowawczych w świetle materiałów Komisji Konstytucyjnej	109
4. Charakter prawny regulaminu Sejmu	105	1. Rys historyczny	109
VII. Uwagi wstępne do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP	106	D. Relacja do prawa unijnego	110
1. Konstytucyjne zakotwiczenie aktów prawa miejscowego	106	1. Wpływ prawa UE na prawo miejscowe	110
VIII. Kontekst interpretacyjny	107–113	E. Płaszczyzny regulacji	111–113
A. Wzorce konstytucyjne	107	1. Płaszczyzna konstytucyjna	111
1. Cechy źródeł prawa powszechnie obowiązującego	107	2. Płaszczyzna ustrojowa	112
		3. Płaszczyzna materialna	113

I. Rys historyczny

A. Okres II RP

a. Okres obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 r.

1. **Zwierzchnia rola ustawy.** Cechą ustroju państwa w okresie obowiązywania Konstytucji 1 marcowej było silne wyeksponowanie pozycji parlamentu. Dlatego też w pierwszych latach okresu międzywojennego system źródeł prawa charakteryzował się **szczególną – zwierzchnią – rolą ustawy**. Według art. 3 ust. 1 Konstytucji marcowej: „Zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania”. Natomiast akty prawne organów egzekutywy (Prezydenta, ministrów) – a więc przede wszystkim **rozporządzenia wykonawcze** – mogły być wydawane tylko „celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe” (art. 44 ust. 2 i 3 Konstytucji marcowej). Należy też wspomnieć o szczególnej roli ustawy w płaszczyźnie stanowienia przepisów dotyczących statusu jednostek. Zgodnie z art. 3 ust. 5 Konstytucji marcowej „Rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią”.

2. **Przepisy odsyłające do ustaw.** Charakterystyczne dla Konstytucji marcowej było 2 zamieszczenie w niej licznych przepisów **odsyłających** do uregulowania określonych kwestii w ustawach (np. art. 8, 9 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 59 ust. 1, art. 63, 65 ust. 1, art. 68, 75, 80, 85) lub **zastrzegających**, że pewne materie mogą być określone tylko w ustawie (np. art. 5, 6, 99). Niekiedy dopuszczono również **modyfikowanie** norm konstytucyjnych ustawami (np. art. 76 ust. 1, art. 82). Wyjątkowo dużo odesłań do ustaw zawierał rozdział V Konstytucji marcowej, dotyczący praw i obowiązków obywatelskich (art. 87 i n.). Osłabiało to gwarancyjny charakter przepisów tego rozdziału i skłaniało sądy do przyjmowania poglądu o wyłącznie „programowym” charakterze części przepisów Konstytucji marcowej.

Sejm był upoważniony do wyrażania **zgody na ratyfikację** przez Prezydenta umów międzynarodowych, wymienionych w art. 49 ust. 2 Konstytucji. W praktyce zgody udzielano w formie ustawy, a więc z udziałem Senatu.

3. **Ustawodawstwo delegowane.** Mimo że do 1926 r. Konstytucja marcową nie znała aktów 3 **ustawodawstwa delegowanego**, praktyka poszła w inną stronę. Chodziło przede wszystkim o tzw. pełnomocnictwa Grabskiego, czyli ustawy z 11.1.1924 o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej (Dz.U. Nr 4, poz. 28) i z 31.7.1924 o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego (Dz.U. Nr 71, poz. 687). Ustawy te dawały Prezydentowi kompetencję do wydawania (na podstawie uchwał rządu) „rozporządzeń”, przy czym wydanie rozporządzenia powodowało utratę mocy przepisów ustaw, które były sprzeczne z rozporządzeniem. Były to więc w rzeczywistości rozporządzenia z mocą ustawy (zob. R. Kraczkowski, Dekretowanie ustaw, s. 124 i n.).

Zmianę przyniosła tzw. nowela sierpniowa Konstytucji marcowej, uchwalona w 1926 r. (ustawa z 2.8.1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję RP z 17.3.1921 r., Dz.U. Nr 78,

poz. 442; zob. szerzej *W.T. Kulesza*, Nowela sierpniowa, s. 9 i n.). Wprowadzono wówczas do Konstytucji kompetencję Prezydenta do wydawania **rozporządzeń z mocą ustawy**. Prezydent miał prawo wydawania takich rozporządzeń – na wniosek Rady Ministrów – w czasie gdy Sejm i Senat były rozwiązane, bez konieczności wydania ustawy upoważniającej (w tym jednak przypadku pod warunkiem zaistnienia „nagłej konieczności państwowej”) albo na podstawie ustawy upoważniającej (art. 44 Konstytucji marcowej w brzmieniu obowiązującym po noweli z 1926 r.).

W praktyce ustrojowej można było odnotować przypadki wydawania przez Prezydenta RP – nieznanymi Konstytucji marcowej (również po noweli sierpniowej) – aktów normatywnych zwanych „**dekretami**” (zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.8.1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa; Dz.U. Nr 79, poz. 444; Z. *Witkowski*, Prezydent, s. 165).

4 4. Zasada nadrzędności Konstytucji. W Konstytucji marcowej została zapisana **zasada nadrzędności konstytucji** (art. 38: „Żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją, ani naruszać jej postanowień”). Zasada ta była jednak pozbawiona realnych gwarancji instytucjonalnych. Nie funkcjonował bowiem sąd konstytucyjny, natomiast ani SN, ani Najwyższy Trybunał Administracyjny nie dostrzegały w Konstytucji upoważnienia do kontroli konstytucyjności ustaw. Powoływano się na art. 81 Konstytucji marcowej, który mówił, że „Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych” (zob. *M. Granat*, Problem kontroli konstytucyjności, s. 100 i n.). Pewne możliwości kontroli dostrzegano natomiast w odniesieniu do ustawodawstwa przedkonstytucyjnego (w oparciu o regulację przejściową zawartą w art. 126 Konstytucji marcowej), jednak była to kwestia sporna w orzecznictwie (por. *A. Gwiżdż*, Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja, s. 239–244). Dopuszczano sądowe badanie legalności aktów niebędących ustawami, w tym rozporządzeń wykonawczych i rozporządzeń z mocą ustawy.

5 5. Ustawy konstytucyjne. W okresie II RP dopuszczano wydawanie **ustaw konstytucyjnych**. Chodzi o ustawę konstytucyjną z 15.7.1920 r. zawierającą statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. Nr 73, poz. 497 ze zm.). Poza tym Konstytucja kwietniowa z 1935 r. również nosiła nazwę „ustawy konstytucyjnej”.

b. Okres obowiązywania Konstytucji kwietniowej z 1935 r.

6 1. Źródła prawa. Na problematykę źródeł prawa w czasie obowiązywania Konstytucji kwietniowej należy patrzeć przez pryzmat zmian ustrojowych, jakie przyniosło uchwalenie tej Konstytucji. Założeniem ustrojowym przestały być zasady suwerenności Narodu i podziału władzy. W to miejsce wprowadzono zasadę skupienia „jednolitej i niepodzielnej władzy” w osobie Prezydenta (art. 2 ust. 4 Konstytucji kwietniowej) i zasadę zwierzchnictwa Prezydenta w relacji z pozostałymi organami państwa (art. 3 ust. 1 i art. 11 Konstytucji kwietniowej). Zmiany te przekładały się na zagadnienie źródeł prawa. Ustawa przestała być podstawowym (zwierzchnim) źródłem prawa. Wprowadzono nową kategorię – **tw. akt ustawodawczy**. Do kategorii tej należały nie tylko **ustawy**, lecz również **dekrety Prezydenta RP z mocą ustawy**.

7 2. Obniżenie roli parlamentu. W Konstytucji kwietniowej pozostawiono – z pewnymi modyfikacjami, redukującymi kontrolę parlamentu – mechanizm zakładający wydawanie przez Prezydenta aktów (dekretów) mających moc ustawy w wersji przyjętej w noweli sierpniowej z 1926 r. (art. 55 Konstytucji kwietniowej). Ważną nowością, charakterystyczną dla założeń ustrojowych, na jakich opierała się Konstytucja kwietniowa, było natomiast wprowadzenie materii prawnych (dot. organizacji rządu i administracji rządowej oraz zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi), których nie wolno było regulować ustawami, gdyż były to **materie zastrzeżone dla dekretów Prezydenta** (art. 56 w zw. z art. 25 ust. 5, art. 63 ust. 1 i art. 74 Konstytucji kwietniowej). Dekrety te nie miały więc charakteru subsydiarnego wobec ustaw. Można powiedzieć, że Konstytucja kwietniowa znacząco **obniżyła rolę parlamentu w tworzeniu prawa o randze ustawy** (zob. np. *M. Nowakowski*, Ustawodawstwo delegowane, s. 53).

Poza tym Konstytucja kwietniowa zawierała przepisy – choć już nie tak liczne jak jej poprzedniczka – **odsyłające do ustaw** oraz **zastrzegające, że pewne materie powinny być uregulowane w ustawie** (np. art. 43 ust. 3, art. 51, art. 62 ust. 2, art. 65, 66, 68 ust. 3, 5

i 6, art. 69 ust. 2, art. 70 ust. 2). Należy dodać, że – mimo uchylecia Konstytucji marcowej – w dalszym ciągu obowiązywały niektóre przepisy rozdz. V tej Konstytucji (zob. art. 81 ust. 2 Konstytucji kwietniowej). Odesłanie w Konstytucji kwietniowej (a także w pozostawionych w mocy przepisach Konstytucji marcowej) do „ustawy” lub „aktu ustawodawczego” należało rozumieć jako możliwość uregulowania danej kwestii również w dekreście Prezydenta (por. art. 49 ust. 1 i art. 57 ust. 2 Konstytucji kwietniowej).

Ratyfikacja przez Prezydenta najważniejszych umów międzynarodowych była uzależniona od **zgody wyrażonej w ustawie** (art. 52 ust. 1 Konstytucji kwietniowej). Rolę parlamentu osłabiała jednak rozwiązanie przewidziane w art. 52 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, które przyznawało Prezydentowi (w przypadkach niecierpiących zwłoki) prawo do „**tymczasowego wprowadzenia w życie**” umów handlowych i celnych przed ich ratyfikowaniem.

3. **Rozporządzenia wykonawcze.** W Konstytucji kwietniowej pozostawiono kompetencję 8 rządu, premiera i ministrów do wydawania **rozporządzeń wykonawczych**. Jak stanowił art. 27 ust. 1 Konstytucji kwietniowej, rozporządzenia mogły być wydawane „celem wykonania aktów ustawodawczych i z powołaniem się na nie”.

4. **Zasada nadrzędności Konstytucji.** Podobnie jak czyniła to Konstytucja marcowa, art. 49 9 ust. 2 Konstytucji kwietniowej deklarował **zasadę nadrzędności Konstytucji** („Żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z Konstytucją”). Osłabiono jednak rolę sądów w ochronie tej zasady, gdyż w świetle art. 64 ust. 5 sądom nie wolno było badać ważności nie tylko ustaw, ile wszelkich aktów ustawodawczych, a więc również dekretów Prezydenta. Natomiast pewne kompetencje w zakresie kontroli konstytucyjności uzyskał Prezydent, gdyż w art. 54 ust. 1 Konstytucji kwietniowej obowiązek podpisywania ustaw odniesiono wyłącznie do ustaw „konstytucyjnie uchwalonych” (zob. szerzej *D. Górecki*, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta*, s. 88–91).

5. **Okres II wojny światowej.** W okresie II wojny światowej głównymi źródłami prawa 10 były **dekrety Prezydenta z mocą ustawy**, wydawane na podstawie art. 79 ust. 2 Konstytucji kwietniowej. Przepis ten przyznawał Prezydentowi, w czasie stanu wojennego, kompetencję do wydawania dekretów bez upoważnienia parlamentu w zakresie całego ustawodawstwa państwowego (z wyjątkiem zmiany Konstytucji).

B. Lata 1944–1989

a. Okres Polski Ludowej (1944–1952)

1. **Początki systemu prawnego Polski Ludowej.** Okres powojenny charakteryzował się 11 brakiem jasnych podstaw konstytucyjnych działalności prawotwórczej organów państwa. Organy tworzącego się państwa komunistycznego, tj. Krajowa Rada Narodowa oraz Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, odrzuciły Konstytucję kwietniową z 1935 r. (bez formalnego uchylecia) i – nawiązując do wybranych przepisów Konstytucji marcowej z 1921 r. – rozpoczęły budowanie systemu prawnego Polski Ludowej. Formalnoprawną inauguracją tego procesu było ogłoszenie Manifestu PKWN z 22.7.1944 r. (zał. do Dz.U. Nr 1).

2. **Podstawy kompetencji prawodawczych w okresie 1944–1952.** Aktami, które powinny 12 być uznawane za źródło kompetencji prawodawczych w omawianym okresie, były **ustawy: z 15.8.1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy** (Dz.U. Nr 1, poz. 3), z **11.9.1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych** (Dz.U. Nr 5, poz. 22 ze zm.) i z **11.9.1944 r. o kompetencji Przewodniczącego (Prezydenta) Krajowej Rady Narodowej** (Dz.U. Nr 5, poz. 23 ze zm.). Z kolei w okresie 1947–1952 obowiązywała **tzw. Mała Konstytucja z 1947 r.**, czyli ustawa konstytucyjna z 19.2.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów RP (Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.). Ponadto w latach 1944–1952 uznawano za obowiązujące **niektóre przepisy Konstytucji marcowej z 1921 r.** Przepisy te nie zostały wyczerpująco wskazane czy wyliczone. O „reaktywowaniu” poszczególnych regulacji Konstytucji marcowej decydowała praktyka, podporządkowana bieżącym potrzebom politycznym (zob. *M. Wiącek*, *Znaczenie stosowania Konstytucji*, s. 88 i n.).

3. **Źródła prawa w w okresie Polski Ludowej.** Głównymi źródłami prawa w okresie 13 1944–1952 były ustawy i dekrety z mocą ustawy. **Ustawy** były wydawane przez Krajową Radę

Narodową, a następnie (od 1947 r.) przez Sejm Ustawodawczy. Natomiast **dekrety z mocą ustawy** wydawał PKWN, a następnie – po likwidacji tego organu z końcem 1944 r. – rząd. Ponadto za obowiązujący uznawano art. 44 ust. 2 i 3 Konstytucji marcowej, który przyznawał organom egzekutywy kompetencje do wydawania **rozporządzeń wykonawczych**. Elementem ówczesnego prawa był także art. 49 Konstytucji marcowej, zakładający **zgodę parlamentu na ratyfikację** najważniejszych umów międzynarodowych. Zgodę taką wyrażano w formie ustawy.

- 14 4. **Ustawy konstytucyjne**. W okresie Polski Ludowej istniała praktyka wydawania **ustaw konstytucyjnych**. Poza Małą Konstytucją z 1947 r. można wskazać np. na ustawę konstytucyjną z 4.2.1947 r. o wyborze Prezydenta RP (Dz.U. Nr 9, poz. 43) i ustawę konstytucyjną z 6.5.1945 o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego (Dz.U. Nr 17, poz. 92).

b. Okres PRL (1952–1989)

- 15 1. **Źródła prawa na gruncie Konstytucji z 1952 r.** Dla okresu obowiązywania **Konstytucji z 1952 r.** charakterystyczne jest to, że Konstytucja ta w kilku miejscach upoważniała poszczególne organy państwa (Sejm, rząd, ministrów, Radę Państwa) do stanowienia aktów normatywnych (ustaw, dekretów, rozporządzeń, uchwał, zarządzeń), jednak w praktyce **były wydawane – obok Konstytucji – liczne akty normatywne** o niejasnym znaczeniu prawnym, nieprzewidziane wprost w ustawie zasadniczej. Przyjmowano bowiem, że zarówno źródła prawa, jak też podmioty upoważnione do ich wydawania nie tworzą na poziomie Konstytucji zamkniętego katalogu (zob. S. Wronkowska, System źródeł prawa, s. 79).
- 16 2. **Kompetencje prawotwórcze na gruncie Konstytucji z 1952 r.** W Konstytucji z 1952 r. uregulowano kompetencję Sejmu do wydawania **ustaw i uchwał** (art. 20 ust. 3), Rady Państwa – do wydawania (między sesjami Sejmu) **dekretów z mocą ustawy** (art. 30 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 31), RM – do wydawania (na podstawie ustaw i w celu ich wykonania) **rozporządzeń** oraz podejmowania **uchwał** (art. 41 pkt 8), a także Prezesa Rady Ministrów i ministrów – do wydawania (na podstawie ustaw i w celu ich wykonania) **rozporządzeń** oraz **zarządzeń** (art. 40 ust. 2 i art. 42 ust. 2). W licznych przepisach Konstytucja z 1952 r. odsyłała do uregulowania określonych spraw w ustawach.
- 17 3. **Otwarty katalog źródeł prawa**. Na podstawie analizy Konstytucji z 1952 r. wydawać by się mogło, że poza ustawami i dekretami z mocą ustawy pozostałe akty prawne miały charakter niesamoistny i wykonawczy wobec ustaw. Praktyka podążyła jednak w zupełnie innym kierunku. W literaturze zjawisko to zostało trafnie określone jako „paradoks tego okresu”, polegający na tym, że w praktyce ustrojowej nastąpiło „odwrócenie ról Sejmu i Rady Ministrów w stosunku do tych, które wynikały z założeń doktrynalnych” (A. Kulig, O niektórych aspektach, s. 131). Przyczyniła się do tego m.in. lansowana w okresie PRL koncepcja **tzw. wyłączności ustawy**, zakładająca, że pewne materie prawne (m.in. obowiązki jednostek oraz zasady działania organów państwa) mogą być regulowane tylko w ustawie lub w akcie wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego (S. Rozmaryn, Ustawa, s. 174). Takie założenie prowadziło – na zasadzie wnioskowania *a contrario* – do przyjęcia, że w pozostałych kwestiach (w tym przyznawania praw obywatelom) nie jest konieczne posłużenie się ustawą ani aktem do niej wykonawczym (piszą o tym m.in. A. Bataban, „Materie”, s. 88–89; Z. Jarosz, Parlament, s. 169). Dopuszczano więc wydawanie aktów normatywnych bez upoważnienia ustawowego – bezpośrednio na podstawie Konstytucji – w celu realizacji zadań danego organu państwa. Stąd okres PRL charakteryzował się **otwartym katalogiem źródeł prawa**.
- 18 4. **Uchwały rządu**. Przyjmowano w szczególności, że rozporządzenie RM, o którym była mowa w art. 41 pkt 8 Konstytucji 1952, mogło zostać wydane tylko w celu wykonania ustawy i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe. Ograniczeń takich nie dostrzegano natomiast w odniesieniu do uchwał RM. Jeżeli więc ustawa nie zawierała przepisu upoważniającego do jej wykonania w drodze rozporządzenia, to przyjmowano, że było to możliwe w formie uchwały (**tzw. uchwały wykonawcze**). Innym typem uchwał były **tzw. samoistne uchwały rządu**. Podstawy prawnej do ich wydania doszukiwano się nie w cyt. wyżej art. 41 pkt 8 Konstytucji 1952, lecz w ogólnych przepisach Konstytucji określających funkcje i zadania rządu (pisze o tym np. A. Bataban, Prawotwórcze, s. 219–221). Akty te z teoretycznego punktu

widzenia nie mogły wkraczać w materie objęte wyłącznością ustawy albo już uregulowane w ustawach (por. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, 1980, s. 421–422). Nie bez znaczenia był fakt, że zgodnie z ówczesnym prawem rozporządzenie powinno zostać urzędowo opublikowane w Dzienniku Ustaw, natomiast wymóg ten nie odnosił się do uchwał rządowych (zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, 1980, s. 420–422).

5. **Prawo powielaczowe.** W okresie PRL nie było jasno zakreślonych granic między prawem 19 obowiązującym powszechnie a tzw. aktami kierownictwa wewnętrznego. Stąd liczne akty normatywne, które były wydawane poza konstytucyjnie określonym zakresem kompetencji prawodawczych, tworzyły w okresie PRL ogromny zbiór **tzw. prawa powielaczowego**. Jak trafnie wskazuje się w literaturze, „powstawała zatem warstwa faktycznego reżimu prawnego różniącego się od przyjętego w oficjalnych aktach normatywnych. Poza tym akty «prawa powielaczowego» wymykały się spod kontroli legislacyjnej i społecznej, głównie z powodu braku oficjalnej publikacji. (...) w praktyce «prawo powielaczowe» odgrywało istotną rolę regulacyjną, niekiedy nawet pomimo świadomości adresatów co do braku normatywnej legitymacji do ich wydawania” (A. Bień-Kacala, *Źródła prawa*, s. 106).

6. **Ratyfikacja umów międzynarodowych.** Konstytucja z 1952 r. przyznawała Radzie 20 Państwa kompetencję do ratyfikowania **umów międzynarodowych** (art. 30 ust. 1 pkt 8 Konstytucji 1952). Zrezygowano jednak z wymogu uzyskania zgody Sejmu na ratyfikację najważniejszych traktatów, choć w praktyce zdarzało się, że Rada Państwa zwracała się do Sejmu o tego typu akceptację (zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, 1980, s. 398–399; zob. też komentarz do art. 89 Konstytucji RP).

7. **Zasada nadrzędności Konstytucji.** W okresie PRL obowiązywała **zasada nadrzędności 21 Konstytucji**, choć nie była ona wyrażona wprost w żadnym przepisie (zob. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa*, 1967, s. 29). Jako pewne potwierdzenie tej zasady można potraktować art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji 1952, który do zadań Rady Państwa zaliczał „czuwanie nad zgodnością prawa z Konstytucją”.

Do czasu powołania NSA (1980 r.), TK (1985 r.) i RPO (1987 r.) **nie istniały jednak gwarancje instytucjonalne** zasady nadrzędności Konstytucji, w szczególności w zakresie ochrony wolności i praw obywatelskich. Było to związane z zasadą jednolitości władzy państwowej, pozycją Sejmu jako „najwyższego organu władzy państwowej” (art. 20 ust. 1 Konstytucji 1952), a także z przyjęciem marksistowskiej koncepcji praw podstawowych, zakładającej dominację gwarancji materialnych nad formalnymi (zob. M. Kallas, w: M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa*, s. 173).

Do zasadniczych zmian z omawianego punktu widzenia doszło z chwilą rozpoczęcia działalności przez NSA i TK. Oba te organy starały się – w takich ramach, jakie dawało im ówczesne obowiązujące prawo – porządkować chaos panujący w systemie prawnym. W szczególności zarówno NSA, jak i TK jednoznacznie sprzeciwiały się praktyce regulowania sytuacji jednostek przez akty samoistne oraz akty kierownictwa wewnętrznego (zob. m.in. wyr. NSA z 6.2.1981 r., SA 819/80, ONSA 1981, Nr 1, poz. 6 oraz orzeczn. TK z 9.5.1989, Kw 1/89, OTK 1989, Nr 1, poz. 3).

8. **Ustawy konstytucyjne.** W okresie PRL były wydawane **ustawy konstytucyjne**. Na 22 ich podstawie dokonywano jednorazowego odstąpienia od postanowień Konstytucji z 1952 r., np. skrócenia lub przedłużenia kadencji Sejmu bądź rad narodowych (zob. np. J. Stembrowicz, *Konstytucja PRL*, s. 411–412).

C. Okres transformacji ustrojowej

a. Lata 1989–1992

1. **Pierwsze zmiany.** Transformacja ustrojowa została w warstwie formalnoprawnej przeprowa 23 dziana w drodze kilku **nowelizacji Konstytucji z 1952 r.**, uchwalonych w latach 1989–1992. Z punktu widzenia problematyki źródeł prawa istotne znaczenie miało uchylenie przepisów dotyczących Rady Państwa (nowela konstytucyjna z 7.4.1989 r.; Dz.U. Nr 19, poz. 101) – a więc również kompetencji tego organu do wydawania dekretów z mocą ustawy. Przywrócony urząd

Prezydenta nie został wyposażony w prawo do wydawania tego typu aktów, a więc w powyższym okresie (do czasu uchwalenia Małej Konstytucji z 1992 r.) systemowi źródeł prawa **nieznane były dekrety (rozporządzenia) z mocą ustawy**. Poprzestano na przyznaniu Prezydentowi upoważnienia do wydawania **rozporządzeń wykonawczych** do ustaw (zob. art. 32f ust. 2 Konstytucji 1952). Prezydent RP przejął również kompetencję Rady Państwa do **ratyfikowania umów** międzynarodowych, z tą różnicą, że w Konstytucji wskazano umowy, których ratyfikacja wymagała **uprzedniej zgody Sejmu** (zob. art. 32g Konstytucji 1952).

- 24** 2. **Rozporządzenia wykonawcze**. W latach 1989–1992 obowiązywały w dalszym ciągu przepisy przyznające premierowi, rządowi i ministrom kompetencję do wydawania **rozporządzeń wykonawczych** do ustaw (art. 40 ust. 2, art. 41 pkt 8, art. 42 ust. 2 Konstytucji 1952). Do wydawania takich rozporządzeń została ponadto upoważniona KRRiT – na podstawie noweli konstytucyjnej z 15.10.1992 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 33).
- 25** 3. **Zasada demokratycznego państwa prawnego, rola orzecznictwa**. Po roku 1989 system źródeł prawa w RP w dalszym ciągu pozostawał **otwarty**. Na przyjęcie nieco innej optyki w zakresie źródeł prawa, w szczególności gdy chodzi o działalność orzeczniczą TK, pozwoliło jednak wprowadzenie do Konstytucji z 1952 r. – nowelą z 29.12.1989 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.) – **zasady demokratycznego państwa prawnego**. Do treści tej zasady należy bowiem m.in. uczynienie ustawy podstawowym źródłem prawa, przy czym ingerencja w wolności i prawa jednostek, a także kreowanie kompetencji organów władzy publicznej powinno następować wyłącznie w drodze ustawy (por. *M. Wyrzykowski*, Zasada demokratycznego państwa prawnego, s. 68). Natomiast w dalszym ciągu w Konstytucji brakowało przepisów pozwalających mówić o spójnej koncepcji systemu źródeł prawa w RP.

W następstwie konsekwentnej linii orzeczniczej NSA i TK – a później także SN – po 1989 r. w zasadzie **nie pojawiał się już problem tzw. uchwał samoistnych rządu** [zob. *K. Działocha*, *S. Paweła*, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (1986–1993), s. 16]. W orzecznictwie utrwał się pogląd o **wyłączności ustawy w zakresie regulacji wolności i praw jednostek**. W szczególności TK stał na jednoznacznym stanowisku, że niedopuszczalne jest regulowanie statusu jednostek za pomocą aktów samoistnych, nieopartych na upoważnieniu ustawowym (zob. np. orzeczn. TK z 12.4.1994 r., U 6/93, OTK 1994, poz. 8). Ponadto w realiach demokratycznego państwa prawnego przestawało być aktualne podejście, wywodzące się z prac *S. Rozmaryna*, że materie nieobjęte tzw. wyłącznością ustawy mogą być regulowane na podstawie aktów samoistnych (zob. *K. Działocha*, Rozporządzenia z mocą ustawy, s. 53).

b. Lata 1992–1997

- 26** 1. **Mała Konstytucja**. Opisanej wyżej sytuacji nie zmieniło zasadniczo wejście w życie **tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.**, czyli ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Tą ustawą konstytucyjną formalnie uchylono Konstytucję z 1952 r., z tym że w mocy pozostawiono większość jej przepisów (w szczególności w zakresie dotyczącym statusu jednostki – zob. art. 77 Małej Konstytucji).
- 27** 2. **Trójpodział władzy**. Do najbardziej istotnych zmian ustrojowych, jakie wynikały z Małej Konstytucji z 1992 r., należało wyraźne wprowadzenie **zasady trójpodziału władzy** (art. 1 Małej Konstytucji). Oznaczało to ostateczne zerwanie z zasadą jednolitości władzy państwowej i nadrzędności Sejmu (zob. np. *A. Gwiżdż*, Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu, s. 107).
- 28** 3. **Źródła prawa na gruncie Małej Konstytucji**. W Małej Konstytucji z 1992 r. nie znalazły się przepisy, które pozwoliłyby na uporządkowanie problematyki źródeł prawa. W zasadzie niezmienione pozostały kompetencje organów egzekutywy do wydawania **rozporządzeń wykonawczych** do ustaw (zob. art. 45 ust. 1, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 3, art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r. oraz art. 36b ust. 3 pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji 1952), jak też kompetencja Prezydenta do **ratyfikowania umów** międzynarodowych – w pewnych przypadkach po uzyskaniu **upoważnienia w ustawie** (zob. art. 33 Małej Konstytucji z 1992 r.). Można dodać, że **tzw. uchwały samoistne RM** mogły być co

prawda wydawane (zob. art. 54 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r.), jednak traktowano je wyłącznie jako akty kierownictwa wewnętrznego, które mogły być skierowane do podmiotów organizacyjnie podległych rządowi i nie mogły stanowić podstawy rozstrzygnięć wobec jednostek [por. A. Kulig, w: P. Tuleja (red.), Prawo konstytucyjne, s. 272–273]. Należy podzielić tezę stawianą w piśmiennictwie, że „mała konstytucja nie dokonała zamknięcia systemu źródeł prawa i systematyzacji aktów podustawowych, niedostatecznie uporządkowano również akty wykonawcze do ustaw” (A. Bień-Kacała, Źródła prawa, s. 112).

4. **Rozporządzenia z mocą ustawy.** Istotną nowością, jaką w zakresie źródeł prawa wprowadziła Mała Konstytucja z 1992 r., było **ustawodawstwo delegowane**. Zgodnie z art. 23 w zw. z art. 52 ust. 2 pkt 2 Małej Konstytucji Rada Ministrów mogła zostać upoważniona, na podstawie ustawy uchwalonej na jej wniosek, do wydawania **rozporządzeń z mocą ustawy**. Jednocześnie wskazano materie, których nie można było regulować tym aktem normatywnym (np. zmiana Konstytucji, budżet państwa, prawo wyborcze). W procedurę wydawania rozporządzeń z mocą ustawy włączony został Prezydent. Miał on podpisywać rozporządzenia i zarządzać ich ogłoszenie. Mógł również wystąpić – przed podpisaniem rozporządzenia – do TK z wnioskiem o prewencyjną kontrolę jego konstytucyjności, a także zawetować rozporządzenie. W tym ostatnim przypadku rządowi przyznano jedynie upoważnienie do wniesienia rozporządzenia z mocą ustawy do Sejmu, pod postacią inicjatywy ustawodawczej. Weto prezydenckie miało więc charakter absolutny (zob. szerzej np. K. Działocha, Rozporządzenia z mocą ustawy, s. 49 i n.; P. Sarnecki, Rozporządzenia z mocą ustawy, s. 3 i n.).

W okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. nie wydano ani jednego rozporządzenia z mocą ustawy.

D. Komisja Konstytucyjna

1. **Koncepcja prawa w pracach KKZN.** Problemem, który stał się przedmiotem obrad 30 KKZN, była m.in. sama **koncepcja „prawa”**. W jednym z projektów Konstytucji był bowiem zamieszczony przepis mówiący, że Konstytucja jest najwyższym źródłem „stanowionego prawa”. Było to równoznaczne z włączeniem do systemu źródeł prawa RP norm wynikających z prawa innego niż stanowione (por. R. Piotrowski, Koncepcja prawa, s. 11). Powyższa propozycja została odrzucona. Wskazywano m.in., że zachowanie takiego sformułowania oznaczałoby – *a contrario* – „istnienie jakiegoś innego prawa, nazwanego naturalnym, precedensowym, zwyczajowym”, a poza tym w Konstytucji nie powinno rozstrzygać się dylematów o charakterze ideologiczno-filozoficznym (P. Winczorek, Biul. KKZN 1995, Nr 11, s. 171).

2. **Zamknięcie źródeł prawa w pracach KKZN.** W pracach KKZN dostrzegano potrzebę 31 uporządkowania systemu źródeł prawa w celu zerwania z praktyką okresu PRL. Stąd też uznano, że należy przede wszystkim **zamknąć na poziomie Konstytucji katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego** (por. m.in. wypowiedzi K. Działochy, Biul. KKZN 1995, Nr 10, s. 62, Biul. KKZN 1996, Nr 21, s. 118). Zamknięcie systemu źródeł prawa powinno mieć przy tym charakter nie tylko przedmiotowy, lecz również podmiotowy – tzn. w Konstytucji należy wskazać organy mające upoważnienie do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego (por. Biul. KKZN 1997, Nr 44, s. 125–127).

Twierdzono, że rozdział Konstytucji poświęcony źródłom prawa powinien rozpoczynać się katalogiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego (zob. wypowiedź K. Działochy, Biul. KKZN 1996, Nr 22, s. 111). System źródeł prawa powinien być **dwuczłonowy** – obejmować źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz akty prawa wewnętrznego – i wykluczać możliwość wydawania aktów prawotwórczych, które nie mieściłyby się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie odpowiadając jednocześnie cechom aktów prawa wewnętrznego (por. wypowiedź K. Działochy, Biul. KKZN 1996, Nr 21, s. 116).

Przedmiotem dyskusji było także określenie wzajemnych relacji między poszczególnymi źródłami prawa. Podnoszono, że istotne jest, aby system źródeł prawa miał **charakter hierarchiczny**, z Konstytucją stojącą na szczycie tej hierarchii (zob. wypowiedź K. Działochy, Biul. KKZN 1995, Nr 10, s. 62). Natomiast podstawowym aktem normatywnym powinna być ustawa (zasada tzw. prymatu ustawy). Dyskutowano o tym, w jaki sposób w Konstytucji powinna być określona materia ustawowa (por. m.in. wypowiedź K. Działochy, Biul. KKZN 1996, Nr 22,

s. 129–130). Ostatecznie zrezygnowano z zamieszczenia w Konstytucji przepisów zawierających definicję ustawy oraz katalog materii, które mają być uregulowane ustawą.

Podczas posiedzeń KKZN debatowano, czy aktem wykonawczym do ustawy ma być wyłącznie rozporządzenie, czy też zasadne jest umożliwienie organom państwa wydawania tego typu aktów również w innych formach (zob. *R. Piotrowski*, *Koncepcja prawa*, s. 15–16; por. też *Biul. KKZN 1995*, Nr 10, s. 143). Ostatecznie zdecydowano, że **jedynie rozporządzenie będzie miało charakter wykonawczy do ustawy**, natomiast zarządzenia ministrów i uchwały Rady Ministrów będą miały status **aktów prawa wewnętrznego** i będą mogły zawierać normy adresowane wyłącznie do jednostek podległych organizacyjnie tym organom (por. wypowiedzi *K. Działochy*, *Biul. KKZN 1995*, Nr 10, s. 63 i 139, *Biul. KKZN 1997*, Nr 38, s. 11).

32 3. Kwestia rozporządzeń z mocą ustawy, ustaw konstytucyjnych, organicznych, referendalnych. Rozwiązaniem, o których dyskutowano na posiedzeniach KKZN, a z których ostatecznie zrezygnowano, było włączenie do systemu źródeł prawa m.in. **dekretów (rozporządzeń) z mocą ustawy** (z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w art. 234 Konstytucji), **ustaw konstytucyjnych i ustaw organicznych** (zob. *Biul. KKZN 1995*, Nr 10, s. 63 i n., 88 oraz 141–142; zob. też *A. Szmyt*, *Akty ustawodawcze*, s. 24 i n. oraz 31 i n.). Ponadto zrezygnowano z zamieszczonego w kilku projektach pomysłu **tw. ustaw referendalnych**, czyli ustaw, które mogłyby być uchwalone w drodze referendum ogólnokrajowego (zob. *A. Szmyt*, *Akty ustawodawcze*, s. 23–24).

33 4. Prawo międzynarodowe. Innym zagadnieniem, które stało się przedmiotem obrad KKZN, była problematyka **prawa międzynarodowego** – a zwłaszcza potrzeba określenia relacji tego prawa do Konstytucji i ustaw. Projekty przyszłej konstytucji zawierały podział na umowy, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody Sejmu, oraz na pozostałe umowy (zob. *M. Masternak-Kubiak*, *Stosunek prawa międzynarodowego*, s. 121). Natomiast kontrowersyjna okazała się kwestia uznania zwyczajów międzynarodowych za osobne źródło prawa (zob. *M. Masternak-Kubiak*, *Przestrzeganie prawa*, s. 178–179; zob. też *Biul. KKZN 1995*, Nr 10, s. 109 i n.). Ostatecznie zrezygnowano z tego pomysłu (zob. *M. Masternak-Kubiak*, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe*, s. 52). Podnoszono bowiem, że zwyczaje nie są skodyfikowane, a tym samym obywatele i sądy mogłyby mieć problem w ustaleniu ich treści (zob. wypowiedź *P. Winczorka*, *Biul. KKZN 1996*, Nr 22, s. 113). Za wystarczającą uznano ogólną klauzulę o przestrzeganiu przez RP prawa międzynarodowego, zawartą w obecnym art. 9 Konstytucji (zob. wypowiedź *K. Działochy*, *Biul. KKZN 1997*, Nr 44, s. 118).

II. Prawo UE

34 1. Prawo pierwotne i pochodne. Komentowany przepis Konstytucji dotyczy systemu źródeł prawa w RP. Nie jest to materia bezpośrednio regulowana prawem unijnym. Od dnia przystąpienia Polski do UE prawo unijne stało się natomiast częścią prawa obowiązującego w RP. W świetle Konstytucji unijne prawo pierwotne ma rangę umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (zob. art. 89–90 i art. 91 ust. 1–2 Konstytucji RP). Z kolei miejsce prawa pochodnego w systemie źródeł prawa RP określa art. 91 ust. 3 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, że na skutek przystąpienia Polski do UE nie zmieniła swojej treści podstawowa zasada systemu źródeł prawa, wyrażona w art. 8 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą źródłem prawa o najwyższej mocy prawnej w RP jest Konstytucja (zob. m.in. wyr. TK z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49).

35 2. Odesłanie. Zagadnienia szczegółowe dotyczące znaczenia przystąpienia do UE dla systemu źródeł prawa w RP zostaną omówione w poszczególnych częściach niniejszego komentarza.

III. Pojęcie „źródło prawa powszechnie obowiązującego”

36 1. Pojęcie prawa. W ujęciu konstytucyjnym przez „prawo” należy rozumieć normy o charakterze **generalnym i abstrakcyjnym**, to znaczy skierowane do nieokreślonej liczby adresatów i regulujące powtarzalne wzorce zachowań (por. *K. Działocha*, uw. 4 do rozdz. III, w: *Garlicki*, *Konstytucja*, t. 1, s. 3–4).

2. **Podejście pozytywistyczne.** W Konstytucji przyjęto co do zasady **pozytywistyczną 37 koncepcję prawa** (zob. np. A. *Bataban*, Źródła prawa, s. 34; R. *Mojak*, System źródeł prawa, s. 31). Nie ma podstaw do uznania, aby moc prawa obowiązującego w rozumieniu konstytucyjnym przypisywać normom postępowania wywodzonym z innych źródeł niż akt władzy państwowej. Twórcy Konstytucji świadomie zrezygnowali z pomysłu, aby – obok źródeł prawa stanowionego – uznać moc obowiązującą reguł niestanowionych przez państwo, tj. wywodzących się z prawa naturalnego (zob. K. *Działocha*, Konstytucyjna koncepcja prawa, s. 306 i 309). Nie zmienia tego faktu zamieszczenie w Konstytucji art. 30, który mówi o „przyrodzonej” godności człowieka, stanowiącej „źródło wolności i praw człowieka”. Przepis ten oznacza – jak zasadnie wskazano w doktrynie – że „aksjologia prawa natury zostaje niejako zaproszona do współokreślania systemu wartości wynikających z konstytucji” (L. *Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne, 2011, s. 38). Koncepcja prawa w Konstytucji jest więc bez wątpienia „zorientowana aksjologicznie” (K. *Działocha*, uw. 6 do rozdz. III, w: *Garlicki*, Konstytucja, t. 1, s. 6). Niektóre przepisy Konstytucji (obok art. 30 można wskazać np. na art. 1 i 2) odwołują się do reguł pozaprawnych, jednak nie daje to podstaw do uznania, że rangę prawa obowiązującego przyznano normom prawa natury (zob. K. *Działocha*, O prawie i jego źródłach, s. 47–48).

3. **Źródła prawa.** W rozumieniu Konstytucji „**źródłem prawa” jest akt ustanowiony lub 38 uznany przez państwo jako zawierający normy postępowania wiążące ich adresatów** (zob. K. *Działocha*, Konstytucyjna koncepcja prawa, s. 321). Akt taki powstaje jako rezultat tzw. faktu prawotwórczego. W literaturze wskazuje się na cztery rodzaje faktów prawotwórczych – stanowienie, zawarcie umowy, kształtowanie się prawa zwyczajowego, precedens prawotwórczy (zob. S. *Wronkowska*, O źródłach prawa, s. 115).

Spośród czterech wskazanych wyżej faktów prawotwórczych Konstytucja wyraźnie wiąże skutek prawotwórczy z **ustanowieniem aktu** oraz **zawarciem umowy**. W pierwszym przypadku chodzi o takie akty jak Konstytucja (art. 235), ustawy (art. 118 i n.), rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234), rozporządzenia wykonawcze (art. 92), akty prawa miejscowego (art. 94), akty prawa wewnętrznego (art. 93). Gdy zaś chodzi o zawarcie umowy, to Konstytucja zalicza do źródeł prawa umowy międzynarodowe (art. 89–91), akty wydawane przez organizację międzynarodową, której członkiem jest Polska (art. 91 ust. 3), a także układy zbiorowe pracy (art. 59 ust. 2).

W orzecznictwie przyjmuje się, że skoro system źródeł prawa w RP jest systemem prawa stanowionego, to nie ma w nim miejsca na „prawo zwyczajowe tworzone w opozycji do norm prawa stanowionego (...). Nie jest dopuszczalne modyfikowanie bądź derogowanie przez prawo zwyczajowe postanowień zawartych w aktach (...) będących źródłami prawa obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji, czy też niestosowanie tych aktów prawnych ze względu na normy zwyczajowe” (post. TK z 1.3.2010 r., P 107/08, OTK-A 2010, Nr 3, poz. 27; zob. też M. *Saffjan*, Źródła prawa prywatnego, w: System PrPryw, t. 1, 2007, s. 194). Należy jednak odnotować, że w literaturze bywa wyrażany inny pogląd na omawianą tu kwestię. Przepis art. 87 Konstytucji może być bowiem rozumiany jako określający katalog źródeł prawa stanowionego, co – przy takim założeniu – nie wyklucza możliwości uznania, iż źródłem prawa może być również zwyczaj (por. M. *Saffjan*, Źródła prawa prywatnego, w: System PrPryw, t. 1, 2007, s. 193 wraz z cyt. tam literaturą). Ponadto w praktyce da się zaobserwować istnienie pewnych **zwyczajów postępowania, które są uznawane za wiążące**. Chodzi przede wszystkim o tzw. zasadę dyskontynuacji prac parlamentu, która nie jest zapisana w żadnym akcie prawa stanowionego, natomiast jest uznawana za obowiązującą. Świadczy o tym choćby wprowadzanie wyjątków od tej zasady w aktach prawa stanowionego (np. art. 4 ust. 3 ustawy z 24.6.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli; Dz.U. Nr 62, poz. 688 ze zm.), a także stosowanie jej przez TK (np. post. TK z 17.12.2007 r., Pp 1/07, OTK-A 2007, Nr 11, poz. 165). Zasada dyskontynuacji może zostać więc uznana za wiążącą normę prawa zwyczajowego (por. np. L. *Garlicki*, Zasada dyskontynuacji, s. 50; S. *Wronkowska*, Uptyw kadencji parlamentu, s. 432).

W literaturze jest podnoszony również problem obowiązywania w RP norm **zwyczajowego prawa międzynarodowego**. Twórcy Konstytucji – odmiennie, niż uczyniono to w odniesieniu do

umów międzynarodowych – nie zaliczyli jednak wprost tych źródeł prawa międzynarodowego do źródeł prawa RP. Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Przepis ten odnosi się nie tylko do umów międzynarodowych, lecz także do wszystkich źródeł prawa międzynarodowego, w tym zwyczajów. Z wyrażonego w cyt. przepisie obowiązku „przestrzegania” przez RP prawa międzynarodowego nie wynika jednak przyznanie wszystkim źródłom tego prawa rangi źródeł prawa w RP [por. *M. Masternak-Kubiak*, w: *M. Granat* (red.), *System źródeł prawa*, s. 138]. O ile więc „przestrzeganie” w odniesieniu do umów międzynarodowych (a także aktów, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP) polega m.in. na nadaniu im charakteru źródła prawa w RP – bo wyraźnie stanowi o tym Konstytucja – o tyle „przestrzeganie” prawa zwyczajowego może polegać na uwzględnianiu treści norm tego prawa w działalności organów państwa (np. w działalności prawodawczej). Natomiast w mojej ocenie art. 9 Konstytucji nie daje podstaw do twierdzenia, że zwyczajowe prawo międzynarodowe jest samoistnym źródłem prawa w RP (por. *M. Masternak-Kubiak*, *Przestrzeganie prawa*, s. 204).

W praktyce orzeczniczej często wykorzystywane są pozaumowne źródła prawa międzynarodowego, w szczególności akty tworzące **tzw. soft law** – np. rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy (zob. m.in. wyr. TK z 12.5.2011 r., P 38/08, OTK-A 2011, Nr 4, poz. 33) czy rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy (zob. m.in. wyr. TK z 11.5.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, Nr 5, poz. 48). Treść tego typu aktów – mimo że nie stanowią one źródła prawa w RP – ma znaczenie dla tworzenia oraz interpretacji przepisów prawa (por. wyr. TK z 20.7.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61). Zdarza się nawet, że w procesie wykładni prawa pomocne okazują się umowy międzynarodowe, którymi Polska nie jest formalnie związana (zob. wyr. TK z 19.12.2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 136).

Konstytucja nie zalicza do źródeł prawa w RP **orzeczeń wydawanych przez organy władzy sądowniczej**. Orzeczenia takie nie są jednak bez znaczenia dla treści prawa. Przede wszystkim wyrok TK o niekonstytucyjności przepisu prawnego prowadzi do derogacji przepisu. Niektóre wyroki TK – aczkolwiek jest to zagadnienie sporne – mają „pozytywny” skutek prawotwórczy (zob. *R. Hauser, J. Trzciniński*, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń*, s. 54 i n.). Dotyczy to np. wyroków o tzw. pominięciu prawodawczym (zob. *M. Wiącek*, *Pytanie prawne*, s. 193 i n.). Gdy natomiast chodzi o orzecznictwo sądowe, to w pewnych warunkach stabilna linia orzecznicza sądów oparta na pewnym przepisie – zwłaszcza gdy jest to linia wynikająca z uchwał SN lub NSA – kształtuje treść normy wynikającej z takiego przepisu (zob. np. wyr. TK z 6.12.2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 113; na temat roli orzecznictwa sądowego jako źródła prawa prywatnego i *quasi*-normatywnej funkcji orzecznictwa sądowego zob. *M. Saffjan*, *Źródła prawa prywatnego*, w: *System PrPryw*, t. 1, 2007, s. 205 i n. wraz z cyt. tam literaturą). Ponadto, jak pokazała praktyka, orzecznictwo sądowe może w taki sposób uformować treść przepisu, że przepis ten „staje się” – właśnie dzięki sądom, a nie prawodawcy – zgodny (zob. wyr. TK z 29.7.2013 r., SK 12/12, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 87) lub niezgodny z Konstytucją (zob. wyr. TK z 27.10.2010 r., K 10/08, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 81; wyr. TK z 18.7.2013 r., SK 18/09, OTK-A 2014, Nr 4, poz. 44).

- 39 4. Źródło prawa powszechnie obowiązującego.** W Konstytucji nie zdefiniowano **pojęcia „źródło prawa powszechnie obowiązującego”**. Na podstawie lektury przepisów rozdz. III można dojść do wniosku, że akt prawa powszechnie obowiązującego to akt, który – po pierwsze – może zawierać normy wiążące nie tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu akt (wniosek *a contrario* z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP), a także – po drugie – może stanowić podstawę decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (wniosek *a contrario* z art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP). W konsekwencji źródłem prawa powszechnie obowiązującego jest **akt zawierający normy prawne, które mogą wiązać dowolnych adresatów prawa**, o ile pozostają pod władzą RP (osoby fizyczne, osoby prawne, organy władzy publicznej itd.) – a więc przyznawać prawa, nakładać obowiązki na jednostki, a także regulować ustrój i kompetencje organów władzy publicznej (zob. *K. Działocha*, *Artykuł 87, uw. 1*, w: *Garlicki*, *Konstytucja*, t. 1, s. 1; por. *S. Wrótkowska*, *System źródeł prawa*, s. 86).

Płynie z tego wniosek, że jeżeli władza publiczna zamierza nałożyć na ww. podmioty obowiązki, przyznać im prawa czy kompetencje, to należy to uczynić w drodze aktu prawa

powszechnie obowiązującego, wydanego przez organ do tego upoważniony i w przewidzianej konstytucyjnie formie (zob. np. wyr. TK z 12.12.2011 r., P 1/11, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 115). Do **naruszenia art. 87 Konstytucji RP** dojdzie więc w sytuacji, gdy norma prawa powszechnie obowiązującego zostanie zamieszczona w akcie, który nie mieści się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W takim przypadku art. 87 Konstytucji RP jest adekwatnym wzorcem kontroli tego typu aktu.

5. Normatywny charakter aktu. Powiedziano już wyżej, że „prawem” w rozumieniu **40** Konstytucji są normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Oznacza to, że akt prawa powszechnie obowiązującego powinien być **aktem normatywnym**, tj. aktem stanowiącym źródło norm generalnych i abstrakcyjnych. Wejście w życie aktu prawa powszechnie obowiązującego powinno wiązać się z „nowością normatywną”, a więc stworzeniem, modyfikacją lub uchyleciem powtarzalnych powinności (cecha abstrakcyjności) po stronie określonej klasy adresatów (cecha generalności). Oznacza to – z jednej strony – że co do zasady źródłami prawa powszechnie obowiązującego nie są akty, które zawierają normy indywidualne i konkretne, a także – z drugiej strony – że w treści aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego nie należy zamieszczać postanowień o charakterze indywidualnym i konkretnym.

6. Wyjątki. Od ogólnej zasady normatywności źródeł prawa powszechnie obowiązującego **41** wprowadzono na poziomie Konstytucji wyjątki. Konstytucja bowiem zakłada, iż **pewne akty stosowania prawa – a więc akty tworzące normy, które nie posiadają cech generalności i abstrakcyjności – są dokonywane w formie aktu zaliczonego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego**. Jako wyjątki od omawianej zasady są traktowane ustawa budżetowa (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP; por. np. post. TK z 20.6.2001 r., K 35/00, OTK 2001, Nr 6, poz. 167), ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 Konstytucji RP; por. np. *P. Radziewicz*, W sprawie wybranych, s. 168) czy ustawa określająca stosunki między RP a kościołami i związkami wyznaniowymi (art. 25 ust. 5 Konstytucji RP; por. wyr. TK z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK-A 2009, Nr 11, poz. 167). Ponadto w formie rozporządzenia jest dokonywana czynność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 2 Konstytucji; por. wyr. TK z 16.3.2011 r., K 35/08, OTK-A 2011, Nr 2, poz. 10). Z uwagi na istotę materii, jaka jest przedmiotem regulacji w ww. aktach prawnych, nie wszystkie przepisy w nich zawarte stanowią tworzywo dla dekodowania norm generalnych i abstrakcyjnych. Wynika to jednak z wyraźnego założenia ustrojodawcy.

7. Postanowienia nienormatywne. Powstaje w tym miejscu pytanie, czy – poza przypadkami, **42** o których mowa w Konstytucji – dopuszczalne jest wydawanie aktów zaliczonych do **źródeł prawa powszechnie obowiązującego zawierających postanowienia „nienormatywne”**, czyli normy indywidualne i/lub konkretne. W praktyce tego typu akty są wydawane – np. ustawy o utworzeniu uczelni wyższych czy niektóre z tzw. specustaw i ustaw incydentalnych (por. wyr. TK z 14.12.2009 r., K 55/07, OTK-A 2009, Nr 11, poz. 167). Jest to zresztą praktyka sięgająca okresu dwudziestolecia międzywojennego (zob. szerzej *M. Zubik*, Ustawa a bieżące potrzeby, s. 9 i n.).

Tworzenie tego typu uregulowań jest zjawiskiem niepożądanym, gdyż zaciera granice między stosowaniem a stanowieniem prawa (zob. np. w odniesieniu do ustalania granic gmin w formie rozporządzenia – post. TK z 12.5.2009 r., S 3/09, OTK-A 2009, Nr 5, poz. 75). Tym samym jest to problem rodzący wątpliwości z punktu widzenia zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji RP). W tym kontekście w literaturze trafnie wskazuje się na płynący z Konstytucji „zakaz konkretyzacji w ustawach materii, na tyle, że nie pozostawia się egzekutywie «luzu decyzyjnego» i wkracza w sferę prowadzenia polityki” (zob. *J. Ciapała*, Stanowienie tak zwanych specustaw, s. 24–25 wraz z cyt. tam orzecnictwem).

Poza tym założeniem ustawodawcy konstytucyjnego było, aby normy indywidualno-konkretne były tworzone – na podstawie aktów normatywnych – w stosownych procedurach (administracyjnych, sądowych), gwarantujących adresatom takich norm pewne prawa w postępowaniu poprzedzającym ustanowienie takiej normy (np. prawo do sprawiedliwej procedury, prawo do rzetelnego procesu przed niezależnym sądem, prawo do odwołania). Tymczasem zamieszczenie normy indywidualno-konkretnej w ustawie czy rozporządzeniu wyłącza wobec jednostki będącej adresatem normy wszystkie te mechanizmy gwarancyjne.

Zbyt pochopnie byłoby jednak twierdzenie, że zamieszczenie w ustawie czy rozporządzeniu normy indywidualnej i/lub konkretnej jest zawsze niekonstytucyjne. Tego typu odstępstwo od zasad rządzących systemem źródeł prawa w RP powinno być jednak umotywowane potrzebą ochrony czy realizacji określonych wartości konstytucyjnych. Znajduje więc w tym przypadku zasada proporcjonalności (por. wyr. TK z 19.12.2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 136, w którym TK zastosował test proporcjonalności w odniesieniu do dopuszczalności wydawania tzw. ustaw incydentalnych; uważam, że analogiczny test powinien być stosowany wobec postanowień „nienormatywnych” zawartych w aktach prawa powszechnie obowiązującego; źródłem zasady proporcjonalności jest wówczas art. 2 Konstytucji RP).

- 43 8. **Generalne akty administracyjne.** Kolejnym zagadnieniem wartym zasygnalizowania jest problem **tzw. generalnych aktów administracyjnych**. Są to akty wydawane przez organy administracji publicznej, które ustanawiają normy o charakterze generalnym i konkretnym (tj. wyrażają jednorazowe powinności, lecz są skierowane do nieoznaczonego indywidualnie adresata). Przykładem takiego aktu była decyzja Głównego Inspektora Sanitarnego o wycofaniu z obrotu tzw. dopalaczy i nakazująca zaprzestania działalności wszelkim podmiotom zajmującym się produkcją, obrotem czy wyrobem tego typu substancji. Decyzja ta została wydana na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z 14.3.1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1412), który przewiduje, że w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi dopuszczalne jest wydanie decyzji nakazującej m.in. wycofanie z obrotu określonych wyrobów, a także zaprzestania innych działań (inne przykłady tego typu przepisów kompetencyjnych są omówione w opracowaniu: *E. Szewczyk, M. Szewczyk, Generalny akt administracyjny*, s. 114 i n.; por. też *D.R. Kijowski, Generalny akt stosowania prawa w ustawodawstwie polskim*, s. 9 i n.).

Należy podzielić stanowisko, że tzw. generalne akty administracyjne – mimo ich specyfiki – **są aktami stosowania, a nie stanowienia prawa**, w związku z czym nie znajdują do nich zastosowania przepisy Konstytucji dotyczące źródeł prawa. Wydanie takiego aktu jest bowiem wynikiem subsumpcji, czyli zastosowania normy generalnej i abstrakcyjnej do konkretnej sytuacji, poprzedzonego ustaleniem stanu faktycznego (zob. *E. Szewczyk, M. Szewczyk, Generalny akt administracyjny*, s. 92 i n.).

Dopuszczalność wydawania generalnych aktów administracyjnych wiąże się z tym, że w pewnych okolicznościach natura określonej sfery działalności administracji wyklucza możliwość posłużenia się decyzją zindywidualizowaną i tym samym staje się konieczne podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze „masowym” (zob. wyr. TK z 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, Nr 9, poz. 106). Trzeba jednocześnie zastrzec, że z punktu widzenia standardu konstytucyjnego posłużenie się generalnym aktem administracyjnym powinno być uwarunkowane – po pierwsze – istnieniem ustawowej normy kompetencyjnej do wydania tego typu aktu, a także – po drugie – możliwością jego zaskarżenia do sądu. Ponadto tworzenie przepisów dających organom administracji upoważnienie do wydawania generalnych aktów administracyjnych podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności (wywodzonej w tym przypadku z art. 2 Konstytucji). Wszak upoważnienie takie, wyłączając indywidualizację procesu decyzyjnego, obniża standard ochrony praw proceduralnych osób będących adresatami działań administracji, co oznacza, że środek taki może być stosowany, tylko gdy jest to konieczne dla ochrony określonych wartości konstytucyjnych.

IV. Zasady systemu źródeł prawa w RP

A. Uwagi ogólne

- 44 1. **Zmiany wprowadzone Konstytucją z 1997 r.** Zmiana, jaką w odniesieniu do systemu źródeł prawa w RP przyniosło wejście w życie Konstytucji z 1997 r., była fundamentalna. Znaczenie tej zmiany można podsumować w następujących punktach:
- 1) na poziomie Konstytucji dokonano **zamknięcia katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego**; stanowienie prawa powszechnie obowiązującego jest dopuszczalne tylko w formach przewidzianych w Konstytucji i tylko przez podmioty, którym Konstytucja powierza w tym zakresie kompetencję prawodawczą;

- 2) jednoznacznie wskazano na **dopuszczalny zakres materii prawnych, jakie mogą stać się przedmiotem regulacji w aktach prawa wewnętrznego**, a więc w szczególności w uchwałach rządowych lub zarządzeniach ministrów (art. 93 Konstytucji);
- 3) Konstytucja odrzuciła PRL-owską koncepcję wyłączności ustawy i oparła się na założeniu, że co do zasady **każda norma prawa krajowego powinna wywodzić się bądź z ustawy, bądź z aktu wydanego na podstawie ustawy**; w tym ostatnim zakresie szczególną rolę odgrywa rozporządzenie wykonawcze (art. 92 Konstytucji);
- 4) Konstytucja **określiła miejsce aktów prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa**.

2. **Prawodawstwo zastane**. Zmiana koncepcji źródeł prawa wymagała odniesienia się przez 45 ustrojodawcę do zastanych aktów prawnych. Na skutek wejścia w życie Konstytucji **nie utraciły automatycznie mocy akty prawne wydane na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów konstytucyjnych, w formach nieprzewidzianych w Konstytucji z 1997 r.** Na przykład nie przestały obowiązywać przedkonstytucyjne dekrety z mocą ustawy, wydawane w okresie II RP lub PRL, mimo że Konstytucja z 1997 r. nie przyznała żadnemu organowi kompetencji do stanowienia tego typu aktów. Co więcej, aktom takim – również po wejściu w życie Konstytucji – przysługiwała w dalszym ciągu moc ustawy (zob. np. post. TK z 8.3.2005 r., Ts 6/05, OTK-B 2006, Nr 2, poz. 89), a więc mogły zostać zmienione czy uchylone tylko w drodze ustawy.

3. **Przepisy przejściowe**. „Przejęcie” dawnego prawa wymagało zamieszczenia w Konstytucji 46 przepisów **przejściowych, których celem było dostosowanie takich aktów prawnych do nowych wymagań konstytucyjnych** (zob. szerzej na ten temat *M. Laskowska*, Dostosowanie prawa, *passim*).

W odniesieniu do **umów międzynarodowych**, które były ratyfikowane przed wejściem w życie Konstytucji, dokonano (art. 241 ust. 1 Konstytucji RP) ich swoistego przekształcenia, polegającego na uznaniu takich umów – o ile dana umowa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw i dotyczy materii wskazanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP – za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w rozumieniu art. 89 ust. 1 i art. 91 Konstytucji RP (zob. *W. Gromski*, Dostosowanie systemu źródeł prawa, s. 179–180; por. wyr. TK z 21.9.2011 r., SK 6/10, OTK-A 2011, Nr 7, poz. 73). Jednocześnie w art. 241 ust. 2 Konstytucji RP Rada Ministrów została zobowiązana do przedstawienia Sejmowi (w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji) wykazu umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją.

Gdy zaś chodzi o wydane przed wejściem w życie Konstytucji **uchwały i zarządzenia**, to art. 241 ust. 6 Konstytucji RP zobowiązywał rząd do ustalenia (w ciągu 2 lat), które z tych aktów wymagają zastąpienia przez rozporządzenia, a także – do przedstawienia Sejmowi ustawy zawierającej upoważnienia do wydania takich rozporządzeń, spełniające wymagania określone w art. 92 Konstytucji RP. Ten sam przepis przejściowy nakazał rządowi przedstawienie projektu ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji stają się aktami prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP.

Przepis dostosowawczy dotyczący zastanych przez Konstytucję **aktów prawa miejscowego i przepisów gminnych** został zamieszczony w art. 241 ust. 7 Konstytucji RP.

B. Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa

1. **Stanowienie a stosowanie prawa**. Podstawową zasadą systemu źródeł prawa w RP jest 47 dualistyczny charakter tego systemu (choć w literaturze można spotkać pogląd głoszący, że system źródeł prawa składa się z większej liczby elementów – zob. *P. Sarnecki*, Konstytucyjny system, s. 257–259). **Akt normatywny będący źródłem prawa powinien przybrać postać albo aktu prawa powszechnie obowiązującego, albo aktu prawa wewnętrznego**. W świetle zasady, o której mowa, niedopuszczalne jest nakładanie na jednostki generalnych i abstrakcyjnych powinności, przyznawanie im praw, czy też ustanawianie kompetencji organów władzy publicznej za pomocą aktów, które nie mieściłyby się w jednej z ww. kategorii.

Do źródeł prawa nie należą akty o charakterze indywidualno-konkretnym (np. wyroki, decyzje administracyjne) oraz akty o charakterze generalno-konkretnym (np. generalne akty

administracyjne). Są to akty stosowania, a nie stanowienia prawa. Zasady wydawania takich aktów oraz kontroli ich legalności są określone przez inne przepisy Konstytucji niż przepisy dotyczące źródeł prawa.

- 48 2. **Akty prawa wewnętrznego.** Z omawianej zasady wynika, że **jeżeli organ, któremu nie przysługuje w danej materii kompetencja do wydania aktu prawa powszechnie obowiązującego, zamierza ustanowić normy prawne skutecznie wiążące ich adresatów, to może to uczynić wyłącznie w drodze aktu prawa wewnętrznego**, przy zachowaniu wymogów określonych w Konstytucji. Normy prawne zawarte w akcie prawa wewnętrznego mogą być skierowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu taki akt (art. 93 ust. 1 Konstytucji RP). Natomiast niedopuszczalne jest ustanawianie norm prawnych wychodzących poza sferę „podległości organizacyjnej” w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP w formie aktów, których Konstytucja nie zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W szczególności odnosi się to do norm, które mają stanowić podstawę decyzji czy innych rozstrzygnięć indywidualnych wobec jednostek.

Z tych przyczyn – o czym była już mowa – niezgodne z art. 87 Konstytucji RP są wszelkie akty prawne – niemieszczące się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – które zawierają normy adresowane do podmiotów pozostających poza sferą „podległości organizacyjnej” wobec organu wydającego akt bądź które stanowią podstawę rozstrzygnięć indywidualnych wobec takich podmiotów.

- 49 3. **Nieformalne (swoiste, *sui generis*) źródła prawa.** Przykładem zastosowania powyższego standardu konstytucyjnego w praktyce jest stwierdzenie przez TK niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 383) w zakresie, w jakim przepisy te upoważniały odpowiednie organy (z reguły zarządy województw) do wydawania tzw. systemów realizacji programów operacyjnych (wyr. TK z 12.12.2011 r., P 1/11, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 115). W tych aktach były regulowane zasady i procedury przeprowadzania konkursów o dofinansowanie projektów ze środków UE, a więc normy adresowane do uczestników konkursów, czyli podmiotów „zewnętrznych” wobec organów wydających systemy realizacji. W tym kontekście TK stwierdził, że **Konstytucja wyklucza stanowienie jakichkolwiek „swoistych”, „nieformalnych” czy „sui generis” źródeł prawa**, które – nie będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji – nakładałyby generalne i abstrakcyjne powinności na osoby niepozostające w relacji „podległości organizacyjnej” wobec organu, który wydał dany akt normatywny.

C. Zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego

- 50 1. **Istota zamkniętego katalogu źródeł prawa.** Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma – w odróżnieniu od aktów prawa wewnętrznego – charakter zamknięty na poziomie Konstytucji. Oznacza to, że prawo powszechnie obowiązujące może być stanowione **tylko w formach przewidzianych w Konstytucji i tylko przez podmioty, którym Konstytucja wyraźnie przyznaje kompetencję** do wydawania aktów takiego prawa (zob. np. wyr. TK z 28.6.2000 r., K 25/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 141).

Prowadzi to do wniosku, że niedopuszczalne jest wydanie aktu zawierającego normy prawa powszechnie obowiązującego w formie nieprzewidzianej w Konstytucji lub przez podmiot, który nie posiada upoważnienia konstytucyjnego do stanowienia tego typu aktów. W praktyce problem ten pojawia się najczęściej wówczas, gdy pod pozorem aktu prawa wewnętrznego (nazwanego np. uchwałą, zarządzeniem) tworzone są normy adresowane do podmiotów „zewnętrznych” wobec organu wydającego akt bądź stanowiące podstawę decyzji (lub innych rozstrzygnięć indywidualnych) regulujących sytuację takich podmiotów (zob. np. omówiony wyżej wyr. TK z 12.12.2011 r., P 1/11, oraz wyr. TK z 11.5.2004 r., K 4/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 41, który dotyczył przyznania Ministrowi Finansów kompetencji do wydawania tzw. urzędowych interpretacji prawa podatkowego).

- 51 2. **Kompetencja prawodawcza.** Upoważnienie do wydania aktu prawa powszechnie obowiązującego wymaga istnienia **wyraźnego przepisu kompetencyjnego**, zawartego w Konstytucji. W szczególności – w przeciwieństwie do praktyki panującej w PRL – nie jest dopuszczalne

wyprowadzanie normy kompetencji prawodawczej w drodze pozajęzykowych metod wykładni, a także z przepisów wyrażających zadania czy funkcje ustrojowe danego organu państwa. Jest to element szerszego założenia, że „w państwie prawnym kompetencje organów władzy publicznej i instytucji, którym konstytucyjnie (ustawowo) powierzono zadania publiczne, muszą opierać się na wyraźnej podstawie prawnej” (wyr. TK z 28.6.2000 r., K 25/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 141). Z tego powodu cyt. wyrokiem TK uznał, że wykluczone jest wywodzenie z Konstytucji w drodze wykładni celowościowej czy funkcjonalnej kompetencji NBP do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Wymóg wyraźnego i jednoznacznego przepisu kompetencyjnego wiąże się również z **zakazem domniemywania normy kompetencji prawodawczej**. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do przepisów upoważniających do wydawania rozporządzeń wykonawczych (por. art. 92 Konstytucji). Przyjmuje się, że „brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych” (wyr. TK z 16.1.2007 r., U 5/06, OTK-A 2007, Nr 1, poz. 3).

3. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Źródła prawa powszechnie 52
obowiązującego są wymienione przede wszystkim w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (**Konstytucja, ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa, rozporządzenie, akt prawa miejscowego**). Jednak ww. przepis nie wyczerpuje katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W Konstytucji można bowiem wskazać inne przepisy, które wymieniają takie źródła prawa, uzupełniając tym samym katalog z art. 87. Do takich przepisów należy zaliczyć:

- 1) art. 59 ust. 2 Konstytucji RP (**układy zbiorowe pracy**);
- 2) art. 91 ust. 3 Konstytucji RP (**prawo stanowione przez organizację międzynarodową**);
- 3) art. 112 i art. 124 Konstytucji RP (**regulaminy Sejmu i Senatu**);
- 4) art. 234 Konstytucji RP (**rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy**).

Powody, dla których ww. akty należy zaliczyć do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zostaną wskazane w dalszej części komentarza.

4. Prawodawstwo zastane. Do obowiązujących aktów prawa powszechnie obowiązującego 53
należy również zaliczyć akty o randze ustawy, które zostały wydane przez wejściem w życie Konstytucji, a które nie zostały po tym dniu uchylone. Jak już wyjaśniono wcześniej, Konstytucja co do zasady „przejęła” całe zastane prawodawstwo, a więc również **nieuchylone przed dniem jej wejścia w życie rozporządzenia i dekrety z mocą ustawy**, wydawane w okresie II RP oraz PRL. Tego typu akty – mimo że ich wydanie nie byłoby możliwe na gruncie Konstytucji z 1997 r. – zachowały moc obowiązującą, a ich zmiana lub uchylenie wymaga wydania ustawy.

5. Rozporządzenia będące aktami stosowania prawa. Istnieją przypadki, gdy przepisy prawa 54
upoważniają określone organy do wydawania aktów niebędących źródłami prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP, jednak nazwanych tak samo jak niektóre akty prawa powszechnie obowiązującego. W szczególności w pewnych przypadkach ustrojodawca lub ustawodawca nazywa „**rozporządzeniami**” **akty stosowania prawa**, a więc akty, które **nie są źródłami prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 w zw. z art. 92 Konstytucji RP** (por. o tym problemie – *S. Wronkowska*, Model rozporządzenia, s. 87–89; zob. też *P. Sarnecki*, Konstytucyjny system, s. 264). Chodzi np. o rozporządzenia wprowadzające stany nadzwyczajne (art. 228 ust. 2 w zw. z art. 229–232 Konstytucji RP; por. wyr. TK z 16.3.2011 r., K 35/08, OTK-A 2011, Nr 2, poz. 10; *K. Działocha*, Artykuł 92, uw. 3, w: *Garlicki*, Konstytucja, t. 2, s. 4) czy rozporządzenia wydawane przez Prezesa RM na podstawie art. 33 ust. 1 Rada MinistrówU, którymi ustala się szczegółowy zakres działania ministra, a także ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej obsługujący ministra. Do tej samej grupy należy zaliczyć rozporządzenia o utworzeniu, połączeniu, podziale czy zniesieniu gminy (powiatu), a także o ustaleniu granic gminy (powiatu), wydawane na podstawie art. 4 SamGminU i art. 3 SamPowiatU; por. post. TK z 5.11.2009 r., U 9/07, OTK-A 2009, Nr 10, poz. 152). Aktami stosowania prawa są także rozporządzenia o utworzeniu lub zniesieniu sądów, wydawane na podstawie art. 20 pkt 1 PrUSP czy art. 16 § 2 PrUSA (por. wyr. TK z 27.3.2013 r., K 27/12, OTK-A 2013, Nr 3, poz. 29).