

ROZDZIAŁ II

ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Literatura: *B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2004; *J. Barcz* (red.), Źródła prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2010; *J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska*, Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji, Warszawa 2008; *J. Boć*, Źródła prawa administracyjnego, [w:] *J. Boć* (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2000; *M. Bogusz*, Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego, Gdańsk 2008; *J. Borkowska* (red.), Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna, Warszawa 2011; *M. Chmaj* (red.), Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 2004; *A. Chmielnicka, P. Chmielnicki*, Regulaminy urzędu gminy, starostwa oraz komunalnych jednostek organizacyjnych. Wzory z komentarzem i orzecznictwem, Warszawa 2006; *P. Chmielnicki*, Statuty jednostek pomocniczych gminy. Wzory z komentarzem, Warszawa 2004; *P. Czarny*, Funkcje Sejmu i Senatu, [w:] *P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2005; *D. Dąbek*, Prawo miejscowe, Kraków 2007; *taż*, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w obliczu założeń reformy administracji publicznej, [w:] *E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza* (red.), Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, Kraków 1999; *J. Dobkowski*, Pozycja prawnoustrojowa służb, straży i inspekcji, Warszawa 2007; *B. Dolnicki*, Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego, ST 2004, Nr 5; *L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2005; *M. Granat* (red.), System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów 1–3.6.2000 r., Lublin 2000; *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 2, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, Warszawa 2012; *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące, Warszawa 2011; *M. Kallas*, Mała Konstytucja z 1992 r., Warszawa 1993; *tenże*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000; *M. Kulesza*, Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego, PiP 1990, z. 1–2; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzenie *W. Skrzydło*, Kraków 2001; *M. Kudej*, Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP, Warszawa 2002; *M. Kulesza*, Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego, PiP 1990, z. 1–2; *A. Kuś* (red.), Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, Lublin 2010; *J. Lang*, Źródła prawa administracyjnego, [w:] *M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2000; *P. Lisowski, A. Ostapski*, Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej, Wrocław 2008; *W. Łączkowski*, Ustrojowe podstawy prawa publicznego, [w:] *S. Fundowicz* (red.), Współczesne problemy prawa publicznego, Lublin 1999; *K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik* (red.), *S. Fundowicz*,



Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, Lublin 2005; *J. Niczyporuk*, Dekoncentracja administracji publicznej, Lublin 2006; *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2004; *tenże*, Zagadnienia publikacji aktów normatywnych, [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, Kraków 2001; *R. Raszevska-Skałeczka*, Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa, Wrocław 2007; *M. Stahl, B. Jaworska-Dębska* (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, cz. 1, Ustrój, Warszawa 2010; *J. Staroścjak*, Źródła prawa administracyjnego, [w:] *J. Staroścjak* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 1, Ossolineum 1977; *Z. Szeliga*, Źródła prawa w Konstytucji RP z 2 IV 1997 roku, [w:] *B. Szmulik, M. Żmigrodzki* (red.), Ustrój organów ochrony prawnej, Lublin 2005; *B. Szmulik*, Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym, Warszawa 2006; *tenże*, Sądownictwo konstytucyjne. Ochrona konstytucyjności prawa w Polsce, Lublin 2001; *P. Tuleja*, Źródła prawa, [w:] *P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2005; *E. Ura*, Zagadnienia teoretyczne źródeł prawa kształtujących status pracowników administracji, PiP 1995, z. 10–11; *P. Winczorek*, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000; *A. Wróbel*, Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego, ST 1999, Nr 7–8; *A. Wróbel* (red.), Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, Warszawa 2005; *M. Zdyb*, Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem terytorialnym, Lublin 1993; *J. Zimmermann*, Opinia prawna na temat projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 2010, Nr 2(26).

§ 6. Pojęcie źródeł prawa i ich klasyfikacja

Termin „źródła prawa” jest jednym z podstawowych terminów współczesnego prawoznawstwa, jednocześnie jest to bez wątpienia termin wieloznaczny, a jego zdefiniowanie będzie zależało w dużej mierze od przyjętego rozumienia prawa.

Najczęściej **prawo definiowane jest jako ogół reguł i norm postępowania uznanych bądź ustanowionych przez państwo, których przestrzeganie zagrożone jest przymusem państwowym**. Jak widać, w tym przypadku problematyka źródeł prawa wiąże się z jego tworzeniem. Pierwotnie więc źródłem norm był zwyczaj, który przez „uznanie” stawał się regułą prawną, jednak współcześnie źródłem prawa są w przeważającej mierze akty organów władzy publicznej, tj. źródła prawa stanowionego [*P. Tuleja*, Źródła prawa, [w:] *P. Sarnecki* (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2005, s. 46]. W tym ujęciu źródłem prawa jest prawotwórcza działalność państwa. Inna teoria źródeł prawa określa tą nazwą ogół stosunków politycznych, społecznych, ustrojowych determinujących formę i treść norm prawnych (materialne źródła prawa).

W najbardziej rozpowszechnionym znaczeniu **termin „źródło prawa” rozumiany jest jako akt normatywny, zawierający obowiązujące normy prawa**. W tym znaczeniu mówić można o źródłach prawa cywilnego, prawa pracy, prawa konstytucyjnego, prawa administracyjnego (*E. Ura*, Zagadnienia teoretyczne źródeł prawa kształtujących status pracowników administracji, PiP 1995, z. 10–11, s. 58). Inną definicję proponuje *E. Ochendowski*. Według niego „przez system źródeł prawa danego państwa rozumie się całokształt jego źródeł w ich wzajemnym powiązaniu,

ujmowanym z punktu widzenia tego, co jest im wspólne i co je różnicuje” (*E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2004, s. 69).

Źródła prawa tworzą system, czyli pewną usystematyzowaną wzajemnie strukturę, składającą się z aktów normatywnych. Ich miejsce w tym systemie zależy od rodzaju podmiotu, który je wydał, czyli od miejsca tego podmiotu w hierarchii organów tworzących prawo. Dla pełniejszego zrozumienia istoty systemu źródeł prawa należy w tym miejscu wyjaśnić znaczenie pojęcia aktu normatywnego. **Aktem normatywnym jest więc** – w potocznym znaczeniu – **akt organu państwa lub innego upoważnionego podmiotu wydany w określonej formie, na podstawie konstytucyjnie lub ustawowo przyznanych kompetencji, nadający moc obowiązującą normom wyznaczającym określonym adresatom określone postępowanie, ilekroć powstaną wskazane w tych normach okoliczności** [*M. Chmaj*, Źródła prawa administracyjnego, [w:] *M. Chmaj* (red.), Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 2004, s. 30]. Normy prawne zawarte w akcie normatywnym posiadają charakter generalno-abstrakcyjny, czyli skierowane są do nieokreślonej z góry liczby adresatów (generalność), przy tym określają one ogólnie – nie zaś konkretnie – oczekiwany od adresatów sposób zachowania (abstrakcyjność).

Hierarchiczne uporządkowanie aktów normatywnych w systemie źródeł prawa oznacza, że akty niższego rzędu nie mogą być sprzeczne z aktami o wyższej mocy prawnej. Istnieje kilka rodzajów źródeł prawa administracyjnego (*E. Ura*, *E. Ura*, Prawo, s. 44 i nast.). W oparciu o kryterium usytuowania organu stanowiącego akt normatywny wyróżnić można:

- 1) źródła prawa stanowione przez naczelne organy państwa;
- 2) źródła prawa stanowione przez naczelne i centralne organy administracji;
- 3) źródła prawa stanowione przez organy administracji rządowej w województwie i organy jednostek samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia sfer działania administracji można wskazać:

- 1) źródła prawa powszechnie obowiązującego;
- 2) źródła prawa wewnętrznego.

Trzecim kryterium będzie treść aktu normatywnego; będą więc to:

- 1) źródła ustrojowe;
- 2) źródła funkcjonalne;
- 3) źródła określające prawa i obowiązki obywateli.

Dokonana klasyfikacja źródeł prawa administracyjnego nie jest wyczerpująca.

Doktryna bowiem znacznie szerzej ujmuje źródła prawa, zaliczając do ich kręgu obok aktów normatywnych również tzw. nieformalne źródła prawa (np. zwyczaj, orzecznictwo sądowe, poglądy doktryny prawa). Obecnie do źródeł prawa zalicza się w przeważającej mierze akty organów władzy publicznej, tj. źródła prawa stanowionego, prawo zwyczajowe, które większą rolę odgrywa np. w prawie międzynarodowym.

§ 7. Konstytucyjny system źródeł prawa

I. Uwagi wprowadzające

Polska Konstytucja z 2.4.1997 r. dokonała podziału źródeł prawa na **źródła powszechnie obowiązujące** i **źródła prawa o charakterze wewnętrznym**. Adresatami źródeł powszechnie obowiązującego prawa są obywatele i inne podmioty, takie jak: osoby prawne, instytucje, organizacje, stowarzyszenia, partie polityczne. Z kolei adresatami źródeł o charakterze wewnętrznym są wyłącznie jednostki organizacyjne podległe jednostce stanowiącej prawo. O ile jednak źródła powszechnie obowiązującego prawa zostały w Konstytucji wyczerpująco wyliczone, a więc ich system uległ pod względem przedmiotowym i podmiotowym „zamknięciu”, to źródła wewnętrznego obowiązującego prawa zostały w niej wymienione przykładowo [Z. Szeliga, Źródła prawa w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r., [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), Ustrój organów ochrony prawnej, Lublin 2005, s. 11].

Wspomniane zamknięcie źródeł prawa powszechnie obowiązującego pod względem przedmiotowym oznacza wyszczególnienie w Konstytucji rodzajów aktów tego prawa. Nastąpiło to przede wszystkim w art. 87 Konstytucji RP, według którego **źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia**, natomiast na obszarze działania organów, które je ustanowiły, **akty prawa miejscowego**. Powyższy katalog nie jest kompletny, bowiem do aktów powszechnie obowiązującego prawa należy również zaliczyć:

- 1) **rozporządzenia z mocą ustawy wydane przez Prezydenta RP** w okresie stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie (art. 234 Konstytucji RP);
- 2) **układy zbiorowe pracy**, o których mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji RP;
- 3) **zasady prawa międzynarodowego, nieratyfikowane umowy międzynarodowe i prawotwórcze uchwały organizacji międzynarodowych**, bowiem zgodnie z art. 9 Konstytucji RP Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego [Z. Szeliga, Źródła prawa w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r., [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), Ustrój, s. 11–12].

Podmiotowe zamknięcie źródeł prawa powszechnie obowiązującego polega na wyszczególnieniu w Konstytucji organów władzy publicznej i społecznych podmiotów władzy, którym przysługują kompetencje prawotwórcze.

Kilka uwag należy poświęcić źródłom prawa o charakterze wewnętrznym. Zalicza się do nich uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, jak również inne akty. Źródła te dotyczą na ogół bieżącego zarządu sprawami administracyjnymi państwa. Konstytucja w art. 93 wskazuje na podstawowe cechy aktów należących do tej grupy. Akty te:

- 1) obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi je wydającemu;
- 2) nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli oraz nie mogą zmieniać sytuacji prawnej podmiotów spoza struktury organizacyjnej podległej organowi prawodawczemu;

3) podlegają kontroli (rozumianej szeroko, a więc zarówno materialnej, jak i proceduralnej) co do ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym (*B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 207–208).

W omawianym systemie aktów normatywnych dość szczególną pozycję zajmują regulaminy Sejmu i Senatu. Znajdują się one poza generalną hierarchią norm; są usytuowane poniżej Konstytucji, muszą więc być z nią zgodne. Regulaminy posiadają wyłączność w przedmiocie regulacji spraw konstytucyjnych zastrzeżonych do ich zakresu, nie mogą przy tym regulować spraw zastrzeżonych dla materii ustawowych.

Najwyższą pozycję w systemie źródeł powszechnie obowiązującego prawa posiada Konstytucja, dalej uszeregowane w oparciu o kryterium hierarchiczności będą:

- 1) umowa ratyfikowana w sposób kwalifikowany (za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie), jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową;
- 2) ustawa;
- 3) rozporządzenie z mocą ustawy;
- 4) ratyfikowana umowa międzynarodowa;
- 5) rozporządzenie;
- 6) akty prawa miejscowego.

Na straży hierarchiczności aktów normatywnych w Polsce, wyrażającej się w uporządkowaniu aktów prawnych według mocy obowiązującej zawartych w nich norm oraz zgodności zawartych w nich regulacji z treścią norm konstytucyjnych, stoi Trybunał Konstytucyjny (*B. Szmulik*, Sądownictwo konstytucyjne. Ochrona konstytucyjności prawa w Polsce, Lublin 2001, s. 95). Trybunał, wykonując powierzone mu zadania, orzeka m.in. w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami;
- 4) skargi konstytucyjnej (szerzej zob. *B. Szmulik*, Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym, Warszawa 2006).

II. Konstytucja

Konstytucją albo ustawą zasadniczą nazywamy akt prawa pisanego, zaopatrzonego w najwyższą moc prawną w systemie prawnym danego państwa, określający podstawowe zasady ustroju państwa, uchwalany i zmieniany w szczególnej procedurze (*L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2003, s. 34). Konstytucję jako ustawę zasadniczą wyróżnia spośród ustaw zwykłych:

- 1) szczególna treść;
- 2) szczególna forma;
- 3) szczególna moc prawna;



4) to, że jest ona wyrazem woli suwerena i tylko suweren lub bezpośrednio legitymowane przez niego organy mogą doprowadzić do jej zmiany lub uchylenia.

Szczególna treść Konstytucji najogólniej polega na zakresie i sposobie regulowanych przez nią materii. Zakres regulowanych materii posiada charakter uniwersalny, co oznacza, że Konstytucja określa całokształt kwestii ustrojowych państwa, koncentrując się w szczególności na czterech zagadnieniach:

- 1) określa ogólne zasady ustroju państwa (politycznego i gospodarczego);
- 2) określa ustrój naczelnych organów państwa, zakres ich kompetencji i wzajemne relacje;
- 3) określa podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostki;
- 4) określa tryb zmiany Konstytucji.

Istnieje zgoda co do tego, że Konstytucja powinna regulować jedynie te zagadnienia, które posiadają charakter podstawowy. „Kryteria określenia owej podstawowości zawsze będą mieć charakter polityczny i determinowane będą specyfiką danego kraju” (*L. Garlicki, Polskie prawo, s. 35*).

Szczególną formę Konstytucji – poza faktem jej szczególnej nazwy – określają dwa zagadnienia, tj. jej tryb powstawania i tryb jej zmiany.

Szczególny tryb uchwalania Konstytucji różni się znacząco od trybu uchwalania ustaw zwykłych. Tryb, który został przyjęty w Polsce zakładał uchwalenie Konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe (tj. przez obradujące łącznie obie izby – Sejmu i Senatu), co wymagało szczególnej większości i szczególnego kworum, a następnie poddano Konstytucję pod referendum ogólnonarodowe w celu jej ostatecznego zatwierdzenia.

Szczególny tryb zmiany, określony w art. 235 Konstytucji RP, przewiduje, że:

- 1) projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent RP;
- 2) ustawa o zmianie Konstytucji musi zostać uchwalona w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat, z tym że pierwsze czytanie projektu ustawy może odbyć się nie wcześniej niż 30. dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy;
- 3) ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów;
- 4) uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy Rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż 60. dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy, a podmioty inicjujące projekt ustawy mogą żądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego.

Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących.

Po zakończeniu postępowania Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi RP uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent podpisuje ją w ciągu 21 dni i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP. Konstytucja nie może być zmieniona w czasie trwania stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 6 Konstytucji RP), co oznacza, że nie można w tym okresie wносить projektów ustaw o jej zmianie, a prace nad projektami wniesionymi wcześniej ulegają zawieszeniu.

Szczególna moc prawna Konstytucji sprowadza się do przyznania jej najwyższego miejsca w systemie prawa stanowionego – wyraża to art. 8 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej”. System ten zbudowany jest – o czym już wspomniałem – w oparciu o zasadę hierarchiczności. Ma to doniosłe znaczenie i pociąga za sobą określone konsekwencje. Po pierwsze, wszystkie inne akty normatywne muszą być z Konstytucją zgodne. Po drugie, skoro Konstytucja jest aktem najwyższym, to przedmiot jej normowania posiada charakter pierwotny i nieograniczony, co oznacza, że może ona regulować każdą materię, niezależnie od tego, czy była ona już przedmiotem regulacji oraz niezależnie od treści tych regulacji. I po trzecie, najwyższa moc prawna Konstytucji powoduje, iż wszystkie inne akty normatywne muszą być z nią spójne, a więc muszą przyjmować treści w takim kształcie, by pozwalało to na urzeczywistnienie treści konstytucyjnych.

III. Umowy międzynarodowe

Zgodnie z przedstawioną wcześniej systematyką, poniżej Konstytucji w hierarchii aktów normatywnych znajdują się umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). Chodzi tu o umowę ratyfikowaną przez Prezydenta w trybie kwalifikowanym, tj. po wyrażeniu zgody na jej ratyfikację w ustawie lub wyjątkowo – w przypadku umowy międzynarodowej przewidzianej w art. 90 Konstytucji RP – w drodze referendum, przy czym wyrażenie tej zgody wcale nie obliuguje Prezydenta do ratyfikacji umowy, bowiem akt ratyfikacji, choć podlegający rządowej kontrasygnacie, należy do wyłącznej kompetencji Prezydenta, który może też przed ratyfikacją zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej konstytucyjności. Sama także ustawa „ratyfikacyjna” podlega kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego, i to nie tylko prewencyjnej, ale także następczej [Z. Szeliga, *Źródła prawa w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój*, s. 12–13].

Umowy międzynarodowe ratyfikowane w sposób kwalifikowany – czyli za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie – i ratyfikowane w trybie zwykłym (a więc bez wyrażenia uprzedniej zgody), stają się po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw częścią krajowego porządku prawnego. Umowy te stosowane są bezpośrednio, czyli na ich podstawie są podejmowane akty jednostkowe i konkretne lub ogólne akty stosowania prawa, chyba że ich działanie uzależnione jest od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). Pozycja obydwu umów do ustaw jest różna. Bowiem, o ile umowy



międzynarodowe ratyfikowane w sposób kwalifikowany mają pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli przepisów ustawowych nie da się pogodzić z przepisami umów, to umowy międzynarodowe ratyfikowane w trybie zwykłym (a także te nieratyfikowane) podporządkowane są ustawom.

Tryb kwalifikowany ratyfikacji umów międzynarodowych konieczny jest – zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP – jeśli umowa międzynarodowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszków, układów politycznych lub układów wojskowych;
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji;
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej;
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym;
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Innym rodzajem umowy międzynarodowej, której ratyfikacja wymaga zgody wyrażonej w ustawie, jest umowa przewidziana w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Chodzi o umowę, w której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Umowa ta może być ratyfikowana przez Prezydenta za zgodą wyrażoną w ustawie, przyjętą większością kwalifikowaną 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów przez obie izby parlamentu lub za zgodą uchwaloną w referendum ogólnokrajowym, przy czym tryb wyrażenia zgody wybiera Sejm w formie uchwały, a więc bez udziału Senatu, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 90 ust. 2–4 Konstytucji RP).

Należy sądzić, że ratyfikowana umowa międzynarodowa za zgodą wyrażoną w referendum posiada także pierwszeństwo przed ustawą. „Skoro zgodę na ratyfikację powyższej umowy wyraził bezpośrednio Naród, to ma ona jeszcze większy ciężar gatunkowy niż ewentualna zgoda wyrażona przez parlament. W tej sytuacji byłoby niezrozumiałe, gdyby umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną przez parlament posiadały pierwszeństwo przed ustawami, zaś umowy ratyfikowane za zgodą Narodu, a więc w trybie o wyższej randze, nie miałyby takiego pierwszeństwa” [Z. Szeliga, Źródła prawa w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r., [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), Ustrój, s. 14].

Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzania i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych określa ustawa z 14.4.2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.). Powyższa ustawa uszczegóławia Konwencję wiedeńską o prawie traktatów, której Polska jest stroną, sporządzoną w Wiedniu 23.5.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

IV. Ustawa

Następną w hierarchii źródeł prawa jest ustawa. Jest to akt prawny, zawierający normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, uchwalony przez Sejm przy udziale

Senatu. Zakres przedmiotowy regulacji ustawy jest praktycznie nieograniczony, przy czym niektóre materie mogą być regulowane tylko w drodze ustawy lub z jej wyraźnego upoważnienia. Ustawa dochodzi do skutku w specjalnej procedurze, która w swych zasadniczych zrębach znajduje unormowanie konstytucyjne (art. 118–123 Konstytucji RP), a uszczegółowiona jest w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.7.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.) i uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2016 r. poz. 824 ze zm.).

Uchwalenie ustawy rozpoczyna inicjatywa ustawodawcza. **Inicjatywa ustawodawcza jest to prawo konstytucyjne określonych podmiotów do wniesienia pod obrady parlamentu projektu ustawy z takim skutkiem, że parlament ma obowiązek jej rozpatrzenia w przewidzianej procedurze.**

W Polsce prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji RP) przysługuje:

- 1) posłom (komisji sejmowej lub grupie co najmniej 15 posłów podpisujących projekt – art. 32 ust. 2 reg. Sejmu);
- 2) Senatowi (jako całości, senatorowie nie posiadają inicjatywy ustawodawczej);
- 3) Prezydentowi;
- 4) Radzie Ministrów;
- 5) grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Wyliczone powyżej podmioty nie są władne wnieść pod obrady parlamentu projektu ustawy w każdej sprawie, Konstytucja bowiem zastrzega wyłączność inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do:

- 1) projektu ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo – dla Rady Ministrów (art. 221 Konstytucji RP);
- 2) projektu ustawy o zmianie Konstytucji – dla grupy co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatu i Prezydenta (art. 235 ust. 1 Konstytucji RP).

Projekt ustawy składany jest Marszałkowi Sejmu (albo inaczej „do łaski marszałkowskiej”). Powinien on być należycie uzasadniony, zwłaszcza w przedmiocie skutków finansowych wykonania ustawy. Regulamin Sejmu nakłada na inicjatora projektu obowiązek sporządzenia uzasadnienia i wskazania w nim m.in. źródeł finansowania, jeśli propozycja pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 34 ust. 2 pkt 5 reg. Sejmu). Po poddaniu wstępnej kontroli projektu, Marszałek może zwrócić go wnioskodawcy, jeśli jego uzasadnienie nie spełnia oczekiwanych wymogów formalnych. W przypadku gdy istnieje wątpliwość, czy projekt nie jest sprzeczny z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować projekt w celu wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. W takim przypadku Marszałek Sejmu może nie nadać projektowi dalszego biegu (art. 34 ust. 8 reg. Sejmu).



Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. „**Tradycyjnie stosowany w języku parlamentarnym zwrot «czytanie» oznacza sformalizowane, dokonywane w trybie regulaminowym rozpatrywanie określonego projektu ustawy (uchwały) jako osobnego punktu porządku dziennego**” [P. Czarny, Funkcje Sejmu i Senatu, [w:] P. Sarnecki (red.), Prawo konstytucyjne, s. 271]. Pierwsze czytanie składa się z przedstawienia i uzasadnienia projektu przez wnioskodawcę, pytań posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debaty nad ogólnymi zasadami projektu. Regulamin Sejmu wprowadził dwie formy pierwszego czytania, tj. na posiedzeniu właściwej merytorycznie komisji lub – w przypadku projektów ważniejszych ustaw – na posiedzeniu plenarnym. Jeżeli czytanie przeprowadzane jest na posiedzeniu Sejmu, kończy się podjęciem uchwały o skierowaniu projektu do komisji lub odrzuceniu go w całości.

Dalsze prace na projektem ustawy toczą się już w komisjach sejmowych, przy czym od 2001 r. szczególną rolę odgrywa Komisja Ustawodawcza, powołana do oceny projektów ustaw z punktu widzenia ich poprawności legislacyjnej. Prace komisji zmierzają do przyjęcia sprawozdania o projekcie, w którym mogą zaproponować (art. 43 reg. Sejmu):

- 1) przyjęcie projektu bez poprawek;
- 2) przyjęcie projektu z poprawkami (konieczne jest włączenie poprawek do projektu i nadanie mu formy tekstu jednolitego);
- 3) odrzucenie projektu.

Drugie czytanie odbywa się zawsze na posiedzeniu plenarnym i obejmuje ono:

- 1) przedstawienie sprawozdania o projekcie;
- 2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków, z tym że w przypadku, gdy po pierwszym czytaniu projektu wnioskowano o jego odrzucenie, na posiedzeniu Sejmu przedstawiane jest sprawozdanie komisji o projekcie, a następnie przeprowadza się debatę bez prawa zgłaszania poprawek i wniosków.

Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie drugiego czytania przysługuje wnioskodawcy, Komisji do Spraw Petycji, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła albo upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu lub koła oraz Radzie Ministrów. Wnioskodawca może wnosić poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania. Zaproponowane na tym etapie poprawki do projektu ustawy nie mogą mieć nieograniczonego zakresu przedmiotowego i powinny pozostawać w związku z treścią złożonego i rozpatrywanego przez Sejm projektu. Jeśli zgłoszono nowe poprawki i wnioski, projekt zostaje skierowany ponownie do komisji – chyba że Sejm postanowi inaczej. Do tego momentu, czyli do zakończenia drugiego czytania, wnioskodawcy przysługuje prawo wycofania projektu, a zajęcie takiego stanowiska jest wiążące dla Sejmu i oznacza konieczność zamknięcia postępowania ustawodawczego.

Jeżeli jednak projektu nie skierowano do komisji, bezpośrednio po zakończeniu drugiego czytania można przeprowadzić trzecie czytanie. Przeprowadzane jest ono

również na posiedzeniu Sejmu. Obejmuje ono przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz głosowanie. Najpierw rozstrzyga się sprawę wniosku o odrzucenie projektu (pod warunkiem, że taki został złożony), następnie głosuje się nad przyjęciem lub odrzuceniem poprawek, w kolejności ich merytorycznego znaczenia i na końcu pod głosowanie poddany zostaje projekt w całości, w brzmieniu zaproponowanym przez komisję, ze zmianami wynikającymi z wcześniej przyjętych poprawek.

Uchwalenie projektu następuje zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Z chwilą przyjęcia projektu ustawy staje się on ustawą, nad którą prowadzone są dalsze prace. Następnie ustawa przekazywana jest niezwłocznie przez Marszałka Sejmu Senatowi.

Senat przekazaną mu ustawę może w ciągu 30 dni – od dnia otrzymania ustawy:

- 1) przyjąć bez zmian;
- 2) uchwalić poprawki;
- 3) odrzucić w całości.

Jeśli natomiast w ciągu 30 dni Senat nie podejmie żadnej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Senat podejmuje swoją uchwałę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, następnie uchwała przekazywana jest Marszałkowi Sejmu.

W przypadku uchwalenia przez Senat poprawek lub odrzucenia ustawy w całości, Sejm może nie przyjąć uchwały Senatu, jeśli odrzuci ją bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Po zakończeniu prac w Senacie, a w przypadku powrotu ustawy do Sejmu – w Sejmie, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi. Podpisanie ustawy przez Prezydenta (promulgacja), jest ostatnim etapem trybu ustawodawczego. Zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP. Podpisanie ustawy jest obowiązkiem Prezydenta.

Przed podpisaniem ustawy Prezydentowi przysługują dwa alternatywne rozwiązania. Po pierwsze, może on wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności tej ustawy z Konstytucją (prewencyjna ochrona konstytucyjności), i po drugie, jeżeli Prezydent nie zdecyduje się na wystąpienie z wnioskiem do Trybunału, przysługuje mu jeszcze prawo skorzystania z weta ustawodawczego, polegającego na przekazaniu Sejmowi ustawy do ponownego rozpatrzenia.

Do Trybunału Konstytucyjnego może być skierowana każda ustawa. Istnieją jedynie wątpliwości co do losu ustaw o zmianie Konstytucji RP, tj. czy Prezydent może zakwestionować ich konstytucyjność (*L. Garlicki*, Polskie prawo, s. 242). Rozstrzygnięcie Trybunału jest dla Prezydenta wiążące, toteż w sytuacji, kiedy zakwestionowana ustawa zostanie uznana za zgodną z Konstytucją, Prezydent ma obowiązek jej podpisania. Natomiast w wypadku uznania przez Trybunał ustawy za niezgodną z Konstytucją, Prezydent odmawia podpisania ustawy, a postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu.



Skorzystanie przez Prezydenta z weta ustawodawczego i skierowanie ustawy do ponownego rozpatrzenia pociąga za sobą przyjęcie procedury zbliżonej do tej, z jakiej korzysta Sejm w wypadku rozpatrywania propozycji Senatu. Procedura ta złożona jest z dwóch etapów. Etap pierwszy, przygotowawczy, zakłada ponowną pracę w komisjach przygotowujących projekt ustawy – obecnie będącej przedmiotem prac nad sprawozdaniem i kolejnym wnioskiem skierowania jej do Sejmu o ponowne uchwalenie lub też (alternatywnie) o przyjęcie prezydenckiego weta. Etap drugi, to debata i głosowanie. Dla ponownego uchwalenia wymagane jest uzyskanie kwalifikowanej większości 3/5 głosów (Senat nie bierze na tym etapie udziału w głosowaniu).

Przedstawiony tryb ustawodawczy ulega pewnym modyfikacjom w odniesieniu do:

- 1) ustawy budżetowej;
- 2) ustaw uznanych za pilne;
- 3) zmiany Konstytucji;
- 4) uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Jeśli chodzi o odrębności procedury uchwalania ustawy budżetowej, to zauważyć je już można na etapie inicjatywy ustawodawczej, którą posiada w tym przypadku tylko Rada Ministrów – jest to poza tym nie tylko jej prawo, ale przede wszystkim obowiązek. Projekt takiej ustawy powinien być przedłożony Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (tj. przed dniem 1 października). Sejm rozpatruje projekt ustawy budżetowej w normalnej procedurze, nie ma w tym przypadku możliwości skorzystania z trybu pilnego. Po przekazaniu ustawy do Senatu ten ma na jej przyjęcie lub odrzucenie 20 dni. Również termin, w którym musi zająć swe stanowisko Prezydent, ulega skróceniu i wynosi 7 dni, przy czym głowie państwa nie przysługuje w tym przypadku prawo skorzystania z weta ustawodawczego, może on jednak skierować ustawę budżetową do Trybunału Konstytucyjnego (który powinien wydać orzeczenie nie później niż w ciągu 2 miesięcy).

Według *M. Kudeja*, istotą trybu pilnego jest uprzywilejowanie danego projektu ustawy, polegające na priorytetowym traktowaniu go w porównaniu z innymi projektami, a także na znacznym przyspieszeniu całego trybu ustawodawczego (*M. Kudej*, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 66–74). Prawo inicjatywy trybu pilnego posiada tylko Rada Ministrów, a właściwie to decyduje ona, którym projektom nadać charakter pilności. Marszałek Sejmu kierując pilny projekt do komisji, ustala jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy niż 30 dni (art. 73 ust. 2 reg. Sejmu). Odnośnie do Senatu i Prezydenta Konstytucja w art. 123 ust. 3 określa im czas na zajęcie stanowiska, w postaci 14 dni na rozpatrzenie ustawy dla Senatu i 7 dni na podpisanie dla Prezydenta. Po upływie tego czasu uważa się, że Senat ustawę przyjął, a Prezydent nie może skierować jej do Trybunału Konstytucyjnego ani skorzystać z prawa weta.

Z trybu pilnego nie mogą skorzystać projekty ustaw odnoszące się do spraw podatków, prawa wyborczego, regulujące ustroj i właściwość władz publicznych oraz projekty kodeksów.

Procedury zmiany Konstytucji i uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej opisane zostały w punktach poświęconych Konstytucji i umowom międzynarodowym.

V. Rozporządzenie z mocą ustawy

Rozporządzenie z mocą ustawy jest aktem normatywnym wydawanym przez organ władzy wykonawczej zastępujący ustawę. Tradycja stanowienia aktów o mocy równej ustawie jest w Polsce dość bogata i sięga czasów II Rzeczypospolitej. Instytucja ta – tj. rozporządzenie z mocą ustawy – pojawiła się po raz pierwszy w noweli z 2.8.1926 r. do Konstytucji z 17.3.1921 r. Zgodnie z nią Prezydent mógł na wniosek Rady Ministrów – na podstawie upoważnienia ustawy – wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Konstytucja z 23.4.1935 r. upoważniała Prezydenta do wydawania dekretów z mocą ustawy. Po drugiej wojnie światowej dekrety z mocą ustawy mógł wydawać rząd, a w okresie od uchwalenia Konstytucji z 22.7.1952 r. do 18.7.1989 r. – Rada Państwa. Mała Konstytucja – ustawa z 17.10.1992 r. – przewidywała upoważnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy dla Rady Ministrów.

Współcześnie prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przysługuje Prezydentowi RP na podstawie art. 234 Konstytucji RP. Rozporządzenia te posiadają szczególny charakter, który polega na tym, że:

- 1) mogą być wydawane przez Prezydenta – jedynie na wniosek Rady Ministrów – w czasie stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie;
- 2) podlegają zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu Sejmu.

Zgodnie z regulacją zawartą w ustawie zasadniczej rozporządzenia z mocą ustawy wydawane są w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5 Konstytucji RP. Oznacza to, że rozporządzenia takie powinny wkraczać w sferę praw człowieka jedynie w zakresie niezbędnym i zawierać mechanizmy prawne zmierzające do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Jeśli chodzi o moc prawną rozporządzeń Prezydenta, jest ona taka sama jak moc ustaw zwykłych, czyli normy rozporządzeń z mocą ustawy mogą zmieniać i uchylać normy ustaw, muszą być przy tym zgodne z Konstytucją i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi w sposób kwalifikowany.

Rozporządzenia z mocą ustawy nie posiadają charakteru ostatecznego, co wyraża obowiązek ich rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu Sejmu, który je zatwierdza. Konstytucja nie zawiera jednak regulacji, które określałyby los rozporządzeń nieprzedłożonych do zatwierdzenia, nie daje również odpowiedzi na pytanie: czy w skutek takiego zaniechania tracą one moc obowiązującą i na kim konkretnie spoczywa obowiązek ogłoszenia tego stanu.



VI. Rozporządzenia

W hierarchii źródeł prawa rozporządzenia są aktami normatywnymi podstawowymi, wydawanymi na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie takie powinno wskazywać organ uprawniony lub zobowiązany do wydania rozporządzenia, który jednak nie może tej kompetencji przekazać innemu organowi; ma określać zakres spraw, które mają być regulowane tym rozporządzeniem (rozporządzenia wykraczające poza ten zakres należy traktować jako niekonstytucyjne); ma zawierać wytyczne dotyczące treści tego rozporządzenia, co stanowi gwarancję jego materialnie wykonawczego charakteru. W związku z tym, że rozporządzenie jest aktem materialnie wykonawczym wobec ustawy, musi być zgodne ze wszystkimi przepisami zawartymi w ustawie, w której umieszczone zostało upoważnienie do jego wydania i w ogóle ze wszystkimi obowiązującymi przepisami o randze ustawy. Rozporządzenie nie może więc wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, czyli przekształcać treści w nich zawartych lub dokonywać ich modyfikacji. Opisywane relacje między ustawą i rozporządzeniem stały się przedmiotem wyr. TK z 26.10.1999 r. (K 12/99, OTK 1999, Nr 6, poz. 120 – tekst sentencji wyroku został opublikowany w Dz.U. Nr 91, poz. 1042), w którym Trybunał uznał, że:

- 1) wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu; wskazania spraw proceduralnych nie mogą zastąpić spraw merytorycznych;
- 2) wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną, mogą mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. mogą wykluczać te rozstrzygnięcia, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje instytucji, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu);
- 3) sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy;
- 4) jeśli ustawa upoważnia rozporządzenie do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to „wytyczne” muszą dotyczyć odrębnie każdej z tych materii;
- 5) wytyczne muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych [M. Chmaj, Źródła prawa administracyjnego, [w:] M. Chmaj (red.), Prawo, s. 47–48].

Do wydawania rozporządzeń Konstytucja RP upoważnia jedynie:

- 1) Prezydenta RP (art. 142 ust. 1);
- 2) Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2);
- 3) Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 3);
- 4) ministra kierującego określonym działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2);

- 5) przewodniczących określonych w ustawie komitetów (art. 149 ust. 3);
- 6) Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2).

W przypadkach określonych w pkt 4 i 5 Rada Ministrów na wniosek premiera może uchylić rozporządzenie wydane przez ministra lub przewodniczącego komitetu.

Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swych kompetencji innemu organowi ani zaniechać wydania tzw. rozporządzenia obligatoryjnego. Rozporządzenia podlegają kontroli władzy sądowniczej. Mogą być one zakwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym, który orzec może o generalnej utracie mocy obowiązującej rozporządzenia lub jego przepisów sprzecznych z ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub Konstytucją. Rozporządzenia mogą również zostać zakwestionowane przed sądami powszechnymi lub administracyjnymi w ramach konkretnych postępowań sądowych. Jeśli bowiem sąd uzna, że rozporządzenie narusza normy prawne wyższego rzędu, to może odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie. Dzieje się tak dlatego, że sędziowie, zgodnie z Konstytucją, podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Nie podlegają więc rozporządzeniom, które mogą kontrolować z punktu widzenia ich konstytucyjności i legalności [Z. *Szeliga*, *Źródła prawa w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.*, [w:] *B. Szmulik, M. Żmigrodzki* (red.), *Ustrój*, s. 14–15].

Utrata mocy rozporządzenia może nastąpić z kilku przyczyn, a mianowicie:

- 1) z powodu czasu, na jaki zostało wydane;
- 2) jeśli zostało uchylone;
- 3) z powodu utraty mocy obowiązującej przez ustawę zawierającą upoważnienie do wydania rozporządzenia;
- 4) z powodu uchylecia przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia;
- 5) z powodu zmiany treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu.

Jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanej ustawy, uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego albo zmienionego przepisu upoważniającego (zob. § 32 i 33 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283)).

§ 8. Źródła prawa Unii Europejskiej

I. Charakter prawa Unii Europejskiej

Prawo UE stanowi odrębny porządek prawny zarówno od publicznego prawa międzynarodowego, jak i od wewnętrznego prawa państw członkowskich, zapożycza



jednak wiele cech z jednego i drugiego. Obejmuje akty prawne wypracowane przez Wspólnoty Europejskie i przez Unię Europejską, a także częściowo przez same państwa członkowskie. W ten sposób powstał **system prawny Unii Europejskiej** określany terminem *acquis communautaire*, co w sensie szerokim oznacza **całokształt dorobku prawnego Unii Europejskiej**.

II. Klasyfikacja źródeł prawa Unii Europejskiej

Traktat z Lizbony, znosząc trójfilarową strukturę UE, dokonał ujednoczenia źródeł prawa oraz sposobów ich przyjmowania i stosowania. Definiuje źródła prawa Unii Europejskiej wraz z procedurami ich stanowienia.

Najbardziej charakterystycznym podziałem prawa Unii Europejskiej jest klasyfikacja ze względu na kryterium podmiotu, które je tworzy:

- 1) **prawo pierwotne** – stanowią je traktaty założycielskie, reformujące i akcesyjne zawarte przez państwa członkowskie;
- 2) **prawo pochodne (wtórne)** – czyli prawo tworzone przez instytucje Unii Europejskiej na podstawie upoważnienia zawartego w traktatach.

Dodatkowo na system prawny UE składają się umowy międzynarodowe zawierane przez Unię oraz państwa członkowskie, a także zasady prawa i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Analogicznie do podziału prawa administracyjnego na ustrojowe i materialne, uwzględniając przesłankę – kryterium przedmiotowego, możemy wyróżnić:

- 1) **prawo instytucjonalne** Unii Europejskiej – obejmuje prawo funkcjonowania instytucji unijnych, z uwzględnieniem zasad systemu instytucjonalnego UE;
- 2) **prawo materialne** Unii Europejskiej – obejmuje unijne prawo materialne: wolności rynku wewnętrznego, reguły konkurencji, prawne aspekty polityk, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Jakkolwiek prawo pierwotne UE nie przesądza o hierarchiczności systemu źródeł prawa, to jednak można ją odnaleźć w praktyce obrotu prawnego UE, dorobku orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i literaturze przedmiotu:

- 1) najwyżej znajdują się **zasady prawa**, które wywodzą się z prawa międzynarodowego i tradycji prawnych państw członkowskich; podstawowe zasady zostały inkorporowane do traktatów (zob. art. 2 TUE);
- 2) następnie **prawo pierwotne**, a więc traktaty założycielskie wraz z traktatami zmieniającymi oraz traktaty akcesyjne; zastosowanie znajduje tu zasada *lex posterior derogat legi priori*;
- 3) do prawa pierwotnego należy również **Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej**, która ma taką samą moc prawną jak traktaty;
- 4) kolejno: **umowy międzynarodowe** zawierane przez Unię Europejską (samodzielnie bądź wspólnie z państwami członkowskimi) z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych;