

Źródła prawa powszechnie obowiązującego

Źródłami prawa powszechnie obowiązującego, a więc takiego, które wiąże wszystkich – zarówno podmioty państwowe (organy, instytucje, funkcjonariuszy itd.), jak również obywateli i wszystkie znajdujące się pod jurysdykcją RP osoby oraz podmioty prawne, wg art. 87 Konstytucji są:

- konstytucja,
- ustawy,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe,
- rozporządzenia,
- akty prawa miejscowego (na obszarze działania organów, które je ustanowiły).

W Konstytucji zrealizowano od dawna zgłaszany postulat, by koniecznym wymogiem obowiązywania aktów powszechnie obowiązujących było ich ogłaszanie, co jest warunkiem ich wejścia w życie. Zarówno zasady, jak i tryb ogłaszania tych aktów określone mają być przez ustawę. Chodzi o to, by akty te publikowane były przez odpowiedni organ, z zachowaniem stosownych terminów i w przeznaczonym do tego publikatorze urzędowym (z wyjątkiem prawa miejscowego – w „Dzienniku Ustaw”) [L. Garlicki, B. Szepetkowska, System źródeł prawa w Polsce, [w:] L. Garlicki (red.), Źródła prawa w RP, Warszawa 1997, s. 29-30.].

Konstytucja

Konstytucja – jako akt uznany za źródło ustalania podstawowych zasad mających wyznaczać reguły systemu stanowienia prawa – stoi na czele całego systemu prawnego. Jej nadrzędność została wyraźnie podkreślona w tekście Konstytucji RP poprzez

wymienienie jej na pierwszym miejscu w art. 87 oraz stwierdzenie w art. 8, że: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

Szczególna treść Konstytucji wynika z zakresu i wagi zagadnień, które są regulowane przez przepisy konstytucyjne. Należą do nich [H. Zięba-Załucka (red.), Prawo konstytucyjne, Rzeszów 1998, s. 27.]:

- określenie suwerena (artykuł 3 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.),
- podanie fundamentalnych zasad ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego, w tym zasad budowy systemu źródeł prawa (rozdział I i III),
- podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli (rozdział II),
- określenie podstawowych kompetencji, wzajemnych stosunków, budowy i sposobu wyłaniania naczelnych organów państwa oraz samorządu terytorialnego (rozdział IV-XI),
- tryb zmiany Konstytucji (rozdział XII).

Konstytucja jako ustawa zasadnicza w państwie jest w szczególny sposób uchwalana i zmieniana. Uchwalenie Konstytucji może następować bezpośrednio w drodze referendum, bądź pośrednio przez organ specjalnie powołany do stanowienia o sprawach ustrojowych (co miało miejsce np. przy uchwalaniu Konstytucji Stanów Zjednoczonych w 1787 r.) lub przez parlament specjalnie wyposażony w prawo uchwalania Konstytucji (czyli konstytuante). Obowiązująca Konstytucja powstała w sposób łączący te możliwości. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło ją 2 kwietnia 1997 r., a 25 maja 1997 r. została przyjęta w referendum.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Ustawy Zasadniczej przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja

stanowi inaczej. W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że bezpośrednie stosowanie – czyli proces ustalania przez organ państwa konsekwencji (skutków) prawnych w sposób wiążący dla określonych podmiotów na podstawie norm prawa obowiązującego konstytucji jest możliwe jedynie w przypadku jej norm samowykonalnych, a więc takich, które zostały sformułowane w sposób jednoznaczny i wystarczający do zastosowania, bez potrzeby odwoływania się do innych przepisów [Ibidem, s. 27-28.]. Przymiot „samowykonalności” można przyznać tym normom konstytucyjnym, które są dostatecznie precyzyjne, by jednoznacznie określić treść decyzji stosowania prawa. Odesłanie pewnych materii do regulacji ustawowej pozbawia (lub ogranicza) samowykonalność jej postanowień. Odstępstwo od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji musi wyraźnie wynikać z jej postanowień (np. art. 81) i nie można go domniemywać.

O ile w stosunku do konstytucyjnych organów państwa bezpośrednie stosowanie Konstytucji (pod wskazanymi wyżej warunkami) nie rodzi poważniejszych problemów (ewentualne wątpliwości rozstrzygać będzie wyposażony w prawo rozstrzygania sporów kompetencyjnych Trybunał Konstytucyjny), to bezpośrednie jej stosowanie w stosunkach między organami państwa a obywatelem czy między obywatelami, a więc przede wszystkim przez sądy, rodzi pytanie o zakres uprawnień tych ostatnich tam, gdzie pojawi się wątpliwość co do konstytucyjności norm niższego rzędu stanowiących podstawę orzekania. Poza sporem jest prawo sądów do uznania niekonstytucyjności norm podstawowych oraz prawo zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego w trybie pytania prawnego o ustalenie zgodności aktu prawnego z Konstytucją (art. 193). Także obywatele, na zasadach określonych w art. 79, uzyskali prawo wnoszenia do Trybunału tzw. skargi konstytucyjnej.

Rezultatem świadomej decyzji ustrojodawcy, nadającej konstytucji najwyższą moc prawną, którą implikuje szczególny tryb uchwalenia i zmiany oraz szczególna treść, jest

przyznanie jej szczególnej, indywidualnej nazwy, jakiej nie posiada żaden inny akt prawny w całym systemie prawa – konstytucja czy też ustawa zasadnicza. Dlatego akt prawny, nawet przyjęty w trybie przewidzianym dla uchwalenia konstytucji, nie jest konstytucją, jeśli wprost nie wskazuje na to jego nazwa.

Ustawa

Kolejnym aktem prawnym wymienionym w art. 87 Konstytucji jest ustawa. Konstytucja posługuje się tym terminem w sposób jednolity, dla oznaczenia aktu o jednorodnie określonych cechach prawnych.

Ustawa jest aktem najściślej związanym z funkcją tworzenia prawa, właściwym do stanowienia norm o charakterze generalnym (kierowanym do pewnej klasy adresatów, wyróżnionych z uwagi na ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (czyli ustanawiającym pewne wzorce zachowań). Ta forma prawotwórstwa nie może służyć jedynie do stanowienia norm indywidualnych i konkretnych. Ustawa definiowana jest najczęściej jako akt normatywny, ustanawiający normy generalne i abstrakcyjne, uchwalany przez parlament w szczególnym trybie, wzbogacając ją niekiedy o inne konstytucyjne cechy o nieograniczonym zakresie przedmiotowym i najwyższej, po Konstytucji mocy prawnej [R. Balicki, M. Jabłoński, Materiały do prawa konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 55-56.].

Z punktu widzenia przedmiotu regulacji ustawa jest aktem nieograniczonym. Konstytucja nie ustanawia granic ani dla „szerokości” ustawodawstwa, ani też dla jego szczegółowości. W tej formie mogą być regulowane wszelkie dziedziny stosunków społecznych. Konstytucja takich materii *expressis verbis* nie wymienia (zawierały je niektóre z projektów), natomiast z konstytucyjnej zasady państwa prawnego oraz przepisów odsyłających pewne sprawy do uregulowania w drodze ustawy wynika, że są takie sfery, które zaliczyć można do kręgu wyłączności ustawy. Należą do nich szczególnie ważne dla

obywatela i państwa materie dotyczące określenia pozycji obywatela (i niepaństwowych osób prawnych) w państwie, jego praw, wolności i obowiązków oraz powołania, zakresu i trybu działania organów państwowych oraz samorządu terytorialnego. Konstytucyjne odesłania do ustawy są nader liczne, wskazując na wolę ustrojodawcy rozszerzenia katalogu spraw określanych wyłącznie za pomocą ustaw i ograniczenie możliwości regulowania ich przez inne akty prawne.

Nieograniczony zakres materialny ustawy nie oznacza pełnej dowolności ustawodawcy przy stanowieniu ustaw i określaniu ich materialnej treści. Ustawa jest podporządkowana Konstytucji, ta zaś jest aktem bezpośrednio obowiązującym, co wymaga aby zarówno treść, jak i materialny zakres ustawy mieściły się w granicach przez nią dopuszczonych. W konsekwencji, np. w odniesieniu do wolności jednostki, rola ustawy zostaje ograniczona do określenia granic oraz gwarancji korzystania z wolności i wszelkie regulacje ustawowe niezgodne np. z art. 31 ust. 2 są – z mocy Konstytucji – zakazane, podczas gdy ustawa dotycząca praw i obowiązków kształtuje ich treść, a nie tylko warunki i gwarancje realizacji. Również i ten typ regulacji zostaje jednak ograniczony w ten sposób, że prawa i obowiązki obywateli w ich wzajemnych stosunkach określać mogą zawierane przez nich umowy. Inne, także o charakterze materialnym, ograniczenia zakresu regulacji ustawowej wynikają np. z konstytucyjnych przepisów dotyczących ustawy budżetowej.

Ustawa jest aktem prawnym o najwyższej, po Konstytucji, mocy prawnej. Wskazują na to te przepisy Konstytucji, które dotyczą kompetencji prawotwórczych innych organów państwowych (ich podporządkowanego względem ustawy stosunku), oraz przyjęcie zasady kontroli legalności aktów prawnych sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Normy ustawowe mogą być zmieniane, uchylane lub zawieszane tylko przez inną normę ustawową, same zaś mogą zmieniać, uchylać lub zawieszać każdą inną normę. Jednocześnie ustawa jest aktem podporządkowanym Konstytucji, co oznacza wymóg zgodności jej norm z wartościami, zasadami i

normami konstytucyjnymi. Gwarancją zgodności ustaw z konstytucją jest prawo Trybunału Konstytucyjnego do kontroli tej zgodności.

Ustawa jest aktem prawnym uchwalonym przez Sejm z udziałem Senatu (organy „władzy ustawodawczej”) w specjalnej procedurze, określanej mianem trybu ustawodawczego. W systemie prawnym przyjętym w Konstytucji RP parlament ma w zasadzie wyłączność stanowienia ustaw (norm prawnych o randze ustawy).

Mimo, że Konstytucja przewiduje sprawowanie władzy przez suwerena w formie demokracji bezpośredniej, to z art. 125 dotyczącego referendum nie wynika wprost, że dotyczy ono możliwości uchwalenia w tej formie ustawy. Jego, analogicznie jak w Małej Konstytucji, niewyraziście sformułowany zakres przedmiotowy („w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”), brak konstytucyjnego określenia przynajmniej niektórych elementów procedury uchwalania ustaw w referendum – skłaniają przedstawicieli nauki do daleko idącego sceptycyzmu wobec dopuszczalności stanowienia ustaw w tej formie [B. Banaszak, Prawo konstytucyjne..., op. cit., s. 136.]. Wyowiedź obywateli w referendum, jeśli dotyczyłoby ono rzeczywiście konkretnie określonych problemów lub rozwiązań projektu ustawy, mogłaby przesądzać o zasadach (treści) przyszłych regulacji ustawowych.

Konstytucja odstąpiła od przyjętego w Małej Konstytucji rozwiązania, przyznającego Radzie Ministrów, w konstytucyjnie określonym zakresie, prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na podstawie ustawowego upoważnienia udzielanego rządowi przez parlament. Jedyne przypadki stanowienia tego typu norm mają charakter wyjątkowy i niejako pozasystemowy. Art. 234 Konstytucji przyznaje Prezydentowi, w czasie stanu wyjątkowego i to jedynie wówczas, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, prawo wydawania – na wniosek Rady Ministrów – rozporządzeń z mocą ustawy. Ich przedmiotowy zakres jest ograniczony (art. 228 ust. 3-5). Nie mogą zmieniać Konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu, Senatu i organów

samorządowych oraz ustawy o wyborze Prezydenta RP i ustawy o stanach nadzwyczajnych. Ich pozytywny przedmiotowy zakres określa art. 228 ust. 3-5. Rozporządzenia z mocą ustawy mogą dotyczyć zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z wprowadzonych ograniczeń. Działania podjęte w tym przypadku muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak naj□szybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Umowy międzynarodowe

Nowością, na tle dotychczasowych polskich konstytucji, jest ujęcie i określenie w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa miejsca umów między□narodowych. Zagadnienia te uregulowane zostały następująco:

1. Ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem powszechnie obowiązującego prawa RP (art. 87 ust. 1). W artykule 91 ust. 1 zawarto przepis generalnie transformujący umowę międzynarodową do wewnętrznego porządku prawnego, co oznacza, iż jest ona bezpośrednio stosowana, chyba że stosowanie owo uzależnione jest od wydania ustawy. Warunkiem transformacji jest nakaz opublikowanie umowy w „Dzienniku Ustaw”. Ten zaś wymóg zg□łaszania „w trybie wymaganym dla ustaw” – Konstytucja ustanawia jedynie względem umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, odsyłając określenie zasad publikacji innych umów do ustaw (art. 88 ust. 3).

2. W konstytucyjnym porządku prawnym umowy międzynarodowe usytu□owane są poniżej Konstytucji, z którą winny być zgodne. Do orzekania o zgodności z ustawą zasadniczą upoważniony został (jest to uprawnienie) Trybunał Konstytucyjny, który czyni to na ogólnych zasadach przewidzianych dla tzw. kontroli następczej oraz na wniosek Prezydenta skierowany przed ratyfikacją (kontrola wstępna). Skuteczność umów

międzynarodowych względem pozostałych aktów uzależniona jest od trybu ratyfikacji. Umowy międzynarodowe, które są ratyfikowane przez Prezydenta za uprzednią zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie (art. 89 ust. 1), i które są ogłaszane trybie wymaganym dla ustaw (art. 88 ust. 3), mają moc prawną ustawy. Jednakże w przypadku, „jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”, umowa ta, w myśl kolizyjnych przepisów Konstytucji (art. 91 ust. 2) – ma pierwszeństwo przed ustawą. Prawo rozstrzygania o zgodności ustaw z tymi umowami należy – w ramach kontroli konstytucyjności – do Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast umowy ratyfikowane bez upoważnienia ustawy, w przypadku kolizji norm „ustępują” swą skutecznością ustawie, ale mają „pierwszeństwo” przed innymi aktami prawnymi [R. Balicki, M. Jabłoński, Skrypty Becka. Materiały do prawa konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 55.], o czym świadczy ogólne usytuowanie umów międzynarodowych w art. 87 (przed rozporządzeniem) i przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu prawa badania zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, także z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

3. Przewidując wydarzenia związane z procesem integracji Polski z Unią Europejską Konstytucja wprowadza przepis deklarujący gotowość stosowania w kraju prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe (tzw. wtórne prawo wspólnotowe), gdy wynika to z umowy konstytuującej tę organizację. Prawo to ma „pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami” (art. 91 ust. 3). Z uwagi na konsekwencje zawarcia tego typu umów (w sprawach, które reguluje tzw. wtórne prawo wspólnotowe, organy krajowe stracą kompetencje prawotwórcze i część regulacji przeniesiona zostanie na szczebel wspólnotowy), ustrojodawca wprowadził szczególnie utrudniony tryb wyrażania zgody na ratyfikację tego typu umowy międzynarodowej.

Rozporządzenie

Jedynym aktem organów władzy wykonawczej uznanym w art. 87 za

źródło powszechnie obowiązującego prawa jest rozporządzenie. Konstytucja, zgodnie z postulatami nauki i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego [Ibidem, s. 61-62.], konstruuje rozporządzenie jako akt ściśle związany z ustawą: wydawany przez organ wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu (art. 92 ust. 1).

W przepisach Konstytucji prawo do wydawania rozporządzeń przyznane Prezydentowi RP (art. 142 ust. 1), Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesowi Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrom kierującym działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2), przewodniczącym określonych w ustawie komitetów powołanym w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3) oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2).

Konstytucyjne cechy rozporządzenia wskazują, że jest ono aktem wykonawczym do ustawy. Rozporządzenie może zatem wyjątkowo i z woli ustawy „wkraczać” w materię ustawy (ale nie w tzw. „materie zastrzeżone” dla ustawy) i regulować te sprawy, które niezbędne są dla jej realizacji, a nie zostały w niej wyczerpująco uregulowane. Toteż Konstytucja wskazuje na wymogi, jakim musi odpowiadać treść upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia. Do jego wydania wymagana jest odrębna i wyraźna delegacja dla konkretnego organu, ustawa musi wskazywać, jakie sprawy – jednorodne z tymi, które reguluje ustawa – ma ono regulować, oraz w jakim kierunku ta regulacja pójść powinna. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swych kompetencji innemu organowi (tzw. zakaz subdelegacji – art. 92 ust. 2), ani zaniecha wydania tzw. rozporządzenia obligatoryjnego. Badanie konstytucyjności i legalności rozporządzeń należy do Trybunału Konstytucyjnego, w pewnym zakresie kontrola ta przysługuje także sądom i Radzie Ministrów.

Akty prawa miejscowego

Źródłem powszechnie obowiązującego prawa – ale o ograniczonym terytorialnie zasięgu – są akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2). Obowiązują one wyłącznie na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zakres swobody lokalnego prawodawcy jest szerszy niż przy rozporządzeniu. Konstytucja nie wymaga, by były to akty „w celu wykonania ustawy” i na podstawie zawartego w niej „szczegółowego” upoważnienia, a jedynie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94). Nie wskazuje też konkretnego podmiotu upoważnionego do ich stanowienia, ani formy prawnej tych aktów. Stwierdza jedynie, że stanowienie prawa miejscowego należy do „organów samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej”, zaś z art. 184, dotyczącego kompetencji Naczelny Sąd Administracyjny do kontroli legalności prawa miejscowego, zdaje się wynikać, iż jedyną formą właściwą do stanowienia prawa przez organy samorządu terytorialnego jest uchwała. Regulacja pozostałych kwestii została odesłana do ustawy.

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