

# EUROPEJSKI PRZEGLĄD PRAWA I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

4

nr (51) październik-grudzień 2019 r. - Warszawa



EUROPEJSKA  
WYŻSZA SZKOŁA  
PRAWA I ADMINISTRACJI

# EUROPEJSKI PRZEGLĄD PRAWA I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ISSN-2081-0903

## WYDAWCA

**Europejska Wyższa Szkoła  
Prawa i Administracji,  
Warszawa, ul. Okopowa 59**

## KOMITET REDAKCYJNY

### **Przewodniczący**

Jerzy J. Wiatr

### **Członkowie**

Andrzej Bierć  
Dariusz Czajka  
Tadeusz Szymanek  
Roman Wieruszewski

## REDAKCJA

### **Sekretarz redakcji**

Tadeusz T. Nowacki

### **Redaktor graficzny**

Małgorzata Głuszczyk

## ADRES

01-043 Warszawa  
ul. Okopowa 59  
tel. +48 22 619 9011  
fax +48 22 619 5240

Tekstów niezamówionych redakcja nie zwraca. Zastrzega się możliwość zmiany tytułów i dokonywania skrótów w artykułach. Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść ogłoszeń.

## PRENUMERATA

Informacji udziela dziekan  
Europejskiej Wyższej Szkoły  
Prawa i Administracji

## Od Redakcji

Ostatni tegoroczny numer naszego kwartalnika zawiera prace uczonych spoza EWSPiA, a także teksty naszych studentów i absolwentów – przez co realizujemy stałą politykę redakcyjną zmierzającą do tego, aby pismo było forum intelektualnej wymiany myśli szerszym niż tylko uczelniane środowisko naukowe oraz dokumentowało dorobek kilku pokoleń autorów.

Szczególnie cenne jest dla nas to, że wybitny uczony, były przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych PAN, profesor Krzysztof Pałeczki zgodził się udostępnić nam jeden z rozdziałów swej najnowszej, przygotowywanej do druku książki o teorii władzy politycznej.

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Krzysztof Pałeczki, Sir Bertranda Russella realistyczne spojrzenie na władzę.....                                              | 5  |
| Kamil Spryszak, Charakter prawny rozporządzenia i krąg podmiotów<br>uprawnionych do jego wydania .....                         | 19 |
| Kamil Spryszak, Zamknięcie systemu źródeł prawa w Konstytucji RP<br>jako instrument ochrony praw i wolności obywatelskich..... | 33 |
| Bogumił Władysław Smuk, Mediacje: panaceum na każdy spór sądowy? .....                                                         | 57 |
| Łukasz Żyła, Elektroniczne udostępnianie informacji o funkcjonowaniu<br>państwa a prawo do informacji .....                    | 66 |
| Michał Wolczański, Jugosławia: dlaczego doszło do wojny? .....                                                                 | 86 |

## Recenzje

|                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Andrzej Walicki, O Rosji inaczej (Jerzy J. Wiatr) .....                                | 108 |
| Timothy Snyder, Droga do niewolności: Rosja, Europa, Ameryka<br>(Jerzy J. Wiatr) ..... | 111 |

Kamil Spryszak

## **Zamknięcie systemu źródeł prawa w Konstytucji RP jako instrument ochrony praw i wolności obywatelskich**

### **1. Uwagi wprowadzające**

Art. 87 Konstytucji RP<sup>1</sup> zawiera rozstrzygnięcie, które było jednym z najważniejszych wyznaczników zmian ustrojowych, jakie przyniosła Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Wprowadzono bowiem system oznaczający zamknięcie systemu źródeł prawa, co miało oznaczać odejście od otwartego systemu źródeł, jaki miał miejsce w okresie obowiązywania Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. Biorąc pod uwagę fakt, że rozstrzygnięcia dotyczące systemu źródeł prawa

mają istotne znaczenie pośród regulacji ustrojowych, problem ten stał się przedmiotem zainteresowania teoretyków prawa konstytucyjnego. Zdawano sobie bowiem sprawę, że będzie miał on duże znaczenie dla praktyki stosowania Konstytucji RP.

Ponad dwadzieścia lat doświadczeń z okresu jej obowiązywania zachęca do refleksji, jak ten zamknięty system źródeł prawa zrealizowano w praktyce ustrojowej oraz jakie przyniósł wątpliwości i dylematy interpretacyjne.

### **2. Geneza zamknięcia systemu źródeł prawa**

Konstrukcja artykułu 87 Konstytucji została przesądzona w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Przeważało wówczas stanowisko, by

<sup>1</sup> Brzmi on: „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”.

nie wyposażać zbyt szerokiego kręgu podmiotów w kompetencje wydawania aktów powszechnie obowiązujących. Koronnym argumentem przemawiającym za takim rozstrzygnięciem było przekonanie, że „władzę stanowienia prawa powinny mieć tylko organy politycznie odpowiedzialne”<sup>2</sup>. Nawiązywano tu do negatywnych doświadczeń systemu otwartego źródeł prawa w państwie niedemokratycznym. Miała wówczas miejsce zbyt duża swoboda stanowienia prawa w formach i przez podmioty dostatecznie w Konstytucji nielegitymowane, co „zaciążyło negatywnie na stanie prawa obowiązującego pod jego rządami, jego małej stabilności, braku dostatecznej spójności itp.”<sup>3</sup>. Sytuację tę określano jako „groźną, zarówno z punktu widzenia realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zwłaszcza wolności i praw człowieka i obywatela, jak i sprawności funkcjonowania państwa”<sup>4</sup>. Otwarty system źródeł prawa wywoływał ponadto negatywne skutki dla stosowania prawa, gdyż utrudniał ustalenie przepisów obowiązujących w konkretnej sytuacji – i w konsekwencji nie można było jednoznacznie ustalić podstawy prawnej rozstrzygnięć indywidualnych. Negatywnie odbijało się to na świadomości i kulturze prawnej społeczeństwa, a także piastunów organów

władzy publicznej<sup>5</sup>. Tymczasem zamknięty system źródeł prawa ma stanowić jedną z istotnych gwarancji ochrony właściwego sposobu konkretyzacji konstytucji oraz ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jest wyrazem krytycznego nastawienia do okresu PRL-u z jego prawem powielaczowym i tzw. odwróconą hierarchią norm<sup>6</sup>.

W doktrynie podnoszony był argument, że z punktu widzenia potrzeb praktyki system ten zamknięto w Konstytucji RP zbyt szczerlnie. Sugerowano, iż przyjęcie, że akty prawne mogą być stanowione wyłącznie przez podmioty wymienione w Konstytucji, „musi doprowadzić do paraliżu państwa i administracji publicznej”, a tymczasem dziesiątki różnych władz i organów oraz instytucji administracji publicznej muszą ustanawiać przepisy powszechnego obowiązywania, gdyż bez nich życie publiczne nie może funkcjonować<sup>7</sup>. Zamierzeniem ustrojodawcy było jednak m.in. powstrzymanie praktyki funkcjonującej przed wejściem w życie Konstytucji RP – polegającej na kompetencji organów pozarząd-

<sup>2</sup> Zob. K. Działocha, „Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP [w:] M. Kudej (red.), W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze, Katowice 1999, s. 130.

<sup>3</sup> Zob. K. Działocha, *Zasady budowy systemu źródeł prawa w nowej Konstytucji* [w:] A. Patrzalek (red.), Problemy prawotwórstwa w nowej Konstytucji, Wrocław 1998, s. 65.

<sup>4</sup> Zob. P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Przegląd Legislacyjny 1996, nr 4, s. 20.

<sup>5</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2 wyd., Warszawa 2012, s. 500.

<sup>6</sup> Zob. P. Tuleja, *Zamknięty system źródeł prawa a prawo sędziowskie* [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, *Ustroje tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015, s. 251.

<sup>7</sup> Zob. M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich. Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 88.

dowych niepodporządkowanych organom władzy wykonawczej (np. NBP) oraz organów administracji centralnej do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego w formie innej niż rozporządzenie<sup>8</sup>.

### 3. Znaczenie terminu „źródła prawa”

Termin „źródła prawa” ma w doktrynie wielorakie znaczenie. W znaczeniu materialnym oznacza różne czynniki mające wpływ na treść prawa (ekonomiczne, polityczne, kulturowe, moralne). W znaczeniu formalnym oznacza natomiast każdy akt (czynność), który w danym systemie prawa – zgodnie z przyjętą koncepcją prawa – stanowi podstawę obowiązywania prawa. Może to być zarówno akt stanowienia (np. ustanowienie ustawy) przez państwo (jego organy), jak i akt uznania innych norm społecznego postępowania (zwyczaju) przez państwo za normę prawnie wiążącą. Konstytucja w rozdz. III posługuje się formalnym pojęciem źródeł prawa tożsamym z pojęciem aktu normatywnego (art. 79 ust. 1, art. 88 ust. 1, art. 246 ust. 6 Konstytucji). Źróżłami prawa są zatem wszystkie akty normatywne wyraźnie nazwane w Konstytucji RP – stanowione przez centralne organy władzy publicznej (art. 87 ust. 1 i art. 93 Konstytucji RP) – i nienazwane „akty prawa miejscowego”, stanowione przez organy lokalne (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji), a także „przepisy prawne wydawane przez centralne organy państwowe” (art. 188 pkt

3 Konstytucji), jeżeli mają cechy właściwe aktowi normatywnemu w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>9</sup>.

Trybunał Konstytucyjny przyjął kryterium normatywności aktu, odwołując się do występujących w torii prawa poglądów dotyczących koniecznych cech normy prawnej. Cechami różniącymi normy prawne od innych reguł społecznych są m.in. ich generalny i abstrakcyjny charakter. Cecha generalności „dotyczy tej części normy prawnej, którą określa się jako hipotezę (określenie adresata, a także warunków zastosowania normy) i zobowiązuje organ do takiego konstruowania normy, w której adresat, jak również okoliczności zastosowania normy będą określone rodzajowo, a nie indywidualnie. Adresat może być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy”. Abstrakcyjność dotyczy natomiast „przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy »skonsumowaniu« poprzez jednorazowe zastosowanie”<sup>10</sup>.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wyodrębnić można następujące kryteria pozwalające ustalić normatywność danego aktu prawnego:

- 1) rozstrzygające znaczenie treści, a nie formy aktu w ocenie jego normatywności (definicja materialna);

<sup>8</sup> Zob. A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce* [w:] Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 159.

<sup>9</sup> Zob. K. Działocha, *Źródła prawa* [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 756.

<sup>10</sup> Orzeczenie z 24 I 1995 r. U 5/94, OTK 1995, cz. I, s. 41.

- 2) systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne.

Wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych są jednak nieodłączną cechą systemu prawnego. TK „zawsze jednak stał na stanowisku, że jeżeli w aktach tych odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, to nie wolno wyłączyć ich spod kontroli konstytucyjności czy legalności, zwłaszcza wtedy, gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. Można nawet powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny stosuje w takich przypadkach swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych, których skutki, niekoniecznie prawne, prowadzić mogą do naruszenia sfery praw i wolności jednostki. W przeciwnym bowiem wypadku – przy ogromnej współcześnie liczbie takich aktów prawnych wydawanych przez różne organy państwa, a niekiedy przez inne podmioty – większość z nich pozostawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną i skuteczną kontrolą ich konstytucyjności lub legalności”<sup>11</sup>.

Dokonując interpretacji aktu normatywnego, Trybunał Konstytucyjny przyjął następujące założenia: „Po pierwsze: normy, które wyznaczają obowiązki organów państwowych, są rekonstruowane nie tylko na podstawie przepisów prawa materialnego,

lecz także przepisów proceduralnych oraz przepisów dotyczących ustroju odpowiednich organów państwa. Po drugie: wyróżnia się podstawowe typy aktów prawnych, które tworzą zasadniczy zrąb norm bezpośrednio jakieś czynny nakazujących lub zakazujących albo udzielających upoważnień do dokonania czynności ustanawiających czy aktualizujących uprzednio ustanowione dla kogoś obowiązki. Po trzecie: w tekstach prawnych spotyka się liczne takie przepisy, które nie mają samodzielnego znaczenia, lecz w różny sposób uzupełniają, modyfikują czy ograniczają treść norm formułowanych w ogólnym zarysie w przepisach podstawowych o charakterze zrębowym”<sup>12</sup>.

Trybunał Konstytucyjny zauważył ponadto, że jego kontroli podlegają przepisy, które chociaż nie ustanawiają kompletnych norm prawnych, to mają jednak znaczenie normatywne w tym sensie, że stanowią element normy, której zrąb zawarty jest w innym akcie prawnym. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby, że prawodawca, posługując się dopuszczalną z punktu widzenia zasad legislacji techniką konstruowania norm, mógłby *de facto* zmniejszyć zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego”<sup>13</sup>.

Jednolite ujęcie źródeł w rozdz. III stanowi konstytucyjną legitymizację systemu źródeł prawa, a nie jego poszczególnych elementów – poprzez wyliczenie w ustalonym porządku rodzajów źródeł, określenie ich wzajemnych relacji, zakresu obowiązywania, warunków wejścia w życie oraz wskazanie podmiotów stanowiących<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Wyrok z 22 IX 2006 r., U 4/06, OTK ZU, nr 8A, poz. 109.

<sup>13</sup> Wyrok z 22 IX 2006 r., U 4/06, OTK ZU, nr 8A, poz. 109.

<sup>14</sup> Zob. J. Jeżewski, *Nota do art. 87* [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do*

<sup>11</sup> Wyrok z 12 VII 2001 r., SK 1/01, OTK 2001, nr 5, poz. 127.



#### 4. Istota zamkniętego systemu źródeł prawa

Zamknięcie systemu źródeł prawa ma dwojaki aspekt: przedmiotowy i podmiotowy. W tym pierwszym aspekcie oznacza wyczerpujące określenie w samej konstytucji rodzajów aktów tego prawa. Aspekt podmiotowy oznacza, że chodzi o akty prawa stanowionego przede wszystkim, choć nie wyłącznie, przez organy RP. W pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego odrzucono propozycję wprowadzenia dekretów z mocą ustawy, a także koncepcję wprowadzenia ustaw organicznych (ustrojowych, kardynalnych). Odrzucono też rozbudowaną koncepcję aktów wykonawczych do ustaw, która miałaby się wyrazić w ustanowieniu innych (obok rozporządzeń) bliżej nieokreślonych tego typu aktów jako aktów prawa powszechnie obowiązującego – w ramach formuły „akty normatywne wydawane na podstawie i w celu wykonania ustawy”<sup>15</sup>.

Trybunał Konstytucyjny uznał zamknięcie systemu źródeł prawa w dwojakim sensie:

- 1) w zakresie form aktów, w których można je stanowić<sup>16</sup>;
- 2) w zakresie katalogu podmiotów uprawnionych do ich wydawania.

Wszystkie formy źródeł prawa nie muszą się przy tym znajdować w postanowieniach Konstytucji regulujących kwestie źródeł prawa, muszą jednak być w ogóle w niej zawarte. TK wskazał tutaj, że „nawet art. 87 nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego, choć uzupełnienie tego katalogu możliwe jest tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych”<sup>17</sup>. Jako egzemplifikację wskazuje się prezydenckie rozporządzenie z mocą ustawy niewymienione w art. 87 Konstytucji. Ten przepis uzupełnia więc art. 87. Nie jest natomiast możliwe uzupełnienie katalogu aktów powszechnie obowiązujących w ustawie<sup>18</sup>.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „akty o charakterze wewnętrznym mogą być adresowane wyłącznie do podmiotów podległych organowi, który je wydał. Akty te nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotów spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu dany akt. Akty wewnętrzne nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów”. Inaczej przy tym niż system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, „system aktów prawa wewnętrznego ma charakter otwarty. Jego trzon stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, a nawet aktów inaczej nazwanych, ale odpowiadających charakterystyce aktów wewnętrznych”<sup>19</sup>.

Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998, s. 154.

<sup>15</sup> Zob. K. Działocha, *Nota do art. 87*, ss. 2 i 3.

<sup>16</sup> Wyrok z 1 XII 1998 r., K. 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116, s. 647

<sup>17</sup> Wyrok z 28 VI 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141

<sup>18</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, ss. 502 i 503.

<sup>19</sup> Wyrok z 10 VI 2003 r., SK 37/02, OTK- A 2003, nr 6, poz. 53.



Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za otwartym katalogiem źródeł prawa wewnętrznego, przyjmując, że system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, przy czym trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji; nie ma tu zresztą konstytucyjnego zakazu, by także inne podmioty były uprawnione do stanowienia zarządzeń czy uchwał, a nawet aktów inaczej nazwanych, ale odpowiadających charakterystyce aktu wewnętrznego. Akty te mogą być stanowione przez różne organy i mogą nosić różne nazwy, co zresztą uzasadnia objęcie terminem „źródła prawa” również pozakonstytucyjnych aktów normatywnych<sup>20</sup>.

Podstawowe znaczenie przy konstrukcji systemu źródeł prawa w Konstytucji RP ma podział aktów prawa (aktów normatywnych) na źródła powszechnie obowiązującego prawa oraz źródła wewnątrznie obowiązującego prawa. Pierwsza z tych kategorii użyta jest wprost w odniesieniu do aktów wymienionych w art. 87, druga wynika natomiast pośrednio z cech charakteryzujących akty wewnątrznie obowiązujące, o których mowa w art. 93 Konstytucji. Akty wewnątrznie obowiązujące określa-

ne bywają terminem „samoistnych aktów normatywnych”, rzadziej zaś jako „akty o ograniczonej mocy obowiązywania”. Konstytucja nie definiuje pojęcia źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a w doktrynie wskazuje się, że chodzi o prawo, które w założeniu może służyć tworzeniu norm prawnych wiążących wszystkich adresatów prawa<sup>21</sup>.

Przebieg debaty w Trybunale Konstytucyjnym wskazuje jednak, że mamy tu do czynienia z obszarem spornych interpretacji konstytucyjnych. Jeżeli chodzi o użyte w art. 87 ust. 1 pojęcie „powszechnie obowiązujące prawo” – zwracano uwagę, że choć konstytucyjny system źródeł prawa oparty jest na podziale na źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz prawa wewnętrznego, to konstytucja nie zawiera definicji ani źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ani wewnętrznego (M. Kulesza, S. Wronkowska). Jednak z drugiej strony pojęcie „powszechnie obowiązującego prawa” jest pojęciem zastanym (P. Winczorek), a więc znany i ugruntowany zarówno w doktrynie, jak i w praktyce (E. Fojcik-Mastalska). Zgodnie z utrwalonym poglądem norma powszechnie obowiązująca to norma, która może być adresowana do każdego podmiotu: do obywateli, ich organizacji, osób prawnych oraz wszelkich innych podmiotów i która może kształtować ich sytuacje prawne, tzn. wyznaczać obowiązki, przyznawać uprawnienia, udzielać upoważnień (S. Wronkowska). W innej konwencji językowej przez „powszechnie obowiązujące prawo” rozumie się takie regulacje prawne, które adresowane są powszechnie, to jest normy prawne obejmujące swą dyspo-

<sup>20</sup> Zob. P. Ruczkowski, *Konstytucyjny dualizm systemu źródeł prawa a ochrona wolności i praw jednostki* [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, s. 131.

<sup>21</sup> Zob. K. Działocha, *Nota do art. 87* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2008, s. 1.

zycją (i sankcją) wszystkie podmioty, do których na obszarze RP (ewentualnie na obszarze działania organów stanowiących akty prawa miejscowego – art. 87 ust. 2) odnosi się ich hipoteza (E. Fojcik-Mastalska). Z kolei P. Winczorek, opierając się na wykładni *a contrario* art. 93 ust. 1 i 2, twierdzi, że „prawo powszechnie obowiązujące oznacza takie prawo (normy generalne i abstrakcyjne), na podstawie którego organy władzy publicznej mogą podejmować decyzje wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów, w szczególności zaś mogą decydować o ich obowiązkach i spoczywających na nich ciężarach. Przy czym chodzi tu o przepisy prawa materialnego i formalnego, a także o przepisy wskazujące podmiot oraz wyznaczające zakres kompetencji organów władzy publicznej”. Autor ten przyznaje jednak, że trzeba też przyjąć, iż pojęcie powyższe jest pojęciem zastanym i ma ukształtowane już w doktrynie znaczenie<sup>22</sup>.

Zdaniem natomiast S. Wronkowskiej na pojęcie „prawa powszechnie obowiązującego” składa się wiele komponentów: treść normy generalnej i abstrakcyjnej, upoważnienie do jej wydania, w tym podmiot wyposażony w takie upoważnienie, oraz procedura ustanowienia (czy szerzej: powstania) danej normy i jej forma. Należy tutaj mieć na uwadze, iż norma adresowana do jednostki podległej organizacyjnie organowi, który ją wydaje, nie staje się normą powszechnie obowiązującą przez to, że ustanowi ją podmiot upoważniony do wydawania

norm powszechnie obowiązujących w procedurze i formie przewidzianej dla norm powszechnie obowiązujących. Jeżeli jednak norma postępowania adresowana do obywatela ma być skutecznie ustanowiona (powszechnie obowiązująca), to warunkiem koniecznym staje się wydanie jej przez upoważniony podmiot w wyznaczonej procedurze i formie.

Złożoność charakteryzowanego pojęcia sprawia ponadto, że niekiedy nie potrafimy sklasyfikować danego aktu jako powszechnie obowiązującego czy wewnętrznego – a to dlatego, że akt ów zawiera (czy choćby może zawierać) normy niejednorodne co do treści: adresowane do obywateli, organów państwa, ale także do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu dany akt. Prawdopodobnie z tych powodów ustrojodawca nie zajął wyraźnego stanowiska co do powszechnie obowiązującego czy wewnętrznego charakteru regulaminu Sejmu i Senatu (art. 112 i 124) oraz układów zbiorowych pracy (art. 59 ust. 2). Ponadto kiedy mówi się, iż norma powszechnie obowiązująca może być adresowana do każdego, owo adresowanie pojmuje się bardzo szeroko. Norma taka może np. wyznaczyć podmiotowi innemu niż podległy organizacyjnie wydającemu akt obowiązek świadczenia na rzecz innych podmiotów. W każdym więc przypadku, gdy mówi się o adresacie normy, trzeba wziąć pod uwagę treść obowiązków, które mu się wyznaczają, w szczególności to, że obowiązki te mogą się odnosić do innych niż adresat normy podmiotów lub do ich spraw. Zdaniem S. Wronkowskiej norma nie ma charakteru wewnętrznego, jeżeli jest wprowadzona do podmiotu podległego organiza-

<sup>22</sup> Zob. wyrok TK z 28 VI 2000, K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

cyjnie temu, kto wydaje akt, ale wyznacza adresatowi obowiązki lub upoważnia go do bezpośredniego oddziaływania na zachowania lub sprawy obywateli, ich organizacji i osób prawnych, np. upoważnia do tego, by żądać od obywatela przedłożenia pewnych dokumentów. Dla charakteru aktu powszechnie obowiązującego nie jest swoiste to, że akt ten jest skuteczny wobec wszystkich. Tę cechę mają bowiem także inne akty, np. wyrok sądu. Ze sprawą aktów powszechnie obowiązujących oraz aktów skutecznych wobec każdego wiąże się jeszcze inny problem. Akt powszechny zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Normy tego rodzaju kreują obowiązki – i w tym przejawia się ich nowość normatywna. Inne akty natomiast tylko aktualizują czyjeś obowiązki uprzednio wyznaczone, nawet jeśli były one wyznaczone w sposób jedynie ramowy. Akty te nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, ponieważ w ogóle nie są aktami normatywnymi – co nie stoi na przeszkodzie temu, że mogą być skuteczne wobec wszystkich. Jako że pojęcie „akt powszechnie obowiązujący” jest nieprecyzyjne, S. Wronkowska uważa za celowe przyjęcie pewnej dyrektywy praktycznej, zgodnie z którą w razie wątpliwości, czy danym normom nadać formę aktu wewnętrznego, czy powszechnie obowiązującego – należałoby wybrać tę ostatnią<sup>23</sup>.

## 5. Źródła powszechnie obowiązującego prawa a akty prawa wewnętrznego

Konstytucyjny katalog powszechnie obowiązujących źródeł prawa obejmuje: Konstytucję RP, ustawy, ratyfikowane umo-

wy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Charakter taki mają także akty prawa miejscowego. Art. 87 ust. 1 tworzy precyzyjną hierarchię źródeł prawa, dotyczącą jedynie aktów powszechnie obowiązujących. Przedstawia się ona następująco (w kolejności od aktów najwyższej mocy prawnej):

- 1) Konstytucja;
- 2) ustawa;
- 3) ratyfikowana umowa międzynarodowa;
- 4) rozporządzenie.

Jeśli jednak umowa międzynarodowa została ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie, przesuwa się ona w hierarchii na drugie miejsce. Hierarchia źródeł prawa wygląda więc wówczas następująco:

- 1) Konstytucja;
- 2) umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie;
- 3) ustawa;
- 4) rozporządzenie.

Akty powszechnie obowiązujące charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów: obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych oraz prywatnych. Powszechność obowiązkiwania ma tu więc charakter podmiotowy, bez względu na jego zakres przestrzenny, a więc obszar całego państwa czy obszar działania organów stanowiących prawo miejscowe<sup>24</sup>. Chodzi więc o takie źródła prawa, które w założeniu mogą służyć „tworzeniu norm prawnych wiążących wszystkich adresatów prawa – podmioty

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK z 28 VI 2000, K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

<sup>24</sup> Zob. J. Jeżewski, *Nota do art. 87 [w:] J. Boć (red.), Konstytucje..., ss. 155 i 156.*

(organy, instytucje, funkcjonariuszy władzy publicznej, obywateli i osoby prawne oraz wszystkich znajdujących się pod władzą RP). Z tym wiąże się ich cecha regulowania obowiązków i praw obywateli (jednostek), osób prawnych oraz ustroju i zakresu działania organów władzy publicznej<sup>25</sup>. W szczególności przepisy prawa powszechnie obowiązującego są normatywną podstawą decyzji o nałożeniu na określone podmioty uprawnień, obowiązków i ciężarów. Należy tu też uwzględnić – *a contrario* – art. 93 ust. 1 i 2<sup>26</sup>.

Przyjęcie koncepcji prawa stanowionego nie wyklucza innych faktów prawotwórczych – np. norm zwyczajowych, precedensowych wyroków itp.<sup>27</sup>. Wyroki precedensowe wpisują się w akt prawotwórstwa rozumianego jako prawo niepisane. Wyroki sądowe „w takich przypadkach tworzą nowe reguły prawne tam, gdzie ich nie było”<sup>28</sup>. Źródłami prawa krajowego mogą być także umowy (porozumienia) co najmniej dwu podmiotów krajowych. Z konstytucyjnych przepisów wynika bowiem dopuszczalność norm prawa konsensualnego w dziedzinie prawa pracy (art. 59 ust. 2 Konstytucji). Nie są nimi natomiast, zdaniem doktryny, umowy zawarte przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków

wyznaniowych na podstawie art. 25 ust. 5 Konstytucji. Ta ostatnia nie wyklucza także prawa zwyczajowego jako źródła prawa wewnętrznego, jakkolwiek – wzorem konstytucji innych państw – nie wypowiada się na ten temat. Uznaje natomiast związanie Rzeczypospolitej Polskiej prawem zwyczajowym międzynarodowym jako częścią prawa międzynarodowego, co reguluje art. 9 Konstytucji RP<sup>29</sup>.

Zwyczaj jest trwale ukształtowana i powtarzalna praktyka postępowania. Nie jest on – jak się wskazuje – źródłem prawa i naczelne organy państwa mogą od niego odstąpić. Jeśli jednak organy państwa „uznają wiążący i powszechnie obowiązujący charakter zwyczaju, przekształca się on w normę prawa zwyczajowego”<sup>30</sup>. Ponadto należy uwzględnić, że normy prawa zwyczajowego mogą być uznane za źródła prawa przez prawo stanowione. Mają wówczas w hierarchii rangę wynikającą z aktu, który je uznaje<sup>31</sup>. Normy prawa zwyczajowego mogą być ponadto włączone do systemu prawa obowiązującego wskutek uznania przez organ państwa (np. w przypadku luki w prawie) – i wówczas ich ranga w hierarchii źródeł zależy od miejsca w systemie organów państwowych organu je uznającego<sup>32</sup>.

Do konstytucyjnie określonego systemu źródeł prawa mogą być także włączone normy spoza systemu prawnego, gdy możliwość taka

<sup>25</sup> Zob. K. Działocha, *Nota do art. 87*, ss. 1 i 2.

<sup>26</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 110.

<sup>27</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 500.

<sup>28</sup> A. Gomułowicz, *Sędzia sądu administracyjnego a prawotwórstwo sądowe – zasadnicze dylematy*, ZNSA 2007, nr 4, s. 19.

<sup>29</sup> Zob. K. Działocha, *Źródła prawa*, ss. 756 i 757.

<sup>30</sup> Zob. P. Tuleja, *Zwyczaj konstytucyjny* [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja...*, s. 755.

<sup>31</sup> Zob. A. Preisner, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe* [w:] J. Trzciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, Warszawa 1997, s. 193

<sup>32</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 501.

jest przewidziana przez Konstytucję i ustawy, a ponadto normy te spełniają podstawowe cechy generalności i abstrakcyjności. Mogą to być różnego rodzaju normy społeczne, techniczne, ekonomiczne itd. Włączenie do konstytucyjnie określonego systemu źródeł prawa aktów normatywnych stanowiących przez rozmaite podmioty oraz włączenie do tego systemu norm spoza systemu prawa może jednak nastąpić tylko na zasadach określonych w Konstytucji i w ustawach. W tym więc znaczeniu system źródeł prawa pozostaje „konstytucyjnie otwarty”, co nie koliduje z klauzulą demokratycznego państwa prawnego<sup>33</sup>.

Z wyliczenia kategorii aktów prawnych określanych mianem źródeł prawa powszechnie obowiązującego wynika ich szczególny charakter. Są to bowiem akty w zasadzie ustanowione przez parlament – odnosi się to zarówno do Konstytucji, jak i ustaw. Są tam wyliczone akty prawne, które wchodzą w życie za zgodą parlamentu (dotyczy to umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie). Z wyliczenia zawartego w art. 87 ust. 1 tylko rozporządzenia nie są aktami pochodzącymi od parlamentu, ale mają one charakter wykonawczy, wydawane są na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, bez którego rozporządzenie nie może być wydane. Organ wymieniony w ustawie jako upoważniony do wydania rozporządzenia nie ma przy tym prawa do przekazania tego innemu organowi, czyli

subdelegacja tych uprawnień nie jest dopuszczalna<sup>34</sup>.

Konstytucja jest aktem prawnym stojącym najwyżej w hierarchii systemu źródeł prawa. Pozycja ustawy zasadniczej wynika zarówno z art. 8 ust. 1, jak i art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 2 i 3, art. 188 oraz innych jej przepisów. Od zwykłych ustaw odróżniają ją trzy zasadnicze cechy: szczególna nazwa, szczególna treść oraz szczególna (najwyższa) moc prawna.

Z zasady nadrzędności konstytucji wynika, że żaden inny akt prawny nie może nosić tej nazwy. Przedmiot konstytucyjnego normowania ma charakter pierwotny i nieograniczony. Obowiązuje zakaz ustanawiania aktów prawnych sprzecznych z konstytucją oraz nakaz wydawania aktów zgodnych i rozwijających postanowienia konstytucyjne<sup>35</sup>.

Ani art. 87, ani inne postanowienia Konstytucji RP nie definiują pojęcia „ustawa”. Nie określono też, choćby przykładowo, jakie kwestie należą do kręgu materii ustawowej. Pojęcie „ustawa” należy do grupy pojęć zastanych. To, czym jest ustawa i co należy do materii ustawowej, jest dookreślone przez doktrynę prawa. Konstytucja zna tylko jeden rodzaj ustaw. Propozycja, by wprowadzić w Polsce instytucję tzw. ustaw organicznych została odrzucona w trakcie prac Zgromadzenia Narodowego. Szczególny charakter ma przypadek określony w art. 234 Konstytucji RP (rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy wydawane w czasie stanu wojennego – będące aktem prawa powszechnie obowiązującego). Poza

<sup>34</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 6. Wydanie, Warszawa 2009, ss. 94 i 95.

<sup>35</sup> Zob. M. Haczkowska, *Nota do art. 87 [w:] M. Haczkowska (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, ss. 220 i 221.

<sup>33</sup> Zob. A. Błaś [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje...*, s. 155.



nim Konstytucja nie zna innych aktów normatywnych rządu ustawy<sup>36</sup>.

W odniesieniu do treści ustaw przyjmuje się na podstawie poglądów doktryny i orzecznictwa TK, że ustawodawca:

- 1) może normować w ustawie każde zagadnienie, jeśli nie zakazuje tego wyraźnie Konstytucja – np. zakaz taki zawiera ją art. 61 ust. 4, art. 112 i 123 ust. 2, przewidujące wyłączność regulaminu sejmowego;
- 2) powinien regulować ustawą sprawę, którą wyraźnie nakazuje mu uregulować Konstytucja – np. art. 215);
- 3) powinien uregulować ustawą sprawy, które były już w przeszłości przedmiotem uregulowania ustawowego.

Nie ma natomiast jasności w kwestii pojmowania zasady wyłączności ustawy. W nauce prawa definiowano ją jako istnienie spraw zastrzeżonych do regulacji ustawowej<sup>37</sup>. Trybunał Konstytucyjny, łącząc art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z zasadą demokratycznego państwa prawnego, stwierdził natomiast: „Nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc potrzeby stawiania pytania, czy dana materia ma być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość

(głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu”<sup>38</sup>. Granice tej swobody wyznaczają więc normy konstytucyjne, a same trybunały nie czują się powołane do badania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę<sup>39</sup>.

Ustawy są zasadniczo aktami o charakterze ogólnym, choć występują wyjątki od tej zasady (np. ustawa budżetowa). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa jako akt ogólny ma ustanawiać „normy prawne o charakterze generalnym (a więc kierowanym do pewnej klasy adresatów wyróżnionych ze względu na jakąś inną cechę) i abstrakcyjnym (tzn. ustanawiającym pewne cechy zachowań”, zaś „konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu lub skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie”<sup>40</sup>. Ma to zapewnić ustawie trwałość. Ustawa traci natomiast moc prawną, kiedy:

- sama to określa lub zostaje uchylona wyraźnie w sposób przewidziany prawem (przez parlament, sąd konstytucyjny) lub
- w drodze dorozumienia przez akt o randze ustawowej regulującej te same materie (*lex posterior derogat legi priori*).

Wyjątki od generalnego i abstrakcyjnego charakteru ustaw są wyraźnie określone w Konstytucji (np. ustawy wyrażające zgodę

<sup>36</sup> Zob. P. Winczorek, Komentarz..., ss. 110 i 111.

<sup>37</sup> Zob. B. Banaszak, Konstytucja..., ss. 511 i 512.

<sup>38</sup> Wyrok z 29 XI 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156.

<sup>39</sup> Orzeczenie z 23 X 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38, ss. 142 i 143.

<sup>40</sup> Orzeczenie z 21 XI 1994 r., K. 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39, s. 85.



na ratyfikację umów międzynarodowych, a także ustawy o stosunku państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych). Polska praktyka ustrojowa zna jednak ustawy nieprzewidziane w Konstytucji, które nie ustanawiają norm generalnych lub abstrakcyjnych i dotyczą ściśle określonych podmiotów lub jednostkowych działań albo wydarzeń – np. ustawa z 7 IX 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012<sup>41</sup> czy ustawa z 24 IV 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu<sup>42</sup>. Ponadto istnieje długotrwała praktyka stanowienia ustaw dotyczących ściśle określonych uczelni<sup>43</sup>.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w polskim systemie źródeł prawa wszystkie ustawy mają tę samą rangę prawną [...] Wyższości jednych ustaw w stosunku do drugich nie można domniemywać, taka hierarchia musiałaby być wyraźnie konstytucyjnie określona”<sup>44</sup>.

Ustawa ma obowiązek realizować Konstytucję i nie może jej naruszać (art. 8 ust. 1). Z kolei żaden akt prawny o randze podstawowej nie może być sprzeczny z ustawą. W przypadku jednak kolizji ustawy

z umową ratyfikowaną za uprzednią zgodą to umowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeśli nie da się jej pogodzić z ustawą (art. 91 ust. 2). Ustawy nie są jednak prostymi aktami wykonawczymi do Konstytucji. Ustawodawca ma tu duży zakres swobody.

Normy konstytucyjne mogą natomiast zawierać:

- nakazy wydania pewnych ustaw mających dla ustawodawcy charakter wiążący (np. art. 216 i 217 Konstytucji);
- dyrektywy (zalecenia) wpływające na program prac ustawodawczych, ale niewiążące ustawodawcy (np. art. 17 Konstytucji);
- regulacje określające granice ustaw, których nie wolno ustawodawcy przekroczyć – np. art. 30 zakazuje naruszenia godności człowieka, a w art. 31 ust. 3 *in fine* zakazuje naruszenia istoty praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji<sup>45</sup>.

Zwraca się uwagę na to, że w procesie wykładni konstytucji mającym na celu wskazanie materii ustawowej argument z wyłączności materii konstytucyjnej przywoływany jest w sposób intuicyjny i nie zawsze uzasadniony. Sama bowiem konstatacja o uregulowaniu jakiejś materii w konstytucji nie oznacza, że wyłącza się jej regulację ustawową; również wtedy, gdy przepisy konstytucji określają kompetencje lub tryb działania konstytucyjnego organu państwa. Tymczasem zasadę nieograniczonej przedmiotowo materii ustawowej należy przyjąć również wtedy, gdy materia ta pokrywa się z materią konstytucji. Uznanie bowiem, że dokonanie

<sup>41</sup> Dz.U. nr 173, poz. 1219, z późn. zm. Por. A.J. Jaskiernia, *Problem efektywności norm prawnych o charakterze epizodycznym regulujących organizację wielkich imprez sportowych na przykładzie organizacji turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 w Polsce* [w:] Granice efektywności prawa. Efektywność a zasady sprawiedliwości i słuszności, t. II, red. Ł.J. Piкуła, Toruń 2016, s. 163.

<sup>42</sup> Dz.U. nr 84, poz. 700.

<sup>43</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 511.

<sup>44</sup> Orzeczenie z 21 XI 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39

<sup>45</sup> Tamże, s. 509.

przez ustrojodawcę odpowiedniej regulacji wyłącza możliwość regulacji ustawowej, powinno być traktowane jako wyjątek od reguły i poprzedzone wszechstronną analizą systematyki konstytucji<sup>46</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do ustawy budżetowej dostrzegł, iż „trudno byłoby twierdzić, że tekstowa część ustawy budżetowej pozbawiona jest normatywnego charakteru”, choć „przepisy ustawy budżetowej muszą – z natury rzeczy – wykazywać się znacznie silniejszym powiązaniem z konkretnymi sytuacjami, niż to ma miejsce przy ustawach zwykłych. Może to utrudniać poszukiwanie standardów konstytucyjnych dla oceny przepisów ustawy budżetowej, nie może jednak uzasadniać ograniczenia samej właściwości Trybunału”<sup>47</sup>.

Konstytucja nie dokonała zdefiniowania umowy międzynarodowej. Można w tej sytuacji posługiwać się definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy z 14 IV 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>48</sup>. Wynika z niej, że umowa międzynarodowa to porozumienie między RP a „inym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy

ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”.

Opierając się na tej ustawie, można dokonać podziału umów na: podlegające ratyfikacji, podlegające zatwierdzeniu lub wiążące państwo w inny sposób dopuszczalny przez prawo międzynarodowe (np. w drodze podpisania, wymiany not).

W świetle Konstytucji RP można wyodrębnić następujące rodzaje umów międzynarodowych ze względu na procedurę ratyfikacyjną:

- 1) tzw. wielka ratyfikacja (umowy dotyczące materii określonej w art. 90 ust. 1) – zgoda na ratyfikację wyrażana jest w szczególnej procedurze (art. 90 ust. 2) bądź w trybie referendum;
- 2) tzw. duża ratyfikacja – zgoda na ratyfikację wyrażana jest w drodze ustawy zwykłej (tzw. ustawy ratyfikacyjnej), w myśl postanowień art. 89 ust. 1;
- 3) tzw. mała ratyfikacja – do ratyfikacji nie jest potrzebna zgoda wyrażona w trybie ustawy (art. 89 ust. 2). Mała ratyfikacja ma miejsce wówczas, gdy przedmiotem umowy nie są materie objęte art. 90 ust. 1 oraz art. 89 ust. 1 (rozumowanie *a contrario*). Jednak wówczas Sejm ma prawo badać, czy Rada Ministrów prawidłowo dokonała takiego zakwalifikowania umowy międzynarodowej<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Zob. P. Tuleja, *Konstytucja a zakres przedmiotowy ustawy* [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 394.

<sup>47</sup> Orzeczenie z 21 XI 1994 r., K 6/94, OTK 1994, nr 2, poz. 39.

<sup>48</sup> Dz. U. nr 39, poz. 443 z późn. zm.

<sup>49</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej w świetle Konstytucji RP* [w:] Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej: Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jaros, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 463 i nn.

Konstytucja określa w art. 89 ust. 1 przedmiot umów międzynarodowych w sposób bardzo generalny. Nie czyni tego jednak w odniesieniu do pozostałych umów, choć ma tu zastosowanie rozumowanie *a contrario*. Faktycznie jednak od Rady Ministrów zależy, czy przedstawi umowę nieobjętą regulacją art. 89 ust. 1 do ratyfikacji Prezydentowi, czy też do ostatecznego wyrażenia zgody RP na związanie się nią wystarczy zatwierdzenie przez RM. Ratyfikacja jest aktem wewnętrznym, przeprowadzonym w odpowiedniej procedurze i jako taka nie wywołuje żadnych skutków w prawie międzynarodowym. Dopiero po wymianie lub złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych powstają takie skutki bezpośrednio, tzn. wchodzą one w życie, a na organach RP ciąży obowiązek ich wykonania na płaszczyźnie międzynarodowej<sup>50</sup>. Tylko jednak w tym pierwszym przypadku umowa będzie miała charakter powszechnie obowiązującego źródła prawa. Rząd dokonuje tu więc przesądzenia o charakterze umów, przy czym kontrola Sejmu (w zakresie prawidłowości zastosowanego trybu) zawężona jest tylko do umów kierowanych do ratyfikacji przez Prezydenta. Nie dotyczy natomiast umów, które nie podlegają ratyfikacji. Można tu dopatrzeć się pewnej luki systemowej, skoro ta kwalifikacja, mająca przecież istotne skutki prawne, wyjęta jest spod kontroli parlamentarnej w sensie systemowym – choć nie ma przeszkód, by stała się przedmiotem zainteresowania Sejmu w zwykłym trybie działań kontrolnych. Sejm nie ma jednak *de lege lata* możliwości skorygowania decyzji RM w tym zakresie.

Z uwagi na treść art. 9 Konstytucji wskazuje się w kontekście jej art.

87, że katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego obejmuje – prócz ratyfikowanych umów międzynarodowych, wymienionych w art. 87 ust. 1 – także inne elementy systemu źródeł prawa międzynarodowego. Różna konstytucyjna podstawa prawna i różna metoda włączenia ich w system prawa stanowiącego w Polsce nie powinna bowiem stanowić przeszkody dla takiej konkluzji<sup>51</sup>. Już jednak samo przyznanie faktu, że decydująca będzie tu praktyka stosowania, może rodzić pytanie, czy ustrojodawca wykazał się należyłą precyzją – w odniesieniu do aktów prawa międzynarodowego – przy konstruowaniu art. 9 i 87 Konstytucji. Skoro w swej intencji art. 87 miał nieść za sobą zamknięcie systemu źródeł prawa, powinien jednak w sposób bardziej precyzyjny wskazać, na czym ma polegać to zamknięcie w odniesieniu do źródeł prawa międzynarodowego.

Charakteru aktów prawa powszechnie obowiązującego nie mają normy organizacji międzynarodowych o charakterze tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Choć niewątpliwie są obecne w stosunkach międzynarodowych, to jednak nie można ich stawiać na równi z umowami międzynarodowymi. Nie niosą one konsekwencji takich, jak zwyczaj międzynarodowy czy zasady prawa międzynarodowego, które zaliczane są do źródeł prawa międzynarodowego publicznego. Sugerowanie więc, że *soft law* miałoby nieść konsekwencje prawne przewidziane w art. 91 ust. 3 Konstytucji byłoby wychodzeniem

<sup>50</sup> Zob. B. Banaszak, Konstytucja..., s. 507.

<sup>51</sup> Zob. K. Działocha, *Nota do art. 87*, ss. 5 i 6.

poza reguły „wiążącego prawa międzynarodowego” (art. 9 Konstytucji RP)<sup>52</sup>.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że „określone w polskiej Konstytucji wymogi formalne stanowienia prawa polskiego nie odnoszą się wprost do samego trybu i zasad stanowienia prawa wspólnotowego”<sup>53</sup>. Należy zaznaczyć, że wszystkie umowy międzynarodowe, bez względu na tryb ich ratyfikacji i zatwierdzenia, podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 188 ust. 1 Konstytucji.

Określając wzajemne relacje między źródłami prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego, Konstytucja w sposób wyraźny odniosła się jedynie do ratyfikowanych umów międzynarodowych, umieszczając je wśród źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Na tle jednak dominujących tendencji we współczesnym konstytucjonalizmie europejskim takie rozwiązanie oceniane jest jako zbyt restryktywne w stosunku do powszechnych zasad prawa międzynarodowego i zwyczaju międzynarodowego. Choć bowiem konstytucje europejskie nie prezentują w tym zakresie jednolitego stanowiska, to jednak w wielu z nich zaakceptowano pozaumowne prawo międzynarodowe – np. art. 25 ustawy zasadniczej Niemiec, art. 28/1 konstytucji Grecji, art. 8 konstytucji Słowenii, art. 15/4 konstytucji Rosji czy art. 7/1 konstytucji Węgier.

Najwyraźniej polski ustrojodawca kierował się obawą, że stworzenie tzw. zamkniętego systemu źródeł prawa byłoby niemożliwe przy jednoczesnym włączeniu

doń norm niepodlegających obowiązkowi publikacji, co do których nie można jednoznacznie powiedzieć, czy i w jakim zakresie obowiązują<sup>54</sup>.

Zaliczone do powszechnie obowiązujących źródeł prawa rozporządzenia mają charakter wykonawczy, wydawane są bowiem na podstawie delegacji ustawowej. Prawo ich wydawania mają: Prezydent RP (art. 142 ust. 1), Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrowie kierujący działami administracji (art. 149 ust. 1) oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2).

Rozporządzenie uzupełnia system powszechnie obowiązującego prawa, ale nie może naruszać ani zmieniać norm hierarchicznie wyższych (konstytucyjnych, ustawowych, ratyfikowanych umów międzynarodowych). Powinno zawierać normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Cechy rozporządzenia oraz organy upoważnione do jego wydawania zostały określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zauważył: „Charakterystyczne jest, że w odniesieniu do rozporządzeń ustawa zasadnicza formułuje precyzyjne wymagania, w znacznej mierze nawiązujące do linii wypracowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”<sup>55</sup>.

Spór utrzymywał się w odniesieniu do charakteru uchwał Sejmu. Powstaje pytanie, w jakiej relacji pozostają one do powszechnych źródeł prawa. Trybunał Konstytu-

<sup>52</sup> Zob. K. Spryszak, Wpływ „miękkiego prawa” organizacji międzynarodowych na zmiany norm konstytucyjnych w wybranych państwach Europy, Toruń 2019, ss. 92 i 93.

<sup>53</sup> Wyrok z 11 V 2005 r., K 18/04, OTK– A ZU, nr 5, poz. 49.

<sup>54</sup> K. Wójtowicz, *Nota do art. 91* [w:] J. Boć, Konstytucje..., s. 156.

<sup>55</sup> Wyrok z 19 V 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 1, poz. 3.

cyjny stoi na stanowisku, iż „jeśli uchwała Sejmu ustanawia normy prawne, jest ona w takim wypadku aktem normatywnym”, a „zgodnie z obowiązującą w Rzeczypospolitej Polskiej hierarchią źródeł prawa uchwały Sejmu (parlamentu), jako akty rangi niższej niż ustawa, muszą być zgodne z regulacjami zawartymi w obowiązujących ustawach”. TK zaznaczył przy tym, że „w sprawach stanowiących materię ustawową Sejm nie może dowolnie wybierać między ustawą a uchwałą, ta druga jest bowiem aktem prawnym niższego rządu. Nie bez znaczenia dla praw obywateli jest także i to, że w procesie uchwalania ustaw uczestniczy także Senat, a w dalszych etapach postępowania pewne uprawnienia posiada również Prezydent Rzeczypospolitej”<sup>56</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zwierzchnictwem Konstytucji objęta jest „każda działalność Sejmu, a nie wyłącznie ta, która polega na stanowieniu ustaw jako aktów powszechnie obowiązujących. Brak jakichkolwiek podstaw do tezy, jakoby posługując się formą uchwały, Sejm dysponował nieograniczoną i niepodlegającą kontroli kompetencją”. TK zaznaczył, że jeżeli uchwała jest przepisem prawa w rozumieniu art. 188 ust. 3 Konstytucji, czyli ma charakter normatywny, to „może być przedmiotem sprawowanej przez Trybunał kontroli konstytucyjności”<sup>57</sup>.

W piśmiennictwie utrzymuje się spór, czy do źródeł prawa można zaliczyć regulaminy obu izb parlamentu. Do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zaliczane bywają te normy regulaminowe, które określają „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych organów

państwa wobec Sejmu”<sup>58</sup>. Przyjmuje się, że regulamin jest czymś więcej niż zwykłym aktem podstawowym. Jeżeli jednak przez moc prawną aktu normatywnego rozumie się siłę derogującą danego aktu, tzn. możliwość zmiany przez niego innych aktów oraz możliwość jego zmiany przez inne akty, to „ustawa nie może wkraczać w materie przekazane konstytucją do unormowania regulaminem Sejmu”<sup>59</sup>.

Regulaminy parlamentarne umieszczane bywają na pograniczu wyodrębnionych w Konstytucji RP grup źródeł prawa, gdyż skoro TK „dopuszcza możliwość równoległego normowania pewnych, bardzo zresztą specyficznych materii przez ustawy i regulaminy, może to oznaczać, że w tej sferze nie można traktować regulaminu tylko jako aktu prawa wewnętrznego”<sup>60</sup>. Podkreśla się przy tym, że sama Konstytucja dopuszcza taką możliwość, a nawet widzi taką konieczność. Przewiduje bowiem umieszczenie w regulaminach obu izb treści skierowanych na zewnątrz parlamentu, a więc właściwych dla przepisów powszechnie obowiązujących. Czyni tak np. w art. 61 ust. 4 – stanowiącym, że tryb udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także prawo dostępu do dokumentów oraz wstęp na

<sup>56</sup> Orzeczenie z 19 VI 1992 r., U 6/92, OTK 1992, poz. 13.

<sup>57</sup> Wyrok z 22 IX 2006 r., U4/06, OTK- A 2006, nr 8, poz. 109.

<sup>58</sup> K. Działocha, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego w praktyce konstytucyjnej*, Nałęczów 2000, s. 4.

<sup>59</sup> L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 2, s. 32.

<sup>60</sup> L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, Nałęczów 2000, s. 6.



posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy<sup>61</sup>.

Do spornych kwestii należy też charakter wymienionych w art. 59 ust. 2 Konstytucji układów zbiorowych pracy. Sformułowany był pogląd odmawiający im charakteru źródeł prawa powszechnie obowiązującego<sup>62</sup>. Przeważa jednak opinia zaliczająca je do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i opierająca się na założeniu, że objęcie układów zbiorowych regulacją konstytucyjną ma podkreślić ich charakter normatywny<sup>63</sup>. Pogląd taki występuje także w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>64</sup> i dotyczy też porozumień zbiorowych innych niż układy pracy, które też są wymienione w art. 59 ust. 2 Konstytucji (uchwała z 23 V 2001 r., III ZP 25/00, OSNP 2002, nr 6, poz. 134). Podmiotami upoważnionymi w świetle art. 59 ust. 2 są związki zawodowe oraz organizacje pracodawców i ich organizacje. Upoważnienie tylko wskazanych wyraźnie podmiotów do tworzenia prawa w drodze aktów konsensualnych w sytuacji generalnego założenia, jakim jest zamknięcie systemu źródeł prawa, dowodzi pośrednio niedopuszczalności tworzenia tą drogą prawa powszechnie obowiązującego przez inne podmioty niebędące organami władzy publicznej, zwane niekiedy „społecznymi podmiotami władzy”<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, ss. 503 i 504.

<sup>62</sup> Zob. L. Kaczyński, *Wpływ artykułu 87 na swoje źródła prawa pracy (uwagi wstępne)*, Państwo i Prawo 1997, z. 8, s. 64.

<sup>63</sup> Zob. K. Działocha, *Zamknięcie...*, ss. 125 i 126; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 504.

<sup>64</sup> Postanowienie z 28 V 1998 r., I PKN 138/98, OSP 1999, nr 11, poz. 206.

<sup>65</sup> K. Działocha, *Nota do art. 87*, ss. 6 i 7.

Nie ma natomiast dostatecznych podstaw do tego, by za akty prawa powszechnie obowiązującego uznać inny rodzaj aktów konsensualnych, jakimi według Konstytucji są zawierane przez Radę Ministrów umowy z przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych. Umowy takie nie są bowiem samoistnymi źródłami prawa, lecz stanowią jedynie podstawę, konieczny warunek poprzedzający wydanie ustawy określającej stosunki między RP a kościołami i związkami wyznaniowymi<sup>66</sup>.

Elementem spornym są też tzw. przepisy administracyjne. W piśmiennictwie przeważa jednak pogląd przeciwny stanowieniu przepisów powszechnie obowiązujących w formie zarządzeń, uchwał itd. Wskazuje się, że Konstytucja po to wyraźnie określiła zasady zamknięcia źródeł prawa, aby zagwarantować rzecz fundamentalną z punktu widzenia jednostki – pewność prawa implikującą ustalenie, kto i jakim aktem może regulować jej sytuację prawną. Należy jednak uwzględnić, że część tzw. przepisów administracyjnych może mieć formę powszechnie obowiązujących przepisów prawa miejscowego<sup>67</sup>.

Kontrowersje w tym zakresie utrzymywały się też w odniesieniu do aktów prawnych wydawanych przez Narodowy Bank Polski. Formułowana była wątpliwość, czy mają one charakter aktów powszechnie obowiązujących, pomimo że nie wspomina o nich Konstytucja. Trybu-

<sup>66</sup> Tamże, s. 4.

<sup>67</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, ss. 504 i 505.



nał Konstytucyjny orzekł, że organy NBP nie mają prawa wydawania tych aktów<sup>68</sup>. TK zauważył: „Pogląd o dopuszczalności wyinterpretowania w drodze wykładni funkcjonalnej kompetencji NBP do stanowienia aktów normatywnych powszechnie obowiązujących (samoistnych) nie byłby możliwy do zaakceptowania zarówno na gruncie treści Konstytucji, a zwłaszcza przyjętej w niej koncepcji zamkniętego systemu źródeł prawa, jak i dających się odczytać z materiałów legislacyjnych intencji ustrojodawcy”<sup>69</sup>.

Przedmiotem sporów jest także charakter prawny uchwał Rady Polityki Pieniężnej. Nie tylko zrównanie uchwał RPP z aktami prawa wewnętrznego – choć słuszne z pragmatycznego punktu widzenia – stwarza pewne problemy teoretycznoprawne, ale – co ważniejsze – jednorodne traktowanie wszystkich tych uchwał jako aktów zrównanych z aktami prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 nie zawsze znajduje uzasadnienie.

Badania nad pojęciem „wewnętrznego skierowania” czy „wewnętrzności” aktu normatywnego i aktów indywidualno-konkretnych nie są jednak zakończone<sup>70</sup>.

W literaturze wskazuje się na wyraźną lukę, jaką jest brak możliwości wydawania przez bank centralny państwa aktów o charakterze powszechnie obowiązującym. Za przyjęciem tego rodzaju tezy przemawiać mają argumenty celowościowe. Zaliczyć do nich można:

- niebezpieczeństwo kreowania instytucji wykraczających poza standard demokratycznego państwa prawnego;
- ochronę należytej rangi konstytucyjnego organu państwa o szczególnym zakresie działania – brak odpowiedniej równowagi pomiędzy obowiązkami nałożonymi na bank a jego kompetencjami prawotwórczymi oraz
- konieczność urzeczywistnienia zasady niezależności banku centralnego państwa.

W związku z tym postuluje się *de lege ferenda* zmianę przepisów Konstytucji RP poprzez zamieszczenie prawa do wydawania rozporządzeń wykonawczych przez Prezesa NBP lub Radę Polityki Pieniężnej oraz odpowiednie sformułowanie upoważnień ustawowych pozwalających na ich wydawanie<sup>71</sup>.

Spór pojawił się też wokół charakteru prawnego statutu spółdzielni. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że z natury rzeczy „statut spółdzielni nie może następco modyfikować sytuacji prawnej i roszczeń majątkowych byłych członków, bo byli członkowie nie mogą już mieć wpływu na treść zmian statutu i pozbawieni są proceduralnych możliwości kwestionowania dokonanych zmian. Stworzenie przez ustawę możliwości, aby nowe przepisy statutu spółdzielni ingerowały w sytuację prawną członków – którzy opuścili spółdzielnię

<sup>68</sup> Wyrok z 28 VI 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

<sup>69</sup> Zob. K. Działocha, *Nota do art. 87*, s. 9.

<sup>70</sup> Zob. M. Lefik, *Uchwały Rady Polityki Pieniężnej jako akty prawa wewnętrznego – próba ich klasyfikacji*, Studia Ekonomiczno-Prawne 2012, t. LXXXV, s. 163.

<sup>71</sup> Zob. P. Szczęśniak, Status prawny Narodowego Banku Polskiego w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia, <http://szn.umcs.pl> (data dostępu: 19.04.2019) i cytowane tam piśmiennictwo.

wcześniej, daje wyraz traktowaniu statutu spółdzielni jako *quasi*-aktu normatywnego – i to o powszechnej mocy wiążącej. Nie ma do tego podstaw ani na tle art. 87, ani na tle art. 2 Konstytucji<sup>72</sup>. W doktrynie wskazuje się, że „statut spółdzielni należy uznać za pozaprawny akt wewnętrzny o cechach aktu normatywnego, gdyż zawiera generalno-abstrakcyjne reguły postępowania (swoiste normy organizacyjne). O pozaprawnym charakterze przesadzają przepisy kodeksu cywilnego i prawa spółdzielczego, gdzie wyraźnie rozróżniono statut i przepisy prawa oraz prywatnoprawny charakter spółdzielni. Sposób uchwalenia statutu oraz dobrowolny charakter członkostwa skłaniają do uznania statutu za rodzaj umowy normatywnej (czegoś w rodzaju *lex contractus*)”<sup>73</sup>.

Art. 87 ust. 2 uzupełnia katalog powszechnie obowiązujących źródeł prawa o akty prawa miejscowego. Są to akty o ograniczonym przestrzennie zasięgu obowiązywania, gdyż obowiązują jedynie w granicach lokalnej właściwości organów stanowiących. Celem lokalnej regulacji prawnej o powszechnej mocy obowiązywania jest dostosowanie prawa do szczególnych i zmiennych uwarunko-

wań lokalnych, co daje możliwość podwyższenia stopnia trafności regulacji oraz szybszego działania. Prawo miejscowe ustanowione jest – w granicach określonych konstytucyjnie i ustawowo – z powodu ewenementu lokalnego, tj. potrzeby takiej regulacji, która nie występuje jednocześnie na obszarze całego kraju<sup>74</sup>. Z tego, że akty te obowiązują na obszarze działania organów, które je wydały, wynika, iż dotyczą one spraw publicznych o zasięgu lokalnym<sup>75</sup>. Ich adresatami są nie tylko mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej i podmioty mające tam siedzibę, ale również osoby fizyczne czasowo przebywające na danym obszarze oraz osoby prawne tam działające<sup>76</sup>. Konstytucja w art. 87 ust. 2 potraktowała akty prawa miejscowego w sposób bardzo lakoniczny, nie wskazując, jakie akty należą do prawa miejscowego. Wynika to stąd, że konstytucja dopuszcza nie tylko nadanie im różnych nazw, lecz również zróżnicowaną konstrukcję co do ich zakresu przedmiotowego i określenia wzajemnych relacji między poszczególnymi aktami prawa miejscowego. Nie odnosi się także (z wyjątkiem przepisów art. 247 ust. 7) do pojęć i nazewnictwa (terminologii) aktów tego typu pod rządami wcześniejszego prawa. Oznacza to zarówno możliwość sięgania w ustawodawstwie zwykłym do pojęć zastanych (takich jak przepisy porządkowe), jak i ich zmiany, zwłaszcza gdy wymagać tego będzie kształtowana struktura sa-

<sup>72</sup> Wyrok z 13 IV 1999, K 36/98, OTK 1999, nr 3, poz. 40.

<sup>73</sup> P. Ruczkowski, *Charakter norm statutu spółdzielni z perspektywy konstytucyjnego systemu źródeł prawa* [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017, s. 291.

<sup>74</sup> Zob. J. Jeżewski, J. Boć [w:] J. Boć, *Konstytucje...*, s. 155.

<sup>75</sup> Zob. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 86.

<sup>76</sup> Zob. J. Ciapała, *Samorząd terytorialny w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Z. Ofiarski, M. Mokrzyca (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Szczecin 1999, s. 41.

morządu terytorialnego. W odróżnieniu jednak od Małej konstytucji, a także większości projektów konstytucji (z wyjątkiem projektu Senatu – art. 55) niezawierających żadnego przepisu w kwestii źródeł prawa miejscowego – i zasadniczo także w sprawie kompetencji prawotwórczej organów lokalnych (terenowych) – Konstytucja akty prawa miejscowego statuuje wyraźnie pod względem konstytucyjnym w systemie źródeł prawa. Łącznie z art. 94 Konstytucji, ściśle związanym z art. 87 ust. 2, stanowi to „mocną, względnie rozbudowaną podstawę stanowienia aktów prawa miejscowego”, a nazwa ta „obowiązuje dla wszystkich aktów zawierających przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły”<sup>77</sup>.

Konstytucja nie określa cech aktów prawa miejscowego. Mogą mieć one zarówno charakter *stricte* wykonawczy, jak i samoistnie rozstrzygać pewne sprawy o znaczeniu lokalnym. Do organów mających prawo wydawać akty prawa miejscowego należą: organy samorządu terytorialnego, wojewodowie i organy administracji niezespołonej. Z zaliczenia ich do aktów powszechnie obowiązujących wynika zawieranie przez nie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym<sup>78</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że akt normatywny zaliczony do aktów prawa miejscowego powinien zawierać przynajmniej jedną taką normę<sup>79</sup>.

Akty prawa powszechnie obowiązującego, wymienione w art. 87 ust. 1 jako obowiązujące na terytorium całej Rzeczypospolitej, mają pierwszeństwo przed aktami pra-

wa miejscowego. Dlatego też akty prawa miejscowego powinny podlegać kontroli pod względem ich zgodności z aktami normatywnymi, o których mowa w art. 87 ust. 1. Konstytucja w art. 184 ust. 2 ustanawia taką kontrolę przede wszystkim ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego, ograniczając ją jednak do zgodności z *ustawami*, a co do zakresu aktów jej podlegających – do *uchwał* organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Wskazuje się jednak, że kryterium „orzekania o zgodności z ustawami” należy rozumieć rozszerzająco, skoro sędziowie NSA – tak jak wszystkich sądów – podlegają także konstytucji (art. 178 ust. 1), a zasadą konstytucji jest nadrzędność wszystkich aktów normatywnych – art. 87 ust. 1. Także pojęcie uchwał organów samorządu terytorialnego należy interpretować szeroko, jak każdy akt organu samorządu terytorialnego bez względu na jego nazwę<sup>80</sup>.

## 6. Uwagi końcowe

Wdrożenie koncepcji zamkniętego systemu źródeł prawa okazało się celem bardziej złożonym w realizacji, niż tego mógł się spodziewać ustrojodawca. Świadczą o tym spory, które toczyły się na forum Trybunału Konstytucyjnego. Sformułowano tam opinię, że założony przez ustrojodawcę wzorzec zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie został

<sup>77</sup> Zob. K. Działocha, *Nota do art. 87*, ss. 11 i 12 oraz 14.

<sup>78</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 514.

<sup>79</sup> Wyrok z 5 IV 2002 r., I SA 2160/01, Legalis.

<sup>80</sup> Zob. K. Działocha, *Nota do art. 87*, s. 13.

- Spryszak K., Wpływ „miękkiego prawa” organizacji międzynarodowych na zmiany norm konstytucyjnych w wybranych państwach Europy, Toruń 2019.
- Stelmachowski A., *Prawotwórcza rola sądów (w świetle orzecznictwa cywilnego)*, Państwo i Prawo 1967, nr 4–5.
- Szmyt A., *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce* [w:] Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny, red. K. Działocha, Warszawa 2004.
- Tuleja P., *Konstytucja a zakres przedmiotowy ustawy* [w:] M. Zubik (red.), Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego, Warszawa 2017.
- Tuleja P., *Zamknięty system źródeł prawa a prawo sędziowskie* [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, *Ustroje tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015.
- Tuleja P., *Zwyczaj konstytucyjny* [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Winczorek P., *Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Przegląd Legislacyjny 1996, nr 4.
- Wójtowicz K., *Nota do art. 91 Konstytucji RP* [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.

## **Piszą w numerze:**

**Krzysztof Pałęcki** – em. prof. zw. dr hab. nauk prawnych, b. kierownik Katedry Socjologii Prawa Wydziału Prawa i Administracji UJ. Przewodniczący honorowy (a w latach 1998–2004 przewodniczący) Komitetu Nauk Politycznych PAN.

**Bogumił Władysław Smuk** – absolwent EWSPiA, aplikant radcowski; wykładowca Europejskiego Niepublicznego Studium Policealnego przy EWSPiA.

**Kamil Spryszak** – dr nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach; k.spryszak@onet.pl; ORCID ID: 0000-0002-3318-3742.

**Jerzy J. Wiatr** – prof. zw. dr hab. nauk humanistycznych, socjolog i politolog, b. minister edukacji narodowej (1996–1997), rektor honorowy EWSPiA.

**Michał Wolczański** – absolwent administracji EWSPiA (Wydział Zamiejscowy w Brukseli).

**Łukasz Żyła** – student prawa EWSPiA; programista, członek grupy roboczej ds. otwierania danych przy Ministerstwie Cyfryzacji.



## Informacje dla autorów

Na łamach „Europejskiego Przeglądu Prawa i Stosunków Międzynarodowych” prezentujemy teksty z różnych dziedzin. Jest to – co oczywiste, zważywszy afiliację periodyku – prawo, lecz także nauka o polityce, administracja i zarządzanie, socjologia, filozofia i historia. Poza odzwierciedleniem zmieniającego się profilu EWSPiA taka interdyscyplinarność wynika również z żywotnego zainteresowania związkami między naukami społecznymi oraz ich wzajemnym oddziaływaniem. Trzon tekstów stanowią artykuły naukowe (pisane zarówno przez teoretyków, jak i praktyków – w tym zwłaszcza praktyków prawa), glosy, przeglądy orzecznictwa, przede wszystkim europejskiego, recenzje wybranych książek; zamieszczamy też teksty o charakterze informacyjnym lub sprawozdawczym.

W redakcji EPPiSM obowiązują następujące zasady:

- 1) zgoda Autora na opublikowanie tekstu w EPPiSM obejmuje wersję drukowaną kwartalnika, którą uznaje się za podstawową, oraz jego wersję elektroniczną.
- 2) artykuł powinien być przesłany drogą elektroniczną pod adresem e-mail: ewspa.kwartalnik.eppism@gmail.com; istnieje też możliwość przesłania artykułu drogą pocztową (pod adresem: ul. Grodzieńska 21/29, 03-750 Warszawa) – z zapisaną na odczytywalnym nośniku wersją elektroniczną oraz z papierowym, jednostronnym wydrukiem.
- 3) redakcja nie ogranicza z góry objętości nadsyłanych artykułów naukowych, ale w wypadku dłuższego tekstu zastrzega sobie prawo zaproponowania Autorowi skrótów lub podzielenia go na części. Bez względu na objętość po przyjęciu tekstu do opublikowania redakcji przysługuje także prawo opracowania redakcyjnego, graficznego, językowego itp.
- 4) do każdego artykułu naukowego należy dodać tytuł w języku angielskim, streszczenie w językach angielskim i polskim oraz pojęcia kluczowe (po angielsku i po polsku), a ponadto informację o jego autorze lub autorach (status naukowy, zawodowy, adres poczty elektronicznej, telefon itp.) oraz oświadczenie, że tekst nie został dotychczas nigdzie opublikowany, a redakcja EPPiSM nabywa na wyłączność prawo do jego publikacji. W szczególnych wypadkach redakcja może przetłumaczyć streszczenie na język angielski we własnym zakresie, ale wówczas bezwzględnie wymaga się od Autora dostarczenia co najmniej streszczenia w języku polskim oraz (jeśli istnieje) w innym języku obcym poza angielskim – francuskim, niemieckim, rosyjskim, hiszpańskim lub włoskim. W razie przywoływania w tekście publikacji elektronicznych oprócz autora i tytułu należy podać adres strony internetowej wraz z datą dostępu.

- 5) obecnie wszystkie teksty przesyłane do redakcji są poddawane procedurze anonimowych (*double-blind*) recenzji – również zewnętrznych – zgodnych z zaleceniami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Wynik recenzji jest podstawową przesłanką skierowania tekstu do druku.
- 6) przesłane teksty są ponadto badane pod kątem autorskiej rzetelności; w przypadku stwierdzenia jej naruszenia – m.in. w postaci *ghostwriting*, *ghost authorship* – materiał nie będzie dopuszczony do publikacji.

Cena detal. – 30 zł (z 5% VAT) • nr indeksu 388602

