

System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w sposób kompleksowy ujmuje zagadnienie organów powołanych do tworzenia prawa, procedur tego stanowienia oraz hierarchii źródeł prawa.

Prawo w naszym kraju jest prawem **stanowionym**, co oznacza, że jest powołane do życia w drodze odpowiedniej decyzji prawodawcy. Wyklucza to powstawanie prawa w drodze zwyczajowej. Obowiązujące w RP prawo może być również wprowadzone do obowiązującego systemu prawa drogą zawarcia (a z reguły również tzw. ratyfikacji) odpowiedniej umowy międzynarodowej. Normy obowiązującej umowy międzynarodowej nadają obywatelom określone uprawnienia, wiążą sądy i inne organy państwowe.

Do systemu prawa Państwa Polskiego wchodzić mogą również normy, **pochodzące od władz organizacji międzynarodowej**, do której należy Polska wraz z innymi państwami członkowskimi, współtworząca te władze i normy. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej obowiązywać będą w Polsce normy, stanowione przez organy Unii i bezpośrednio odnoszące się do obywateli i władz naszego państwa. Konstytucja wprowadza jednak w tym zakresie bardzo istotne zastrzeżenie.

Przepisy stanowione przez władze organizacji międzynarodowych, wchodzić do systemu prawa polskiego, jeżeli taki charakter tym przepisom nadaje umowa międzynarodowa, mocą której Polska staje się członkiem danej organizacji. Na podstawie art. 9 Konstytucji, uznaje się, że w skład polskiego systemu prawa wchodzić **ogólne zasady tego prawa oraz prawo międzynarodowe zwyczajowe**. Dokumentami ujmującymi te źródła prawa będą orzeczenia sądów międzynarodowych oraz poglądy uznanych autorytetów prawniczych w tej dziedzinie.

Konstytucja jako obowiązujące prawo traktuje porozumienia zawarte pomiędzy organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi (**układy zbiorowe pracy**) i nadaje im walor obowiązujący wszystkich zatrudnionych, w sektorach których dotyczy dany układ (art. 59).

1.2. Konstytucja powołuje do życia wiele rodzajów (kategorii) „źródeł prawa”, które możemy również określać jako kategorie „aktów prawodawczych” lub „aktów normatywnych”. Źródła te różnicujemy ze względu na: warunki, w których podjęcie regulacji jest możliwe; procedury stanowienia, a także organy państwa, będących ich autorami. Najważniejszym warunkiem jest okoliczność, że pewne z nich wydawane są swobodnie, według uznania, przez organ stanowiący (lub zawierający) i możemy je określić jako „akty pierwotne”, dla wydawania zaś innych warunkiem jest funkcjonowanie (obowiązywanie) stosownych aktów normatywnych wcześniejszych („akty wtórne”).

Między aktami normatywnymi występuje też **różnica co do stopnia mocy prawnej** poszczególnych rodzajów źródeł prawa. Przez stopień mocy prawnej rozumie się powszechnie tzw. moc derogacyjną danego aktu, tzn. przy stanowieniu jednych źródeł prawa należy liczyć się z już obowiązującymi źródłami i postępować z nimi zgodnie (nie naruszać ich), stanowiąc inne akty prawodawstwa ich autor nie musi przestrzegać postanowień aktów już obowiązujących, a może je uchylać bądź zmieniać (nowelizować).

1.3. Ogół źródeł prawa tworzy pewien „system”. Zróżnicowana moc prawna aktów normatywnych tworzy w systemie „hierarchię”, posiadającą kilka szczebli. Na każdym z nich uplasowana jest jedna (w zasadzie) kategoria aktów normatywnych, o określonej mocy (w powyższym znaczeniu tego określenia). Zasada państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP, wymaga aby w systemie tym panowała jasność co do podmiotów wydających poszczególne źródła, warunków i procedur stanowienia (wprowadzania), mocy prawnej oraz - aby system prawa faktycznie funkcjonujący był wewnętrznie niesprzeczny. Akty normatywne niższych szczebli nie mogą naruszać postanowień tych aktów,

które znajdują się na szczeblach wyższych. Te natomiast mogą uchylać zarówno wcześniejsze od nich akty o tej samej mocy prawnej, jak i akty o mocy prawnej niższej. Akty hierarchicznie niższe muszą być zgodne nie tylko z aktami bezpośrednio wyższymi, lecz również z wszystkimi innymi aktami, uplasowanymi na wyższych stopniach owej hierarchii.

Rozdział III Konstytucji, oprócz wymienienia **nazw** poszczególnych kategorii źródeł prawa, zajmuje się **warunkami** ich stanowienia bądź wprowadzania norm międzynarodowych do systemu aktów, funkcjonujących w naszym kraju. W zasadzie rozdział ten nie zajmuje się wskazywaniem **kompetencji** do wydawania aktów poszczególnych kategorii, kwestia ta regulowana jest w rozdziałach konstytucyjnych, poświęconych poszczególnym władzom państwa.

2. Źródłem prawa, uplasowanym na najwyższym stopniu hierarchii, o najwyższej mocy prawnej jest **Konstytucja**.

Pojęcie „konstytucji” posiada kilkuwiekową tradycję, także w naszym kraju. Przez „konstytucję” rozumiemy akt normatywny (regulujący), odnoszący się do wszystkich fundamentalnych zagadnień danej państwowości. Konstytucja ustala więc charakter tej państwowości, kształtuje ustrój państwa, najogólniej decyduje o systemie organów państwowych i zasadach ich funkcjonowania oraz rozstrzyga węzłowe zagadnienia dotyczące pozycji jednostki w państwie.

Naczelne miejsce konstytucji w polskim systemie źródeł prawa wyraża się w stworzeniu najtrudniejszego trybu uchwalania konstytucji, spośród obowiązujących trybów stanowienia wszystkich kategorii źródeł prawa. Konstytucja uchwalona została bowiem przez Zgromadzenie Narodowe, większością 2/3 jego członków (w obecności co najmniej połowy składu) a następnie poddana obligatoryjnemu referendum ogólnonarodowemu.

W jej treści nie ma jednoznacznego postanowienia, jak należałoby postępować przy uchwalaniu następnej konstytucji (gdyby zaistniała celowość takiej operacji), przyjmując jednak należy, że winien być to również tryb istotnie utrudniony. Nie jest również łatwo dokonać zmiany Konstytucji, czyli zastąpienia pewnych jej rozwiązań innymi. Na taką zmianę akceptację swą wyrazić musi Sejm większością 2/3 głosów oraz Senat bezwzględną większością głosów, przy czym brak zgody Senatu nie może być przez Sejm przełamany, jak to ma miejsce przy ustawach zwykłych. Dodatkowo, o ile zmiana Konstytucji dotyczy kwestii wyrażonych w rozdziałach I (zasady ustroju), II (status jednostki w państwie) i XII (tryb zmiany konstytucji), zmiana taka może być poddana osądowi obywateli w referendum. Trudność dokonywania zmian konstytucyjnych określana jest jako wysoki stopień jej „sztywności”; Konstytucja RP jest niewątpliwie konstytucją „sztywną”.

3. Konstytucyjny system źródeł prawa składa się z czterech gałęzi o dużym stopniu autonomii, ale nie są to gałęzie od siebie odseparowane i istnieją między nimi wielorakie powiązania.

3.1. Pierwszą, niewątpliwie najistotniejszą grupą (gałęzią) są źródła prawa „**powszechnie obowiązujące**”, które wlicza przede wszystkim art. 87. Do gałęzi tej zaliczona zostaje: konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Wyczerpie nie to nie jest pełne, gdyż dołączyć tu również należy przepisy, stanowione przez władze organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem (wyraźnie wskazane przez art. 91 ust. 3), ogólne zasady prawa międzynarodowego i prawo międzynarodowe zwyczajowe.

„Powszechność obowiązywania” oznacza możliwość wiązania przepisami tych aktów (determinowania zachowania) wszystkich podmiotów funkcjonujących na terenie Państwa Polskiego. Adresatami tej gałęzi norm mogą więc być wszystkie organy państwowe, obywatele, cudzoziemcy i bezpaństwowcy, osoby prawne tak prywatne (zrzeszenia, spółki, spółdzielnie, fundacje), jak i publiczne (wspólnoty samorządowe, Skarb Państwa, przedsiębiorstwa państwowe), nawet samo „państwo”. Postępowanie ich wszystkich może być ustalane przepisami, zaliczonymi do tej grupy.

3.2. Drugą grupą konstytucyjnego systemu źródeł prawa są „**przepisy mające charakter wewnętrzny**” (sformułowanie użyte w art. 93 Konstytucji). W rozdziale III znajdziemy jedynie wskazanie na trzy kategorie takich przepisów, mianowicie na „uchwały Rady Ministrów”, „zarządzenia Prezesa Rady Ministrów” oraz „zarządzenia ministrów”. Mamy tu innego rodzaju podejście twórcy Konstytucji, niż w przypadku grupy (gałęzi) pierwszej. Wskazane są tu: rodzaje aktów (co występowało

także w grupie pierwszej), ich charakterystyka (co przy aktach grupy pierwszej nie występuje wobec uznania, że charakterystyka ta jest znana) i organy, kompetentne do ich podjęcia. Ta różnica podejścia sprawiła, że artykułu 93 nie traktuje się jako wyczerpującego ustalenia wszystkich organów, którym przysługuje prawo stanowienia przepisów mających charakter wewnętrzny (potwierdza to art. 142 ust. 1, stanowiący o „zarządzeniach Prezydenta RP, wydawanych na zasadach określonych w art. 93”). Traktuje się go natomiast jako pewien wzorzec dla charakterystyki całej grupy przepisów wewnętrznie obowiązujących, a wyraźnie wymienione tam trzy ich rodzaje nie wyczerpują całej grupy. Występujące tam ich cechy posiadają znaczenie dla całej grupy. Tak interpretuje ów przepis zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny. Tymi cechami są: „obowiązywanie tylko wobec jednostek organizacyjnie podległych”, oraz „podleganie kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem”.

Określenie „przepis mający charakter wewnętrzny” rozumieć należy w widocznej opozycji do określenia „przepis obowiązujący powszechnie”. Różnica leży w kręgu możliwych adresatów. Adresatami przepisów obowiązujących wewnętrznie mogą być jedynie „jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”. Mogą to być podległe organy państwowe (np. terenowe), rozmaite agencje (zwłaszcza rządowe), przedsiębiorstwa państwowe, zakłady, rozmaite służby rządowe i inne. Zatem wszędzie tam, ale też i tylko tam, gdzie przepisy konstytucyjne lub ustawowe konstruują pewną „podległość”, oczywiście niekoniecznie w każdym przypadku wyglądającą identycznie. Z uwagi na wiele paralelnych systemów organizacyjnych, w których występują stosunki podległości, należałoby wyróżnić odpowiednio wiele, także paralelnych „pod - grup” źródeł prawa o takim charakterze.

Podział pomiędzy „przepisami powszechnie obowiązującymi” a przepisami „obowiązującymi wewnętrznie” nie polega więc na różnicy regulowanej materii (segmentu stosunków społecznych), choć czasem tak też być może. Z reguły jednak te same zagadnienia - np. sprawy komunikacji, ochrony środowiska, opieki społecznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego itd. - regulowane być mogą aktami normatywnymi i jednej i drugiej grupy. Każda z nich reguluje jednak odmienne aspekty danego zagadnienia. Przepisy wewnętrznie obowiązujące: zasady funkcjonowania ustalone dla jednostek podległych przez ich organy zwierzchnie. Przepisy obowiązujące powszechnie: zasady funkcjonowania obywateli oraz wszystkich innych podmiotów, nie podlegających organowi wydającemu ów akt (lub wprowadzającemu umowę międzynarodową), ale też kompetencje organów zarówno podległych, jak i nie podległych organizacyjnie (w tym zwłaszcza kompetencje wobec obywateli i jednostek nie podlegających), jak wreszcie kompetencje samego organu stanowiącego. Warto może raz jeszcze podkreślić wyłączność ustanawiania przez przepisy powszechnie obowiązujące kompetencji różnych organów wobec obywateli i ich różnego rodzaju związków, oraz wszelkich ograniczeń wolności obywatelskich.

Nie należy jednak wysuwać stąd wniosku, że każdy problem społeczny, poddawany regulacji prawnej, będzie zawsze regulowany poprzez akty normatywne obu tych grup. *Ex definitione* przepisy obowiązujące wewnętrznie pojawić się mogą tam tylko, gdzie funkcjonują struktury organizacyjne, oparte o podległość jednych ich elementów wobec drugich. Przepisy powszechnie obowiązujące tego wymogu nie potrzebują. Problem ten posiada jednak szerszy wymiar. Przy istnieniu przepisów powszechnie obowiązujących organy państwowe, którym skądinąd przysługiwałoby prawo wydawania w tych materiach przepisów wewnętrznych, nie muszą z tego uprawnienia korzystać, w szczególności gdy uznają, że przepisy powszechnie obowiązujące stanowią już wystarczającą regulację i nie istnieje potrzeba regulacji „wewnętrznej”.

Konstytucja nie wprowadza żadnych granic dla stopnia ingerencji przepisów powszechnie obowiązujących w regulowane materie. Może być to zarówno regulacja ogólna, jak również i regulacja bardzo drobiazgową, obejmującą takie kwestie, które zazwyczaj stanowią przedmiot regulacji „wewnętrznej”, co czyni ją w takim wypadku zbędną. Stąd też płynie bardzo ważna zasada naszej Konstytucji: wszystkie przepisy wewnętrznie obowiązujące muszą być zgodne z całością przepisów obowiązujących powszechnie i podlegają „kontroli co do tej zgodności” (art. 93 ust. 3). Wśród procedur tej kontroli na szczególną uwagę zasługuje kontrola sądowa, w tym kontrola wykonywana przez TK.

3.3. Trzecią gałęzią konstytucyjnego systemu źródeł prawa są przepisy **regulaminowe i statutowe**. Ta grupa przepisów nie jest w ogóle znana rozdziałowi III. Podstawą jej wyodrębnienia są szczegółowe przepisy z dalszych rozdziałów konstytucyjnych: art. 112 i 124 (regulaminy Sejmu i Senatu),

art. 114 ust. 2 (regulamin Zgromadzenia Narodowego), art. 143 (statut Kancelarii Prezydenta RP), art. 146 ust. 4 pkt 12 („regulamin” Rady Ministrów) oraz art. 169 ust. 4 (statuty jednostek samorządu terytorialnego).

Przepisy tej grupy są przepisami wewnętrznymi, ale w innym znaczeniu niż przepisy grupy 3.2. Przepisy regulaminowe organów kolegialnych kształtują ich wewnętrzną organizację i sposób postępowania i nie są kierowane do ewentualnych organów podległych, jak to czynią przepisy grupy drugiej. Jedynymi wyjątkami w tym zakresie są regulaminy Sejmu i Senatu, które mogą dodatkowo określać „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu (Senatu)”, choćby te organy nie były „podległe” Sejmowi.

Przepisy statutu Kancelarii Prezydenta regulują wewnętrzną strukturę tego pomocniczego zespołu urzędniczego jakim jest każda „kancelaria”, przepisy statutów każdej gminy, powiatu lub województwa regulują ustrój wewnętrzny wszystkich tych jednostek samorządowych (kilku tysięcy gmin, kilkuset powiatów, 16 województw).

W odróżnieniu od pierwszej (co niesporne), ale także i od drugiej grupy aktów normatywnych, przepisy regulaminowe i statutowe stanowią wzajemnie niezależne od siebie źródła prawa, odnosząc się do różnych organów. Pomiedzy nimi nie zachodzi też różnica mocy prawnej (np. regulamin Zgromadzenia Narodowego nie posiada wyższej mocy prawnej niż regulamin Sejmu). Jak wskazano wyżej, także ta trzecia gałąź systemu źródeł prawa znajduje swe bezpośrednie oparcie w Konstytucji. Czasem, określa się je jako akty „wykonawcze (jedynie) wobec Konstytucji”, zwłaszcza regulaminy parlamentarne. Dlatego żaden rodzaj aktów normatywnych tu wskazanych nie może zostać unicestwiony w drodze aktów normatywnych „podkonstytucyjnych” (np. poprzez ustawę).

W odróżnieniu od relacji między „przepisami obowiązującymi powszechnie” a „przepisami obowiązującymi wewnątrznie” - różnica między „przepisami powszechnie obowiązującymi” a „przepisami regulaminowymi i statutowymi” polega jednak na wytyczeniu konstytucyjnej granicy co do materii przez nie regulowanych. Odbywa się to albo poprzez wyraźne określenie konstytucyjne „materii regulaminowych” (por. art. 112, 124, pochodnie od tego art. 114 ust. 2 i dalej art. 146 ust. 4 pkt 12) lub „statutowych” (art. 169 ust. 4), czy też to określenie materii następuje z istoty rzeczy danej regulacji, jako „statuowanie” swego ciała pomocniczego (usługowego) - por. art. 143.

Przepisy powszechnie obowiązujące nie mogą wkraczać w konstytucyjnie określone „materie regulaminowe” bądź „materie statutowe”, ani też *vice versa*. Nie może się ukazać np. ustawa o regulaminie Zgromadzenia Narodowego, ustawa o statucie Kancelarii Prezydenta RP (bądź o zmianie statutu aktualnego) czy rozporządzenie Prezesa RM o statucie konkretnego województwa czy gminy. Z tego punktu widzenia odbywa się również kontrola tych aktów, zwłaszcza przez TK oraz NSA i jako niekonstytucyjne określone być mogą tak przepisy powszechnie obowiązujące (zwłaszcza ustawy) jak i przepisy regulaminowe bądź statutowe, gdyby jedno lub drugie wkroczyły w konstytucyjnie niedopuszczalne dla siebie materie.

3.4. **Układy zbiorowe pracy** są bardzo specyficzną grupą przepisów prawnych. Również i one nie znalazły swego miejsca w Rozdziale III Konstytucji. Tryb ich dochodzenia do skutku uregulowany jest w Kodeksie pracy. Nie mogą one być sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi, aczkolwiek w dopuszczalnych sytuacjach mogą zawierać inne od nich uregulowania, w szczególności rozszerzać uprawnienia pracownicze w porównaniu do uprawnień ustawowych. Niemniej występują tu pewne analogie do przepisów regulaminowych i statutowych. Układy zbiorowe pracy są instytucją konstytucyjną i dopuszczalność takich aktów nie może być przekreślona, nawet przez ustawę. Nie może się ukazać „ustawa” o konkretnym układzie zbiorowym. Pewna granica dla działań ustawodawcy istnieje tu niewątpliwie.

4. W grupie aktów powszechnie obowiązujących drugi szczebel hierarchii, ujmując kwestię czysto formalnie, zajmować będą powszechnie uznawane **zasady prawa międzynarodowego** oraz normy prawa międzynarodowego **zwyczajowe**, tj. nie - umowne (por. wyżej). Z deklaracji, zawartej w art. 9 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) płynie wniosek, że trudno byłoby nawet rozważać moc prawną tych zasad, w relacji do mocy prawnej Kon-

stytucji. Konstytucja Państwa Polskiego, jako państwa cywilizowanego, jest *ex definitione* zgodna z tymi regułami, o których tu mowa.

5. Trzecie miejsce w tej grupie źródeł prawa przypisać należy **przepisom prawnym, stanowionym przez władze organizacji międzynarodowych**, których Polska jest członkiem (por. wyżej). Te przepisy wchodzą również w skład prawa międzynarodowego (lub tzw. prawa wspólnotowego). W świetle przywołanego wyżej art. 9 Konstytucji także winny być przez Polskę przestrzegane i mają moc wyższą niż przepisy umów międzynarodowych czy ustaw. Polsce nie wolno więc zawrzeć (ratyfikować) umowy międzynarodowej lub uchwalić ustawy, niezgodnej z omawianymi przepisami organizacji międzynarodowej. Odwrotnie zaś: wydanie tego rodzaju przepisów może zmusić Polskę do wypowiedzenia umowy międzynarodowej lub uchylecia swej ustawy. Jak wynika to wyraźnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji, przepisy takie „mają pierwszeństwo w wypadku kolizji z ustawami”.

W związku z tą kategorią źródeł prawa pojawia się bardzo złożony problem ich zgodności z Konstytucją. Niewątpliwie reprezentanci Państwa Polskiego we władzach takich organizacji międzynarodowych nie powinni dopuszczać do wydawania przez nie przepisów, sprzecznych z polską Konstytucją. Niewątpliwie też przepisy o których mowa nie mogą same uchylać, zawieszać czy zmieniać przepisów konstytucyjnych. Trzeba jednak przychylić się do poglądu, że rodzą po stronie władz polskich ewentualną powinność odpowiedniej zmiany Konstytucji.

6. Kolejne miejsce w grupie aktów normatywnych powszechnie obowiązujących zajmują **umowy międzynarodowe**, których ratyfikacja przez Prezydenta nastąpiła na podstawie uprzedniej **zgody, wyrażonej w ustawie**. W myśl art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji, zawieranie umów międzynarodowych należy w zasadzie do Rady Ministrów. Jeśli, na podstawie przepisów szczegółowych, pewne kategorie tych umów zawierane są przez inne organy, to Rada Ministrów ma kompetencję do ich zatwierdzania. Żadne więc umowy międzynarodowe nie „omijają” RM. Wszystkie umowy zawierane przez RM wymagają ratyfikacji przez Prezydenta RP, natomiast umowy tylko zatwierdzone przez nią - ratyfikacji nie potrzebują i obowiązują mocą samego aktu zatwierdzenia.

Art. 89 ust.1 Konstytucji wymienia rodzaje umów międzynarodowych, których ratyfikacja musi być dodatkowo poprzedzona zgodą, wyrażoną w formie ustawy. Są to umowy najważniejsze, dotyczące m.in. konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków obywatelskich. Wspomniana ustawa zaś to zawsze akt bardzo krótki, zawierający jedno zdanie, stwierdzające fakt zgody obu izb parlamentarnych na ratyfikację wskazanej umowy. Projekt takiej ustawy wnosi Rada Ministrów, gdyż ona każdą tego rodzaju umowę zawiera. Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i Senacie nad takim projektem toczy się według ogólnych zasad procedury ustawodawczej. Kontrola Sejmu i Senatu dotyczy wówczas nie tylko *sensu stricto* projektu ustawy, lecz również umowy międzynarodowej, bez której sam projekt ustawy nie miałby sensu. Mimo uchwalenia takiej ustawy Prezydent RP, z okazji jej podpisywania, mając wątpliwość co do konstytucyjności odnoszącej się do niej umowy międzynarodowej, może umowę taką zaskarżyć do Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 2 Konstytucji). Na podstawie wyraźnego stwierdzenia konstytucyjnego, umowy w tym trybie ratyfikowane „mają pierwszeństwo przed ustawą” (art. 91 ust. 2).

Szczególnym przypadkiem tak ratyfikowanej umowy międzynarodowej jest umowa, przekazująca organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (art. 90 Konstytucji). Trudno tego rodzaju umowę odróżnić od umów, o których była mowa wyżej w pkt. 5, na podstawie których funkcjonują wspólne organy, wydające przepisy prawne; idzie tu raczej o różnice ilościowe w przekazywanych kompetencjach niż jakościowe. W praktyce art. 90 przeznaczony jest dla procedury akcesyjnej Polski do Unii Europejskiej. Ustawowa zgoda na ratyfikację tego rodzaju umowy zapadać ma w trybie, trudniejszym nawet do zrealizowania niż zmiana Konstytucji. Powinno to nastąpić głosami kwalifikowanej większości 2/3 zarówno w Sejmie, jak i w Senacie. Zamiast zgodnych uchwał izb parlamentarnych, tworzących odpowiednią ustawę upoważniającą do ratyfikacji, zgoda na ratyfikację takiej umowy zapaść może także w referendum. O wyborze jednej lub drugiej drogi uzyskiwania zgody decyduje Sejm.

7. W praktyce głównym aktem normatywnym omawianej aktualnie grupy aktów prawodawczych jest **ustawa**. Organem ustawodawczym jest Sejm, przy pewnym współdziałaniu Senatu.

Ustawa jest aktem normatywnym typu pierwotnego. Może być stanowiona dla regulacji zagadnień, które dotychczas nie były objęte regulacją normatywną. W sposób szczególny odnosi się to do regulacji konstytucyjnej:

- ustawy ukazywać się mogą: dla regulacji kwestii wyraźnie przez Konstytucję odsyłanych dla dalszej regulacji przez ustawodawcę (co można by obrazowo określić jako „ustawy podejmowane w wykonaniu delegacji konstytucyjnej”; bez ich uchwalenia normy konstytucyjne nie mogłyby funkcjonować),
- dla regulacji kwestii objętych wprawdzie ramami Konstytucji, ale regulacja konstytucyjna jest zbyt ogólna, aby przepisy te mogły funkcjonować (co można by określić jako „ustawy konkretyzujące Konstytucję”; ponieważ jednak konkretyzacja ta nie jest wyraźnie nakazana, można *in concreto* zastanawiać się nad możliwością samoistnego funkcjonowania normy konstytucyjnej),
- dla wszystkich innych spraw, nie objętych regulacją konstytucyjną (co można określić jako „ustawy uzupełniające Konstytucję”; uzupełnianie nie powoduje uzyskania przez ustawy „uzupełniające” mocy prawnej, równej mocy przepisów konstytucyjnych.

Wydawanie ustaw w dwu pierwszych sytuacjach jest konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy, wynikającym z samej istoty aktu konstytucyjnego, w sytuacji trzeciej pozostawione jest jego uznaniu.

- Szczególną postacią „delegacji konstytucyjnej” jest możliwość czynienia przez ustawy wyjątków od regulacji konstytucyjnych, co jednak także nie powoduje, aby takie „ustawy o wyjątkach od Konstytucji” uzyskiwały moc równą przepisom konstytucyjnym. Wydawanie ustaw w sprawie tego rodzaju wyjątkach nigdy, z istoty rzeczy, nie może być obowiązkiem ustawodawcy, a jedynie stworzoną dla niego możliwością.

W każdej z powyższych sytuacji ustawy muszą być zgodne z Konstytucją. „Wyjątki” podlegają interpretacji zawężającej, mogą odbiegać od regulacji konstytucyjnej tylko w ściśle określonych sprawach, a poza nimi ustawy muszą być zgodne z wszelkimi innymi jej wymogami.

Konstytucja, odmiennie niż np. w kwestii umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie zgody wyrażanej w ustawie (por. wyżej), nie zawiera zestawu zagadnień, które winny być regulowane przez ustawy. Oznacza to brak granic rzeczowych (materialnych) dla działalności ustawodawczej, oprócz zagadnień, ujętych już w sposób pełny (wyczerpujący i mogący funkcjonować bez dalszej konkretyzacji) w Konstytucji, w przepisach prawnych organizacji międzynarodowych oraz w ratyfikowanych (na podstawie ustawowej zgody) umowach.

Wyjątkiem są przepisy regulaminów bądź statutów, w konstytucyjnie wskazanych sytuacjach i granicach (por. pkt. 3.3.) oraz kwestie, będące przedmiotem układów zbiorowych pracy. Jest to ujęcie tradycyjne dla konstytucjonalizmu polskiego (tzw. zasada prymatu ustawy), nie występujące powszechnie. Granicą dla działalności ustawodawczej jest charakter tego aktu: ustawa jest źródłem prawa, winna więc zawierać przepisy prawne.

Nie wolno natomiast ubierać w szatę ustawy rozstrzygnięć, które nie są wyrazem ustawodawstwa a byłyby wyrazem wykonywania przez parlament funkcji wykonawczej lub sędziowskiej. Obie należą przecież, w konstytucyjnych ramach trójpodziału władzy (art.10), do innych władz konstytucyjnych. Zagadnienie to, teoretycznie oczywiste, sprawia jednak w praktyce istotne trudności; dość tu jest wskazać na przykład ustawy budżetowej.

Konstytucja nie wprowadza również żadnych granic co do stopnia szczegółowości w regulacji ustawowej. W bardzo wielu dziedzinach należałoby jednak wątpić w celowość takich zabiegów i wydawania szczegółowych, kompletnych ustaw.

8. Na tym samym stopniu w hierarchii źródeł prawa co ustawa znajdują się **rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy**. O tym rodzaju działalności prawotwórczej nie wspomina rozdział III Konstytucji, gdyż to źródło prawa jest ściśle powiązane z konstytucyjną regulacją stanów wyjątkowych (rozdział XI) i tam też znalazło swe ujęcie (por. art. 234). Rozporządzenie z mocą ustawy, jako akt normatywny, winno być ściśle rozgraniczone od rozporządzeń Prezydenta, wprowadzających na całości lub części terytorium państwa stan wojenny (art. 229) lub stan wyjątkowy (art. 230), które nie są źródłami prawa.

Rozporządzenia z mocą ustawy mogą być wydawane jedynie w stanie wojennym, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, na wyłączny wniosek Rady Ministrów. Na najbliższym posiedzeniu Sejmu, które może dojść do skutku, rozporządzenia takie poddane są procedurze zatwierdzającej. Brak zatwierdzenia oznacza, z istoty rzeczy, utratę mocy obowiązującej rozporządzenia z mocą ustawy, zaś zatwierdzenie oznacza z kolei, że późniejsze uchylene lub zmiana takiego rozporządzenia wymagać będzie już normalnej procedury ustawodawczej (z udziałem Senatu który, jak widzimy, jest wyłączony z procedury zatwierdzającej). Jeśli stan wojenny będzie nadal trwał, zmiana (uchylenie) rozporządzenia z mocą ustawy nastąpić może późniejszym tego rodzaju aktem. Należy sądzić, że w wypadku uchylenia rozporządzenia z m. u. przez tego rodzaju rozporządzenie późniejsze, oba rozporządzenia nie będą już podlegać procedurze zatwierdzającej przez Sejm.

„Moc ustawy”, konstytucyjnie nadana tego rodzaju rozporządzeniom, oznacza że:

- mogą one uchylać ustawy wcześniejsze,
- są związane wymogami tych tylko aktów, które wiążą samego ustawodawcę (zwłaszcza Konstytucją),
- ich zakres regulacji pokrywa się z zakresem regulacji ustaw, który to zakres jest zresztą, we wszystkich stanach nadzwyczajnych, ujęty odmiennie w porównaniu do zakresu ustawodawstwa w stanie „normalnym”,
- że tak jak i ustawy mogą one wyrażać upoważnienia dla wydawania dalszych przepisów prawnych (por. niżej),
- tak samo muszą być publikowane itd.

9. Następną grupą źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym są **umowy międzynarodowe**, ratyfikowane przez Prezydenta RP na podstawie wniosku Rady Ministrów, dla ratyfikacji których **nie potrzebuje on jednak zgody**, wyrażonej w ustawie. Są to umowy których zakres obejmuje zagadnienia dalsze, poza tymi, które wymienia art. 89 ust. 1 Konstytucji. Natomiast z art. 91 ust. 2 z kolei wynika, że tego rodzaju umowa „nie posiada pierwszeństwa przed ustawą”, czyli musi być z nią zgodna i ma niższą od niej moc prawną. Prezydent winien dokonywać jej kontroli z tego punktu widzenia i ewentualnie uruchomić kontrolę TK. Przedmiotem tych umów mogą być wszelkie zagadnienia, nie ujęte w art. 89 ust. 1 (por. wyżej). Nie można zaś tu wyznaczyć granicy, rozdzielającej takie umowy, od umów nie podlegających ratyfikacji (por. niżej pkt. 12.1.).

Podjęcie przez Radę Ministrów decyzji, że określona umowa międzynarodowa zostanie ratyfikowana bez uprzednio wyrażonej przez ustawę zgody na ratyfikację (co w praktyce nosi popularną nazwę „małej ratyfikacji”), wymaga jednak dodatkowo powiadomienia o tym Sejmowi przez Prezesa RM.

10. Źródłami prawa o mocy niższej niż ustawy i wszelkie ratyfikowane umowy międzynarodowe są **rozporządzenia** (można dodać, *a contrario* art. 234, „nie mające mocy ustawy” albo „wykonawcze”). Jest to kategoria aktów normatywnych od dawna występująca w polskim prawie konstytucyjnym. W tradycyjnym rozumieniu rozporządzenia nie są pierwotnymi, lecz pochodnymi (wtórnymi) aktami normatywnymi i mogą wyłącznie regulować zagadnienia, poddane już pewnej regulacji ustawowej. Podmioty wydające rozporządzenia ograniczone są do regulowania jedynie konkretnie wskazywanych im zagadnień.

To wskazywanie może być dokonane jedynie przez ustawę (lub rozporządzenie z mocą ustawy). Rozporządzenia są więc jednocześnie „warunkowymi” źródłami prawa. Organy, które konstytucyjnie mogą wydawać rozporządzenia (por. niżej), nie posiadają żadnego „roszczenia” o przyznanie im przez ustawodawcę tej możliwości. Regulacja ustawodawcza może więc być w każdym wypadku regulacją zupełną (por. wyżej pkt. 7 *in fine*).

Ze względów celowościowych, regulacja ustawowa nie powinna być regulacją kompletną (całkowitą), wtedy, gdy staje się przez to nieprzejrzysta, obciążona przepisami drobiazgowymi, technicznymi a nie koncepcyjnymi, wymagającymi częstych korektur itd. Właśnie wówczas celowym staje się wydanie rozporządzenia. Jest to jednak zupełnie inny aspekt zagadnienia i żaden wymóg konstytucyjny tego rodzaju nie istnieje.

Rozporządzenie jest związane ściśle z ustawą nie tylko poprzez wskazane wyżej „uzależnienie przedmiotowe”, tj. regulowanie kwestii już poddanej wcześniej regulacji ustawowej. Ustawodawca

może rezygnować z pełni regulacji i wskazywać na rozporządzenia jako „dalszy ciąg” swej regulacji jedynie wówczas, jeśli ta dalsza regulacja będzie służyła wykonaniu ustawy, będzie ją - przez dalsze normy - konkretyzowała (uszczegóławiała, detalizowała) bądź uzupełniała, ale w tym sensie, że takie uzupełnianie także będzie służyło realizacji ustawy.

Rozporządzenie, którego nie można by uzasadnić potrzebą realizacji ustawy (umożliwienia jej funkcjonowania w obrocie prawnym), byłoby regulacją niedopuszczalną, choćby dotyczyło konkretnej materii, wskazanej wyraźnie przez ustawę. Jak widzimy, fakt „wtórności” tej regulacji nie oznacza, że mamy do czynienia z dublowaniem (powieleniem) regulacji ustawowej. Jeśli więc ustawa odwołuje się do rozporządzeń, to już sama zawierać musi wszystkie ważniejsze regulacje danego zagadnienia.

Ustawy odsyłające do rozporządzeń a nie zawierające same regulacji wszystkich spraw „pierwotnych”, noszą popularną nazwę „ustaw blankietowych” i zostały w sposób nie pozostawiający żadnych wątpliwości wykluczone przez naszą Konstytucję.

Art. 92, Konstytucji, konstruując rozporządzenia jako źródło prawa, wymaga również, by w ustawach zostały zawarte „szczegółowe upoważnienie” do ich wydawania. Odesłanie przez ustawę do dalszego ciągu regulacji nie jest więc tylko wskazywaniem na potrzebę takiego zabiegu. Jest stworzeniem „upoważnienia”, co oznacza stworzenie kompetencji (prawa w połączeniu z obowiązkiem) do takiego działania. Oznacza to, że rozporządzenia ukazywać się mogą jedynie w kwestiach konkretnie określonych w ustawie. Praktycznie ustawy zawierają w tym celu odrębny artykuł lub ustęp artykułu i powinny używać *ekspresis verbis* nazwy „rozporządzenie”. Tradycyjnie też ukazujące się rozporządzenia, w swych wstępnych przepisach, powołują się na to „szczegółowe upoważnienie”, niejako dowodząc w ten sposób swej legalności. W ustawie nie może więc znaleźć się swoiste „ogólne upoważnienie do wydawania rozporządzenia”. Niedopuszczalny byłby przepis, który brzmiałby np.: „upoważnia się organ X do wykonania niniejszej ustawy poprzez wydanie stosownych do tego celu rozporządzeń”. Byłaby on sprzeczny z Konstytucją.

Przy zachowaniu pierwotnego charakteru regulacji ustawowej i wtórnego charakteru regulacji w drodze rozporządzeń możemy stwierdzić, że - tak jak wobec ustaw nie występują materialne (przedmiotowe) granice ich regulacji - tak w punkcie wyjścia nie ma również granic dla sytuacji, w których ustawodawca mógłby stworzyć „dalszy ciąg” swej własnej regulacji, już w drodze rozporządzeń. Oczywiście nieraz sama specyfika danej, regulowanej dziedziny, będzie już takie granice stwarzała. Np. regulacja z zakresu prawa karnego, tj. określanie poszczególnych typów przestępstw, musi być w całym zakresie regulacją pierwotną i nie stwarza żadnych możliwości formułowania dalszych „przepisów konkretyzujących”.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wprowadza dalszy (nieznany dotychczasowym rozwiązaniom konstytucyjnym) warunek, krępujący ustawodawcę przy formułowaniu upoważnień do wydawania rozporządzeń. Jest to obowiązek zawarcia w upoważnieniu również „wytycznych, dotyczących treści” rozporządzeń. Nie wystarczy więc wskazanie na sprawy, które zostaną ujęte w przyszłym rozporządzeniu, wymagane jest również, wyjaśniając bliżej używane tu pojęcie „wytycznych”, ogólne określenie sposobu tej regulacji, założenia które winny jej przyświecać, cele takiej regulacji które należy osiągnąć itp.

Upoważnienia ustawowe do stanowienia rozporządzeń mogą być upoważnieniami obligatoryjnymi (najczęściej), ale również fakultatywnymi, a w obrębie tych ostatnich - także upoważnieniami do czynienia wyjątków od regulacji ustawowych. W tym ostatnim wypadku podlegają wykładni ścieśniającej. Innym przykładem dopuszczalnych rozporządzeń fakultatywnych są możliwości rozciągnięcia obowiązku danej ustawy, zawierającej to upoważnienie, na dalsze sfery stosunków społecznych, nie objętych formalnie ową regulacją ustawową (w praktyce muszą to być jakieś sfery analogiczne).

W każdej jednak sytuacji rozporządzenia muszą być zgodne z ustawami i to - co skądinąd oczywiście - nie tylko z ustawą, gdzie znajduje się upoważnienie do ich wydania, ale ze wszystkimi obowiązującymi w Polsce ustawami. Z kolei nowo uchwalane ustawy mogą znosić i nowelizować nie tylko ustawy wcześniejsze ale również, niejako automatycznie, związane z nimi rozporządzenia. Ustawodawca może jednak zdecydować, że związane ze znoszonymi ustawami rozporządzenia mogą obowiązywać, czy to bezterminowo, czy to do czasu wydania nowych rozporządzeń.

Rozporządzenia mogą być również zmieniane czy znoszone przez organ, który do ich wydania upoważniony został w swoim czasie przez ustawę, stosownie do zmieniających się warunków i oceny adekwatności danego rozporządzenia dla funkcjonowania ustawy w praktyce. Oczywiście zawsze przy przestrzeganiu zawartych w upoważnieniu „wytycznych”. Zawarte w ustawie upoważnienie może więc być przez ten sam organ wykorzystywane wielokrotnie.

Rozdział III Konstytucji, jedynie kształtuje rozporządzenia jako jedno ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Kompetencję ustawodawcy, określając kogo może on upoważnić do stanowienia rozporządzeń, zawierają inne rozdziały konstytucyjne. Stosownie do nich ustawodawca może upoważnić do stanowienia rozporządzeń: Prezydenta RP (art.142 ust.1), Radę Ministrów (art.146 ust. 4 pkt 2), Prezesa Rady Ministrów (art.148 pkt 3), ministrów kierujących działem administracji rządowej (art.149 ust. 2), przewodniczących komitetów, o ile na podstawie ustawy wchodzi oni w skład RM (art.149 ust. 3) oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2).

Ustawodawca będzie się tu kierował wagą poszczególnych zagadnień odsyłanych do rozporządzeń oraz rangą upoważnianego organu. Przedmiot rozporządzeń wydawanych przez te organy wiązał się będzie z ich - zróżnicowanym konstytucyjnie i skonkretyzowanym ustawowo - zakresem działania. W tym sensie ich rozporządzenia, służąc realizacji różnych ustaw lub różnych spraw w ramach tej samej ustawy, nie powinny ze sobą kolidować i przyznanie im tej samej mocy prawnej (umiejscowienie na tym samym szczeblu hierarchii) jest uzasadnione.

Znane Konstytucji prawo Rady Ministrów do uchylania rozporządzeń wydawanych przez ministrów (art. 149 ust. 2 zd. 2) nie jest oznaką wyższej mocy prawnej rozporządzeń RM wobec rozporządzeń jej członków, lecz jedynie dodatkową procedurą kontroli działalności tych ostatnich.

11. Ostatnią kategorią źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, są **akty prawa miejscowego**. Chodzić tu może o akty bardzo wielu, o różnym charakterze, organów terenowych (terenowe organy administracji rządowej zespolone i niezespolone, sejmiki wojewódzkie, zarządy wojewódzkie, rady powiatowe i zarządy powiatowe, rady gminne i zarządy gminne). Warunki ich stanowienia są, w myśl art. 94 Konstytucji, analogiczne. Oprócz tego ogólnego przepisu konstytucyjnego, również art. 168 stanowi o legislacji terenowej, w szczególnym zakresie stanowienia podatków i opłat lokalnych przez organy samorządu terytorialnego.

Akty prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenia, są również przepisami o charakterze wtórnym i do ich wydawania organy lokalne powołane są dopiero wówczas, gdy ustawy zawierać będą tego rodzaju upoważnienia, adresowane do określonych organów terenowych. Inne akty prawne, poza ustawami, nie mogą zawierać tego rodzaju upoważnień (w szczególności nie mogą tego czynić rozporządzenia, wobec których występuje wyraźny konstytucyjny zakaz tzw. subdelegacji; por. art. 92 ust. 2). Nie muszą to być jednak upoważnienia „szczegółowe”, jakie są wymagane przy rozporządzeniach. Nigdy też upoważnienia owe nie mogą zawierać wytycznych, dotyczących treści przyszłych aktów prawa miejscowego.

Ustawodawca może ograniczyć się do wskazania na pewien problem, który przekazuje do uregulowania organom lokalnym określonej kategorii. Nie podejmuje sam w tym zakresie żadnych rozstrzygnięć merytorycznych. Organy lokalne będą regulowały ów problem w sposób nieskrępowany, przy oczywistym założeniu, że rezultatem może być tu różna na różnych obszarach regulacja. Właśnie ustanawianie pewnych podatków i opłat lokalnych, przy ustawowym wskazaniu jedynie na przedmiot opodatkowania, jest tu dobrym przykładem.

Trudno będzie nawet utrzymywać, że będzie to regulacja mająca na celu konkretyzowanie ustaw; przy upoważnieniu do wydawania aktów prawa miejscowego możemy mieć w istocie do czynienia z upoważnieniami blankietowymi, tu dopuszczalnymi.

Z reguły są to również upoważnienia fakultatywne, a nie obligatoryjne. Powyższa konstrukcja oddana jest przez konstytucyjne sformułowanie o wydawaniu aktów prawa miejscowego „w granicach upoważnień ustawowych”, w odróżnieniu od sformułowania „w celu wykonania ustawy”, zawartym w art. 92 i odnoszącym się do rozporządzeń, od którego jest w sposób widoczny szersze.

Fakt funkcjonowania organów terenowych na różnych szczeblach podziału terytorialnego państwa nie stwarza z wydawanych przez nie aktów prawa miejscowego odrębnej, także hierarchicznie zbu-

dowanej pod - grupy. Po prostu ustawodawca w pewnych sprawach zechciał upoważnić do działalności legislacyjnej organy wojewódzkie, a w innych - powiatowe bądź gminne. Fakt, iż pewne z tych organów posiadają większy a inne mniejszy terytorialny obszar właściwości, nic w tej sytuacji nie zmienia. Przypomina to wydawanie rozporządzeń również przez wiele podmiotów, co także nie czyni z nich układu hierarchicznego.

Akty prawa miejscowego podlegają obowiązkowi publikacji w lokalnych organach publikacyjnych (wojewódzkich dziennikach urzędowych).

12. Analiza **źródeł prawa o charakterze wewnątrznie obowiązujących** nastęrcza większych trudności. Przepisy rozdziału III Konstytucji są w tym względzie fragmentaryczne. Nauka prawa wypowiada się w tym zakresie w sposób bardzo zróżnicowany, a dostępna do celów badawczych praktyka jest tylko wyrywkowa. W tej sytuacji głos wielokrotnie musiał zabierać Trybunał Konstytucyjny, ale nie zawsze i te wypowiedzi są do końca przekonujące.

Przepisy prawa wewnętrznego kierowane są do jednostek organizacyjnie podporządkowanych. Takich układów jest bardzo wiele: Radzie Ministrów podporządkowani są ministrowie i wojewodowie, Prezesowi Rady Ministrów - również ministrowie (w nieco innym aspekcie niż rządowi) i wojewodowie, ministrom - wojewodowie jako terenowe organy zespolone oraz terenowe organy niezespolone (np. dyrekcje PKP, zarządy lasów, zarządy wodne), na czele pewnych pod - struktur stać mogą również organy terenowe itd. TK stwierdził również, że w takim układzie występuje też Prezes NBP w stosunku do wszystkich banków oraz Marszałek Sejmu wobec NIK, i wobec tego również i im przysługuje prawo wydawania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym.

Czasem ów układ podległości jest dwuszczeblowy (np. rząd - ministrowie), czasem tych szczebli jest więcej (np.: rząd - minister - okręgowa dyrekcja lasów - nadleśnictwo - leśnictwo itd.) i wobec tego prawo o którym mówimy, występuje między wszystkimi szczeblami. W układzie wieloszczeblowym jednak, jeśli na każdym z nich funkcjonują samodzielne organy państwowe, posiadające własne kompetencje i im przypisaną odpowiedzialność za ich realizację - akty normatywne wewnętrzne powinny być adresowane jedynie do organów bezpośrednio podległych, nie mogą zaś obejmować całej struktury.

Akty obowiązujące wewnątrznie obowiązują tylko w danym układzie organizacyjnym, w którym legalnie mogą się pojawiać. Tym różnią się zwłaszcza od rozporządzeń, które mogą obowiązywać jednostki organizacyjne nie podlegające organowi wydającemu: tak np. rozporządzenia ministra ochrony środowiska, mogą wiązać jednostki, podlegające formalnie wszystkim innym ministrom. Ale już, naturalnie, nie dotyczą to zarządzeń tego ministra. Z natury rzeczy jednak uchwały RM oraz zarządzenia Prezesa RM obowiązywać mogą wszystkie jednostki administracji rządowej, skoro wszystkie one są tym obu organom podległe, bez względu na ich merytoryczny (rzeczowy) zakres właściwości. Nie dotyczy to natomiast zarządzeń Prezydenta RP, któremu podlegają, w tym znaczeniu, jedynie jego Kancelaria oraz Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Wspólną cechą wszystkich aktów wewnątrznie obowiązujących jest niższa ich moc prawna wobec aktów obowiązujących powszechnie (por. wyżej pkt 3.2.). Natomiast, o ile w pewnych układach, które tu rozważamy, istnieje wielostopniowa struktura podległości organizacyjnej, akty wydawane przez organy stopnia wyższego posiadają większą moc prawną niż akty organów stopnia niższego. Tak więc uchwały RM posiadają moc prawną wyższą niż zarządzenia ministrów, a te z kolei moc wyższą niż zarządzenia kierowników podległych im jednostek.

Wymienienie w rozdziale III Konstytucji (w art. 93) trzech źródeł prawa z tej grupy uzasadnia dokonanie bliższej ich charakterystyki, jako niewątpliwie aktów tu najistotniejszych. Zacząć jednak należy, zgodnie z art. 9 Konstytucji, od czegoś innego.

12.1. Umowy międzynarodowe zatwierdzane przez RM, nieratyfikowane

W polskim porządku prawnym mogą funkcjonować i takie umowy, o czym była już mowa wyżej w pkt 6. Są one zatwierdzane przez RM, natomiast zawierane przez różne organy podległe RM, skoro posiada ona uprawnienie do ich zatwierdzania. Brak zatwierdzenia powoduje niedojście umowy do

skutku. Szczegóły w tym zakresie reguluje ustawa z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

Z art. 87 ust.1 Konstytucji wyraźnie wynika, że takie umowy nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązujących. Z istoty rzeczy nie należą również do norm regulaminowych i wobec tego należy je zaliczyć do grupy, aktualnie analizowanej. Ich właściwości będą odpowiadać właściwościom innych aktów tej grupy, a zwłaszcza temu, że obowiązywanie rozciąga się jedynie na jednostki, podległe organowi, który daną umowę zawarł (stąd popularna nazwa „umowy resortowe”). Posiadają również moc prawną niższą niż wszystkie akty obowiązujące powszechnie. Gdyby były z nimi sprzeczne, należy takie umowy wypowiedzieć. Przyjąć natomiast należy, że pozostałe akty prawa wewnętrznego winny być z nimi zgodne. Zgodność z aktami obowiązującymi powszechnie podlega kontroli sądowej a także TK, natomiast zgodność innych aktów prawa wewnętrznego z umowami „resortowymi” podlega jedynie kontroli wewnętrznej. Umowy takie publikowane są w „Monitorze Polskim”.

12.2. Uchwały Rady Ministrów

O położeniu Rady Ministrów na szczycie rozbudowanej struktury organów stanowią takie przepisy konstytucyjne jak: „Rada Ministrów kieruje administracją rządową” ... „koordynuje prace organów administracji rządowej” (art. 146), oraz że „przedstawicielem RM w województwie jest wojewoda” (art. 152; nie idzie tu o „przedstawicielstwo” w rozumieniu Kodeksu cywilnego ale o wskazanie na wykonywanie przez wojewodę zadań Rządu). Układ ten jest naturalnie potwierdzony przez wiele norm ustawowych. Uprawnienie RM do wydawania uchwał normatywnych wnika więc nie tylko z wyraźnego wskazania w art. 93, ale także z tych innych przepisów.

Uchwały RM służą do wykonywania jej konstytucyjnych lub ustawowych zadań. O niektórych z nich Konstytucja stanowi wyraźnie, jak np. „ochrona interesów Skarbu Państwa”, „zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego”, „sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju” (por. art. 146 ust. 4). Inne wynikają z konstytucyjnego wskazania na pewne zadania państwa (por. zwł. art. 5, 6, 14, 21, 24 i wiele innych), a zadania „państwa” to przede wszystkim zadania jego „rządu”.

Ponadto w ustawach znajdziemy określenie wielu dalszych zadań RM (por. np. ustawa z 12 maja 2000 o zasadach wspierania rozwoju regionalnego). Adresatami uchwał RM mogą być w zasadzie jedynie jej członkowie oraz wojewodowie. Przy pewnych uchwałach takimi adresatami mogą być wszystkie te organy, przy innych - tylko niektóre z nich, a dopuszczalne jest stanowienie uchwał normatywnych także wobec jednego tylko adresata (np. wobec MON). Adresatem jest bowiem pewien organ państwowy, dla którego ustala się prawa i obowiązki. Zmiana personalnej obsady tych organów nie powoduje oczywiście wygaśnięcia obowiązywania takiej uchwały.

Cechą charakterystyczną jedynie dla uchwał normatywnych Rady Ministrów, spośród ogółu przepisów wewnętrznie obowiązujących, jest możliwość ich uchwalania albo jako aktów, wydawanych „na podstawie ustawy”, albo jako aktów samoistnych, nie związanych z ustawami. Również jedynie one, spośród przepisów wewnętrznych, posiadają możliwość formułowania podstaw dla ustalania przez podporządkowane RM organy pewnych świadczeń dla obywateli i innych jednostek zewnętrznych. Obie te sprawy, ze względu na swoiste umiejscowienie odpowiednich przepisów konstytucyjnych, zostaną bliżej wyjaśnione nieco niżej, przy analizowaniu zarządzeń Prezesa RM.

Uchwały normatywne RM „wydane na podstawie ustawy” są publikowane w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, natomiast inne (w szczególności - „samoistne”) publikowane być mogą, lecz nie muszą. Istnieje też pewna faktyczna trudność w analizowaniu tych źródeł prawa, gdyż nazwę „uchwała” noszą wszystkie podejmowane przez ten organ decyzje (rozstrzygnięcia), bez względu na ich charakter prawny. W praktyce nie łatwo jest odróżnić „uchwały normatywne” od „uchwał kierowniczych” czy „uchwał koordynacyjnych”, a przecież nie tylko funkcja prawodawcza (prawodawstwa wewnętrznego) lecz i kierownicza a także koordynacyjna RM uzewnętrznia się poprzez jej „uchwały”.

12.3. Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów

Na naczelne stanowisko premiera wskazuje głównie art. 148 Konstytucji, stanowiąc iż *zapewnia [on] wykonanie polityki RM i określa sposoby jej wykonywania oraz koordynuje pracę członków RM*. Z całości przepisów konstytucyjnych wynika tak wysoka pozycja Prezesa RM, że nie uznaje się go

jako jedynie „pierwszego wśród równych” członków Rządu ale za czynnik, który może praktycznie również „zastępować” czy „wyrećcać” całą Radę Ministrów. Stąd też należy uznać, że nie da się przeprowadzić materialnej różnicy między uchwałami RM a zarządzeniami jej Prezesa.

Oba rodzaje aktów mogą dotyczyć tych samych zagadnień, oba też kierowane być mogą do tych samych adresatów. Jednak, choć oba te organy (Rząd i jego Prezes) mogą się praktycznie w bardzo wielu sytuacjach zastępować, to formalnie przyznać trzeba uchwałom RM wyższą moc prawną niż zarządzeniom Prezesa RM, co wynika także z przywołanego wyżej art. 148. Wszystkie zarządzenia Prezesa RM „wydane na podstawie ustawy” są publikowane w tym samym organie, co uchwały RM. Występuje tu również analogiczna kwestia odróżnienia jego „zarządzeń normatywnych” od „zarządzeń kierowniczych” czy „koordynacyjnych”, gdyż posiada on prawo wydawania wszystkich tego typu zarządzeń.

Odrębnej analizie należy poddać konstytucyjne zastrzeżenie, że „zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy” (art. 93 ust. 2 zd.1). Uważam, że zwrot ten posiada inne znaczenie niż zwrot „wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania” (dotyczący rozporządzeń - por. art. 92) oraz zwrot „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (dotyczący aktów prawa miejscowego - por. art. 94).

Sformułowania są tu wyraźnie odrębne, w szczególności co do zarządzeń nie występuje formuła o ustawowych upoważnieniach, w jakimkolwiek ujęciu. Należy więc sądzić, że zarządzenia są wydawane „tylko na podstawie ustawy” - w tym znaczeniu że winny one, tak jak i rozporządzenia, pozostawać w pewnym funkcjonalnym związku z ustawami, dotyczyć materii już ujętych w ustawach, formułować więc takie obowiązki podległych Prezesowi RM jednostek, które mają związek z realizacją ustaw przez te organy. Do wydania zarządzeń nie jest natomiast konieczne (nie jest przez art. 93 ust. 2 wymagane) wskazywanie przez ustawy na potrzebę czy możliwość wydania zarządzenia w pewnej konkretnej sprawie, czyli formułowania upoważnienia. Nie jest to konieczne, ale jest możliwe - i jeśli ustawa taki zwrot zawiera, to będzie to oznaczać, że wydanie danego zarządzenia staje się obligatoryjne. W innych natomiast sprawach wydanie takiego zarządzenia „na podstawie ustawy” pozostawione jest uznaniu premiera. W każdej jednak sytuacji zarządzenia służyć winny wykonaniu ustawy. Nigdy jednak takie wskazanie przez ustawę na wydanie zarządzenia ani też wydawanie zarządzeń bez takiego wskazania, choć mają służyć wykonaniu ustawy, nie mogą odnosić się do sytuacji, których regulacja wymagać będzie aktów o charakterze powszechnie obowiązującym. Zarządzenia zawsze winny pozostawać aktami obowiązującymi wewnątrz.

Podkreślić trzeba też fakt, że zastrzeżenie z art. 93 ust. 2 dotyczy jedynie zarządzeń, nie dotyczy zaś uchwał RM (por. wyżej). Trudno to uznać za przeoczenie twórców Konstytucji. Płyne więc z tego wniosek, że uchwały RM posiadać mogą szerszy charakter niż zarządzenia. Tak samo jak one mogą formułować normy, związane z realizacją ustaw przez podległe RM jednostki. Ustawy mogą wówczas formułować pewne upoważnienie do wydania uchwały, nie jest to jednak konieczne do ich wydania. Albowiem związek merytoryczny uchwały z realizacją określonej ustawy wynika po prostu z jej treści: Jeśli uchwała zawiera normy, wiążące podległe sobie organy i służące realizacji określonej ustawy, to jest wydana „na jej podstawie” (w myśl prezentowanego tu rozumienia) bez względu na to, czy w ustawie było upoważnienie do jej wydania czy nie.

Możemy je w obu takich sytuacjach nazwać „uchwałami wykonawczymi”. Należy przecież pamiętać, że jedną z konstytucyjnych funkcji RM jest „zapewnienie wykonania ustaw” (art.146 ust. 4 pkt 1). RM musi w związku z tym podejmować odpowiednie kroki. Jednym z nich jest także wydawanie uchwał normatywnych i Konstytucja nie uzależnia tej możliwości od powtórzenia jej przez ustawę. Uchwały RM mogą jednak również formułować normy, wyrażające prawa i obowiązki tych jednostek w sferach, nie uregulowanych ustawowo, a więc określając taką ich działalność, która nie będzie służyła wykonaniu ustaw; konstytucyjny zwrot „tylko na podstawie ustawy” nie jest użyty wobec uchwał. Nie wszystkie bowiem zadania państwa, o których stanowi Konstytucja (por. wyżej) zostały, w swym całokształcie, skonkretyzowane przez ustawy. Nie zawsze jest to nawet konieczne, choć zawsze możliwe.

Konieczne jest tam, gdzie realizacja tych zadań wymaga ustanowienia ograniczeń w wolnościach obywateli (i innych podmiotów), skonkretyzowania ich praw a zwłaszcza obowiązków, ustanowienia władczych kompetencji organów państwowych. Rada Ministrów, jak stwierdza art. 146 ust.1 „prowa-

dzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Czasem, mówiąc obrazowo, może się wówczas „obejść” bez ustawy, opierając się na samej Konstytucji, podejmując realizację konstytucyjnych zadań państwa (oczywiście jest to sytuacja nader rzadka), do czego powołanym przepisem konstytucyjnym jest zobowiązana. Także wówczas, gdy opiera się jedynie na „zadaniowej” dyrektywie konstytucyjnej, może stanowić uchwały normatywne o charakterze wewnętrznym. Uznając tę możliwość, część nauki prawa konstytucyjnego nazywa je „uchwałami samoistnymi”, gdyż nie służą wykonaniu ustaw.

Również jedynie wobec zarządzeń sformułowane zostało zastrzeżenie, iż „nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” (art. 93 ust. 2 zd. 2).

Również i przy tym rozwiązaniu uderza fakt, że występuje ono jedynie wobec zarządzeń Prezesa RM (i ministrów, por. niżej), brak go natomiast wobec uchwał RM. Także i tutaj nie sposób przyjąć po prostu przeoczenia. Wydaje się więc, iż trzeba przyjąć dopuszczalność stanowienia przez uchwały normatywne RM przepisów, które mogłyby następnie stanowić podstawy decyzji wydawanych przez podporządkowane RM jednostki i adresowanych do obywateli i innych podmiotów zewnętrznych. Nie może tu jednak chodzić o takie decyzje, które muszą być oparte na przepisach powszechnie obowiązujących, a więc w szczególności decyzji, określających konkretny status prawny, indywidualnie określonych obywateli.

Takie decyzje zapadać mogą jedynie na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, w zasadzie ustaw. Występujący w art. 93 ust. 3 termin „decyzje” nie musi jednak oznaczać *sensu stricto* decyzji administracyjnych. Zauważmy, że tekst Konstytucji mówi o „decyzjach wobec obywateli” a nie o „decyzjach w sprawie wolności, praw i obowiązków obywateli” lub tp. Terminy konstytucyjne z istoty rzeczy są zwrotami o najszerszej treści, szerszej od tak samo brzmiących terminów ustawowych, bardziej od nich pojemnymi, najbliższymi językowi potocznemu.

Nie można terminów konstytucyjnych tłumaczyć poprzez sens, ustalony dla tych terminów w wypadku ich użycia także przez ustawy. Sprzeciwiałoby się to wyższemu niż ustawy miejscu Konstytucji w hierarchii źródeł prawa. Uchwały RM mogą być więc podstawą wydawania przez podporządkowane jej organy szczególnego rodzaju „decyzji”. Wskazuje się tutaj zwłaszcza na dopuszczalność wydawania przez nią przepisów, uprawniających czy nawet obligujących podporządkowane jednostki do przyznawania obywatelom pewnego rodzaju świadczeń. Przykładem mogłyby być zapomogi, przyznawane na podstawie takich uchwał powodzianom czy ofiarom innych klęsk żywiołowych lub też subwencje dla pewnych organizacji społecznych. Podporządkowane organy miałyby „decydować”, na podstawie tego rodzaju uchwał RM, komu i w jakiej konkretnie wysokości taką zapomogę (subwencję) przyznać.

Oczywiście musiało to być w sytuacji gdyby przepisy ustawowe nie przyznawały im tego rodzaju roszczeń o zapomogi, gdyż w tym przypadku odpowiedni obowiązek organów administracyjnych też wypływałby z takich ustaw. Pamiętajmy również o sytuacji wydawania przez RM uchwał „samoistnych”; można wyobrazić sobie sytuację, że w jakimś swym aspekcie takie uchwały dotyczą również obywateli, zobowiązując podległe jednostki do „decydowania” na ich podstawie o pewnych świadczeniach na ich rzecz.

12.4. Zarządzenia ministrów

Ministrem, umiejscowionym na szczycie pewnej struktury i funkcjonującym wobec podległych sobie organizacyjnie jednostek, jest z pewnością „minister, kierujący działem administracji rządowej” (por. art.149). Taki minister bezspornie posiada prawo wydawania pod ich adresem zarządzeń normatywnych. Natomiast nie zawsze taki zespół jednostek podlegać musi „ministrowi wypełniającemu zadania wyznaczone przez Prezesa RM” (tamże), stąd też prawo wydawania zarządzeń normatywnych będzie mu przysługiwało dopiero w zależności od tej okoliczności.

Zarządzenia ministrów posiadać będą moc prawną niższą i od uchwał Rady Ministrów, i od zarządzeń Prezesa RM. Uplasowane są więc na jeszcze niższym stopniu w hierarchii źródeł prawa. Różnią się wobec nich także swym zakresem. Zarządzenia ministrów ograniczone są jedynie do spraw danego działu administracji (ewentualnie wyznaczonego zadania). Posiadają jednak dwie kwestie wspólne z zarządzeniami Prezesa RM: winny służyć wykonywaniu ustaw i nie mogą stanowić podstawy „decyzji” wobec obywateli. Zarządzenia ministrów ogłaszane są w ich „dziennikach urzędowych”.

13. Ostatnia grupa źródeł prawa - **przepisy regulaminowe i statutowe** zostały, jak można sądzić, wystarczająco szeroko scharakteryzowane wyżej, w pkt. 3.3. Z charakterystyki tej wynika, że przepisy te w hierarchii źródeł prawa zajmują miejsce bezpośrednio poniżej Konstytucji, jest to jednak miejsce odmienne niż to, które zajmowane jest przez ogólne zasady prawa międzynarodowego czy ustawy.

Warto dodać że regulaminy i statuty wymienione w Konstytucji, nie są jedynymi tego rodzaju aktami. Oprócz aktów tego rodzaju, stanowionych we wskazanych konstytucyjnie sytuacjach, uprawnienie do ich stanowienia zawierać mogą również ustawy zwykłe. Na takiej podstawie swoje regulaminy posiadają np. Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Rada Sądownicza, Krajowa Rada Radio i Telewizji czy też Rada Polityki Pieniężnej i Zarząd Narodowego Banku Polskiego, uchwalane przez te organy. Z kolei statuty, na podstawie upoważnień ustawowych, wydają np. wojewodowie czy marszałkowie województw, pod adresem podporządkowanych im „urzędów”.

W ustawodawstwie nie ma pod tym względem pełnej konsekwencji, gdyż wobec niektórych innych organów normy regulaminowe zawarte są w rozporządzeniach, wydawanych przez wskazane w ustawach organy (np. przez Prezydenta RP wobec SN i NSA czy też przez Ministra Sprawiedliwości wobec sądów powszechnych). Jest rzeczą oczywistą, że w tych ostatnich sytuacjach rozporządzenia takie mogą również zawierać normy powszechnie obowiązujące, ale ich stanowienie winno odpowiadać wszelkim warunkom konstytucyjnym, przewidzianym dla rozporządzeń. Dlatego klasyfikujemy je nie jako regulaminy (statuty) ale jako rozporządzenia. Należy również przyjąć, że regulaminy i statuty podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych, winny być zgodne z całością przepisów powszechnie obowiązujących.

Wydaje się również, że - z istoty rzeczy - każdy kolegialny organ państwowy, naczelny lub terenowy, może uchwalić swój regulamin w celu sformalizowania swej wewnętrznej organizacji i trybu funkcjonowania, bez względu na to, czy Konstytucja (ustawy) upoważniają go do tego lub nie. Z kolei organy jednoosobowe, o ile w celu ich obsługi funkcjonują przy nich takie lub inne „urzędy” lub „kancelarie” - wydawać mogą pod ich adresem statuty, również dotyczące ich organizacji oraz trybu funkcjonowania, bez konieczności posiadania tego rodzaju zlecenia, zawartego Konstytucji czy w ustawie (np. ewentualne regulaminy funkcjonowania zarządów wspólnot samorządu terytorialnego, o czym ustawy milczą).

Wynika to bowiem z oczywistych przyczyn prakseologicznych a zawierane w tych aktach rozstrzygnięcia odpowiadają indywidualnym potrzebom i możliwościom konkretnego organu. Różnica między jedną lub drugą sytuacją (tj. stanowieniem regulaminu bądź statutu na podstawie przepisu konstytucyjnego czy ustawowego - a stanowieniem ich bez takiej podstawy) polega po pierwsze na tym, że w sytuacji pierwszej takie ustanowienie jest obowiązkowe, natomiast w drugiej fakultatywne. Po drugie na tym, że w wypadku wskazania konstytucyjnego, dany organ jest jedynym uprawnionym podmiotem i materia regulaminowa czy statutowa tego organu zostaje wyłączona z zakresu ustawodawstwa. Bez takiego zastrzeżenia zaś, teoretycznie, materia ta mogłaby zostać uregulowana przez ustawy, choć nie byłoby to naturalnie rozwiązanie ani celowe ani praktyczne.