

## ROZDZIAŁ III. ŹRÓDŁA PRAWA

### 1. Zagadnienia wstępne

„Źródła prawa” jest to termin wieloznaczny. Na gruncie szczegółowych dyscyplin prawnych, w tym również prawa konstytucyjnego najczęściej rozumie się pod tym pojęciem akty normatywne, które zawierają przepisy dające podstawę do konstruowania norm prawnych.

Już we wstępnych fazach prac nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, która uchwalona została 2 kwietnia 1997 r. pojawiły się propozycje zebrania tak ujmowanej problematyki źródeł prawa w osobnym rozdziale. Nie była to myśl zupełnie nowa w polskim prawie konstytucyjnym (np. w Konstytucji kwietniowej z 1935 r. rozdział VI poświęcony był wyłącznie ustawodawstwu), ale po raz pierwszy postanowiono wyodrębnić rozdział całościowo regulujący zagadnienia dotyczące źródeł prawa (obecny rozdz. III Konstytucji). Jednocześnie zdecydowano o **„zamknięciu” systemu źródeł prawa**, co pod względem przedmiotowym oznacza sytuację, w której normy prawne ustanawiane mogą być jedynie w aktach wskazanych wyraźnie w Konstytucji tzn.:

- w aktach normatywnych czyli dokumentach organów państwowych i organów samorządu terytorialnego zawierających zakodowane w przepisach prawnych normy prawne regulujące jakiś obszar stosunków społecznych,
- w umowach zawierających normy prawa międzynarodowego.

Pod względem podmiotowym, „zamknięcie” systemu źródeł prawa wyraża się w wyczerpującym wskazaniu w przepisach Konstytucji organów państwowych wyposażonych w kompetencje prawotwórcze.

Hierarchicznie uporządkowany, wzajemnie powiązany i wewnętrznie spójny zespół aktów, o których mowa, tworzy system źródeł prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja rozróżnia **dwa rodzaje źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Pierwszy to źródła o zasięgu ogólnokrajowym**, są nimi zgodnie z art. 87 ust. 1: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Katalog ten uzupełniają rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta w czasie stanu wojennego na podstawie i w granicach określonych przez art. 234 Konstytucji.

**Drugi rodzaj źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2), to akty prawa miejscowego**, ustanawiane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Akty obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Obok źródeł powszechnie obowiązujących istnieją **źródła prawa wiążące wewnętrznie**. Na podstawie art. 93 Konstytucji charakter taki posiadają uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów (z Konstytucji nie wynika, że jest to wyliczenie enumeratywne). Obowiązują one tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt. Zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (na mocy art. 142 Konstytucji przepisy art. 93 dotyczą również zarządzeń Prezydenta).

Przyjmując kryterium podmiotowe można wyodrębnić następujące rodzaje źródeł powszechnie obowiązującego prawa:

- akty pochodzące od parlamentu,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe,
- akty pochodzące od centralnych organów władzy wykonawczej,
- akty pochodzące od organów o ograniczonym terytorialnie zakresie kompetencji.

## **2. Powszechnie obowiązujące akty prawne stanowione przez parlament**

### **2.1. Konstytucja**

Określenie „Konstytucja” w nauce prawa konstytucyjnego używane jest w różnych znaczeniach.

W sensie materialnym, to ogół norm prawnych (zarówno prawa pisanego jak i zwyczajowego) regulujących ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy państwa.

**W sensie formalnym, jest to akt prawny o szczególnej treści, zawierający normy prawne wyposażone w najwyższą moc prawną, w szczególny sposób uchwalany i zmieniany.**

Najwyższa moc prawna Konstytucji oznacza, iż żadna norma prawna w całym systemie prawa nie może być z nią sprzeczna (aspekt negatywny), a jednocześnie, że wszystkie organy państwa mają obowiązek realizowania postanowień zawartych w przepisach konstytucyjnych (aspekt pozytywny). Art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Jest to przyzwolenie by – zarówno w stosunkach między różnymi organami państwowymi jak i między organami a obywatelami, a także między samymi obywatelami – czynić użytek z kompetencji i uprawnień przyznanych bezpośrednio przez normy zawarte w Konstytucji. Odstępstwo od tej reguły musi wyraźnie wynikać z jej postanowień. Wprowadzenie, nowej dla polskiego prawa konstytucyjnego, zasady bezpośredniości stosowania Konstytucji znajduje swoje rozwinięcie w szczegółowych postanowieniach ustawy zasadniczej, na przykład w instytucji skargi konstytucyjnej (art. 79), czy przyjęciu zasady podległości sędziów Konstytucji oraz ustawom (art. 178), a nie jak do tej pory tylko ustawom.

**Szczególna treść Konstytucji** wynika z zakresu i wagi zagadnień, które są regulowane przez przepisy konstytucyjne. Należą do nich:

- określenie suwerena (art. 4 ust. 1 Konstytucji),
- podanie fundamentalnych zasad ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego, w tym zasad budowy systemu źródeł prawa (rozdz. I i III),

- podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli (rozdz. II),
- określenie podstawowych kompetencji, wzajemnych stosunków, budowy i sposobu wyłaniania naczelnych organów państwa oraz samorządu terytorialnego (rozdz. IV–XI),
- tryb zmiany Konstytucji (rozdz. XII).

Konstytucje, regulujące wyżej wymienione materie nazywane są **konstytucjami pełnymi** w odróżnieniu od konstytucji niepełnych – w Polsce zwanych małymi – które nie obejmują ich wszystkich. Również z punktu widzenia treści, Konstytucje dzieli się na – rzeczywiste, oddające aktualny układ sił politycznych w określonym państwie oraz – fikcyjne, które tego nie robią i w związku z tym, pozbawione są praktycznego znaczenia.

**Konstytucja jako ustawa zasadnicza w państwie jest w szczególności uchwalana i zmieniana, co wraz z wyjątkową nazwą i systematyką stanowi o jej szczególnej formie.** Uchwalenie Konstytucji może następować bezpośrednio w drodze referendum, bądź pośrednio przez organ specjalnie powołany do stanowienia o sprawach ustrojowych (np. przy uchwalaniu Konstytucji Stanów Zjednoczonych w 1787 r.) lub przez parlament specjalnie wyposażony w prawo uchwalania konstytucji (czyli konstytuante). Jeżeli Konstytucja nie jest uchwalona, a nadana przez monarchę, uważanego za podmiot władzy suwerennej, jest to Konstytucja okrojowana.

Obowiązująca Konstytucja powstała w sposób łączący różne możliwości. Tryb jej przygotowania i uchwalenia określiła specjalna ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. (Dz. U. Nr 67, poz. 336, z późn. zm.) zgodnie, z którą prawo inicjatywy konstytucyjnej przysługiwało Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego składającej się z 46 posłów i 10 senatorów, grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego, Prezydentowi Rzeczypospolitej, a po nowelizacji w 1994 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 251), także grupie co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Konstytucja miała być uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe a następnie przyjęta w referendum. Przewidywano odbycie dwóch, a w przypadku zgłoszenia przez Prezydenta poprawek, trzech czytań. W ciągu 14 dni od przyjęcia Konstytucji w trzecim czytaniu, albo bezskutecznego

upływu terminu (60 dni) do wniesienia własnych poprawek, Prezydent miał obowiązek zarządzić referendum konstytucyjne.

W oparciu o wyżej wymienioną ustawę konstytucyjną w październiku 1992 r. powołano Komisję Konstytucyjną. Wpłynęło do niej siedem projektów ustawy zasadniczej spełniających wymogi prawa. Po rozwiązaniu Sejmu i kolejnych wyborach, jeden z nich (zwany projektem Porozumienia Centrum) został wycofany, a doszedł, wniesiony w następstwie nowelizacji ustawy konstytucyjnej, projekt obywatelski. We wrześniu 1994 odbyło się pierwsze, a w lutym i marcu 1997 r., drugie czytanie, w którym wymaganą większością głosów (2/3) uchwalono ustawę zasadniczą. Prezydent zaproponował 41 poprawek, z których w trzecim czytaniu przyjęto 31.

2 kwietnia 1997 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło ostatecznie Konstytucję Rzeczypospolitej, a 25 maja 1997 r. została ona zatwierdzona w referendum. Wystarczyła do tego aprobatą większości biorących udział w głosowaniu, przy czym w ustawie konstytucyjnej nie sformułowano wymogu minimalnej frekwencji koniecznej do uznania referendum za ważne.

17 października 1997 r., w trzy miesiące po ogłoszeniu, Konstytucja weszła w życie.

Wyjątkowość procedury zmiany Konstytucji polega na konieczności spełnienia takich warunków, jakich nie stawia się w przypadku uchwalania lub zmiany żadnego innego aktu normatywnego (są to tzw. Konstytucje sztywne, w odróżnieniu od elastycznych, które mogą być zmieniane w trybie obowiązującym przy zmianie zwykłych ustaw).

Zgodnie z rozdziałem XII obowiązującej ustawy zasadniczej projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć tylko, co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent. Pierwsze czytanie takiego projektu może się odbyć nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia jego przedłożenia Sejmowi, a ustawa zmieniająca Konstytucję musi być uchwalona w jednakowym brzmieniu przez Sejm (większością co najmniej 2/3 głosów), a następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat (bezwzględną większością głosów), obie izby w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby swoich członków.

Jeżeli zmiany mają dotyczyć rozdziałów I (określającego zasady ustroju), II (regulującego problematykę praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela) oraz XII (o zmianie Konstytucji), uchwalenie odpowiedniej ustawy może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu jej projektu, a na żądanie podmiotów mających prawo inicjowania zmian w Konstytucji zgłoszone w terminie 45 dni od uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji, Marszałek Sejmu musi niezwłocznie zarządzić przeprowadzenie referendum (referendum musi się odbyć w ciągu 60 dni od złożenia wniosku, a zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, gdy opowie się za nią większość głosujących). Prezydent jest zobowiązany do podpisania ustawy o zmianie Konstytucji w ciągu 21 dni od dnia jej przedłożenia do podpisu.

## 2.2. Ustawa

Nie ulega wątpliwości, iż głównym rodzajem aktu normatywnego, który zawiera normy prawa powszechnie obowiązującego jest ustawa. Konstytucja utrwaliła jej dotychczasową pozycję w systemie źródeł prawa, traktując ustawę jako zasadniczy sposób stanowienia prawa w państwie. Nie zmieniły się zasadnicze cechy tego aktu prawnego, na które od dawna zwracano uwagę w doktrynie (por. K. Działocha).

Najistotniejszą cechą ustawy jest jej najwyższa, wśród aktów prawa krajowego, po Konstytucji moc prawna, czyli najwyższa w stosunku do wszystkich norm, które wraz z ustawami podporządkowane są Konstytucji. Wynika to między innymi z przepisów dotyczących działalności Trybunału Konstytucyjnego oraz tych, które wyznaczają kompetencje prawotwórcze innych organów państwowych.

Konstytucja nie wyznaczyła zakresu **materii ustawowej** tzn. zakresu spraw, dla których uregulowanie w ustawie jest obowiązkowe. Nie zawiera też, ani ogólnej definicji przedmiotu ustawy, ani enumeratywnego wyliczenia tego co może być ustanowione tylko w formie tego aktu prawnego. Z drugiej jednak strony, zgodnie z Konstytucją, nie może być w systemie prawa powszechnie obowiązującego żadnej regulacji podustawowej, która nie znajduje bezpośredniej podstawy w ustawie. Inaczej mówiąc, nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione akty podustawowe bez uprzedniego ustawowego ure-

gulowania tych materii. W takim sensie wyłączność ustawy ma charakter zupełny. W wielu szczegółowych kwestiach Konstytucja odsyła wprost do ustaw (np. art. 51 ust. 5, art. 57, art. 89 ust. 3, art. 134 ust. 6 itd.).

Co do maksymalnego zasięgu ustawy, należy uznać, iż wszystkie materie, których nie normuje Konstytucja, mogą być uregulowane w ustawie, (w szczególności, te które dotychczas są normowane ustawami, bowiem w inny sposób nie można ich zmienić). Wyjątkiem są materie, które na mocy Konstytucji są przedmiotem regulaminów i statutów (np. regulaminy Sejmu i Senatu – art. 112 i 124, czy statut Kancelarii Prezydenta – art. 143).

Ustawy uchwalane są przez parlament przy zachowaniu specjalnej procedury, zwanej **trybem ustawodawczym**. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Nie oznacza to, iż kompetencje obu izb w zakresie tworzenia ustaw są równoważne. Konstytucja w swych szczegółowych przepisach wyraźnie Sejmowi przyznaje rolę decydującą, a Senatowi jedynie rolę uzupełniającą i pomocniczą. Pozycji parlamentu jako organu ustawodawczego nie podważają kompetencje Prezydenta wykonywane po przekazaniu mu ustawy do podpisu. Kompetencja z art. 122 ust. 5 polegająca na prawie odmowy podpisania ustawy i przekazania jej z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia, ma charakter weta zawieszającego, które upada po ponownym uchwaleniu ustawy większością 3/5 głosów. Taka uchwała Sejmu zobowiązuje Prezydenta do podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia w ciągu 7 dni. Natomiast kompetencja z art. 122 ust. 3, to znaczy prawo do wystąpienia o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy przedstawionej do podpisu, nie ma charakteru korekty działalności ustawodawczej w sensie politycznym, a jest narzędziem służącym rozstrzygnięciu sporów w płaszczyźnie konstytucyjności.

### **3. Ratyfikowane umowy międzynarodowe**

Źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są również ratyfikowane umowy międzynarodowe. **Ratyfikacja** jest to zatwierdzenie umowy przez kompetentny organ pań-

stwowy, oznaczające ostateczne wyrażenie zgody na związanie się państwa tą umową. W Polsce organem uprawnionym do dokonywania ratyfikacji jest Prezydent (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Jeżeli jednak umowy dotyczą:

- pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy,

ich ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 89 ust. 1). Ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1).

Tryb zawierania, ratyfikowania, wykonywania, wypowiedzania i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych określa ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 z późn. zm.).

Miejsce ratyfikowanej umowy międzynarodowej w hierarchii źródeł prawa zależne jest od tego, czy jej ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie, czy nie. W pierwszym przypadku umowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się z nią pogodzić (art. 91 ust. 2). W drugim zachowany jest prymat ustawy, ale akty podustawowe muszą być zgodne również z umowami ratyfikowanymi bez potrzeby wyrażania zgody w ustawie (art. 188).



#### **4. Powszechnie obowiązujące akty prawne pochodzące od centralnych organów władzy wykonawczej**

Do tej grupy organów państwowych należą: Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów (art. 10 ust. 2 i art. 147 Konstytucji).

Jedyną kategorią powszechnie obowiązujących aktów prawnych, których stanowienie leży w ich kompetencji jest rozporządzenie.

Na podstawie przepisów konstytucyjnych można wyodrębnić dwa rodzaje rozporządzeń – **rozporządzenia z mocą ustawy**, wydawane w czasie stanu wojennego na podstawie art. 234, oraz **rozporządzenia jako akty wykonawcze do ustaw wydawane na podstawie delegacji ustawowej**. Pierwsze z nich są aktami nadzwyczajnymi, które nie występują w normalnej działalności państwa. Obowiązująca Konstytucja generalnie zrezygnowała z instytucji aktów prawnych mających moc prawną ustawy, a nie pochodzących od parlamentu. Jedynie w przypadku, gdy zostanie wprowadzony stan wojenny, a Sejm nie będzie mógł się zebrać na posiedzenie, Prezydent na wniosek Rady Ministrów będzie miał prawo wydać rozporządzenie z mocą ustawy. Rozporządzenia takie podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu, a ich zakres przedmiotowy jest konstytucyjnie ograniczony (bliżej – rozdz. XVI).

Drugi rodzaj rozporządzeń to akty wydawane przez organy wykonawcze na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu wykonania ustawy. Upoważnienie takie wskazuje organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz podaje wytyczne dotyczące treści aktu (art. 92 ust. 1). Warunkiem wydania rozporządzenia jest powołanie się w jego tekście na to szczegółowe i wyraźne upoważnienie oraz wskazanie jako podstawy prawnej konkretnego artykułu ustawy upoważniającej. Dopuszczalne jest również wydawanie rozporządzeń opartych jednocześnie na kilku upoważnieniach ustawowych. Konstytucja

zabrania subdelegacji (art. 92 ust. 2), czyli przekazywania uprawnień do wydania rozporządzenia innemu organowi.

**Prawo wydawania rozporządzeń (po uprzednim upoważnieniu) przysługuje: Prezydentowi (art. 142 ust. 1), Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesowi Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrom kierującym działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2), przewodniczącym określonych w ustawie komitetów powołanym w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3) oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2).**

KRRiT nie należy wprowadzić do grupy organów władzy wykonawczej (nie jest podporządkowana ani Radzie Ministrów ani Prezydentowi, a Konstytucja sytuuje ją wśród organów ochrony prawa), jednak z przedmiotowego punktu widzenia jej działalność – zwłaszcza o charakterze reglamentacyjnym, wydawanie indywidualnych decyzji administracyjnych oraz właśnie wykonywanie kompetencji prawotwórczych – zbliża ją do organów władzy wykonawczej.

## **5. Powszechnie obowiązujące akty prawne pochodzące od organów o ograniczonym terytorialnie zakresie działania (prawo miejscowe)**

Konstytucja wskazuje dwa rodzaje podmiotów o ograniczonym terytorialnie zakresie kompetencji, które są uprawnione do stanowienia aktów prawnych o charakterze powszechnym, obowiązujących na obszarze ich działania; są to **terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego (art. 94).**

Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.), uprawnienie to, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, przysługuje wojewodom oraz organom administracji niezespolonej. Wojewodowie mogą ponad to (w sytuacjach, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego), wydawać rozporządzenia porządkowe (w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących).

Przepisy porządkowe mogą również ustanawiać organy samorządu terytorialnego; rada gminy (art. 40 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i rada powiatu (art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), a w przypadkach niecierpiących zwłoki – wójt i zarząd powiatu (odpowiednio art. 41 ust. 2 i 42 ust. 2 właściwych ustaw).

Uchwalanie innych samorządowych przepisów prawa miejscowego należy do wyłącznej właściwości rad gmin i powiatów oraz sejmików województw (zob. w szczególności art. 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

## **6. Przepisy przejściowe Konstytucji a system źródeł prawa**

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. przyjęła nową konstrukcję systemu źródeł prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, wyznaczyła nową rolę umowom międzynarodowym a także zmieniła charakter prawny rozporządzeń z mocą ustawy oraz zarządzeń i uchwał naczelnych organów państwowych. Spowodowało to konieczność dostosowania systemu aktów prawnych, który istniał w momencie wejścia w życie Konstytucji do nowych wymagań. Ustrojodawca w konstytucyjnych przepisach przejściowych rozstrzygnął następujące zagadnienia dotyczące systemu źródeł prawa:

- a) uchylił ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym oraz ustawę konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – art. 242,
- b) uznał umowy międzynarodowe ratyfikowane na podstawie obowiązujących dotychczas przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, za ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i nakazał ich bezpośrednie stosowanie

- (a jeżeli umowy dotyczą materii wymagających według nowej Konstytucji zgody na ratyfikację, mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami) – art. 241 ust. 1,
- c) nakazał Radzie Ministrów w okresie 2 lat od wejścia w życie Konstytucji przedstawić Sejmowi:
- projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji – art. 236 ust. 1,
  - wykaz umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z Konstytucją – art. 241 ust. 2,
  - projekt ustawy, na podstawie której wyda ona rozporządzenia zastępujące niektóre dotychczasowe uchwały Rady Ministrów i zarządzenia ministrów i innych organów administracji rządowej wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji – art. 241 ust. 6,
  - projekt ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej, wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji stają się uchwałami albo zarządzeniami w jej rozumieniu, to znaczy aktami wiążącymi wewnątrz – art. 241 ust. 6,
- d) uznał obowiązujące przepisy gminne za przepisy prawa miejscowego w rozumieniu nowej Konstytucji (do wejścia w życie Konstytucji tym mianem określano jedynie akty wojewodów) – art. 241 ust. 7.

## **7. Konstytucyjny system źródeł prawa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej**

Poważne skutki dla polskiego systemu źródeł prawa miało przystąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej. Szczegółowe omówienie wiążących się z tym problemów wykracza poza ramy podręcznika, toteż ograniczymy się tylko do kwestii miejsca tzw. wtórnego (pochodnego) prawa Wspólnot Europejskich (prawa wspólnotowego) w systemie konstytucyjnym RP.

Generalnie prawo wspólnotowe składa się z prawa pierwotnego, którego źródłami są przede wszystkim tzw. traktaty założycielskie,

a więc Traktat Rzymski z 1957 r., Traktat z Maastricht z 1992 r., Traktat z Amsterdamu z 1997 r., Traktat z Nicei z 2001 r., Traktat z Lizbony z 2007 r. oraz właśnie z prawa wtórnego czyli rozporządzeń i dyrektyw stanowionych przez organy Wspólnot Europejskich. Prawo pierwotne to umowy międzynarodowe toteż ich miejsce w systemie źródeł prawa RP wyznacza art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji (zob. pkt 3 niniejszego rozdziału). Prawa wtórnego dotyczy art. 91 ust. 3, zgodnie z którym, **prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej te organizacje**. Taką umową jest traktat akcesyjny Polski do Unii Europejskiej. Trzeba więc przyjąć, że od dnia w którym Polska stała się członkiem Unii Europejskiej:

- wspólnotowe prawo pochodne powinno być w naszym kraju bezpośrednio stosowane, co oznacza, że jego normy są wiążące dla organów stosujących prawo, a więc w szczególności sądów wydających orzeczenia lub organów administracyjnych wydających decyzje administracyjne,
- w razie sprzeczności między prawem wspólnotowym a ustawami i aktami normatywnymi niższej rangi, prawo to ma pierwszeństwo.

Wynika z tego, iż prawo wtórne nie ma pierwszeństwa przed Konstytucją. Takie ujęcie jest sprzeczne z zasadami ustalonymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który przyznaje prawu ponadnarodowemu pierwszeństwo, także przed konstytucjami państw członkowskich. Poglądu tego nie podziela wiele sądów konstytucyjnych w Unii także polski Trybunał Konstytucyjny.

## **Literatura**

1. Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
2. Bałaban A., *Zmiany zakresu pojęcia „materii ustawowej”*, [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000.

3. Bałaban A., *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Zakamycze 2003.
4. Banaszak B., *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002.
5. *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, praca zbiorowa pod red. K. Działochy, Warszawa 2005.
6. Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.
7. Chruściak R., *Prawne podstawy przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Przestrzeń polityki i spraw wyznaniowych*, pod red. B. Górskiej, Warszawa 2004.
8. Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
9. Eckhardt K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Prawo – administracja – gospodarka w procesie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. J. Buczkowskiego i J. Posłusznego, Przemyśl 2001.
10. Dobrowolski M., *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
11. Działocha K., *Konstytucyjne cechy ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1994.
12. Działocha K., *Źródła prawa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999.
13. Działocha K., *„Zamknięcie” systemu źródeł prawa w Konstytucji RP*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999.
14. Garlicki L., Hebdzyńska B., Szafarz R., Szepietowska B., *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
15. Garlicki L., Szepietowska B., *Ustawa w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, A. Preisnera, Wrocław 1995.
16. Granat M. (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Nałęczów, 1–3 czerwca 2000, Lublin 2000.

17. Granat M., *Ogólna charakterystyka Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, [w:] *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, pod red. M. Granata i J. Sobczaka, Lublin 2004.
18. *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2005.
19. Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003.
20. Lisowski P., *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.
21. *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, pod red. K. Wójtowicza, Warszawa 2006.
22. *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2004.
23. Prokop K., *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
24. Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
25. Sarnecki P., *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, [w:] Gdulewicz E., Zięba Załucka H. (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
26. Skrzydło W., *System źródeł prawa w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Projekt Konstytucji. Wartości i prawo*, Annales UMCS sect. G, t. XLIV, Lublin 1997, s. 113–126.
27. Skrzydło W., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, pod red. L. Garlickiego i A. Szmyta, Warszawa 2003.
28. Tuleja P., *Stosowanie konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
29. Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
30. Winczorek P., *Źródła prawa Rzeczypospolitej*, [w:] *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1997.