

**Dr Małgorzata Grzesik-Kulesza**

**Wydział Prawa i Administracji**

**Uniwersytet Rzeszowski**

## **Ustawodawstwo delegowane w projektach Konstytucji RP z 1997 roku**

### ***Streszczenie***

*Świadomość potrzeby uchwalenia nowej konstytucji zrodziła się w Polsce jeszcze przed rokiem 1989. Wejście w życie Konstytucji RP z 1997 roku należy uznać za zwycięstwo pozytywistycznego rozumienia prawa. Akt ten wprowadził do polskiego systemu prawnego wiele nowych instytucji i regulacji oraz sankcjonował zmiany zachodzące w Polsce po 1989 roku. Konstytucja z 1997 roku niewątpliwie dokonała przełomu w zakresie zasad tworzenia prawa. Regulacja dotycząca źródeł prawa radykalnie zerwała z wcześniejszym porządkiem prawnym i dotychczasową praktyką w zakresie tworzenia prawa, wprowadzając zamknięty system źródeł prawa. Nie przewidziano w niej natomiast klasycznego ustawodawstwa delegowanego.*

***Słowa kluczowe:** konstytucja, ustawodawstwo delegowane, polski system prawny, porządek prawny, tworzenie prawa, system źródeł prawa.*

## **Delegated legislation in the projects of the Constitution of RP from 1997**

### ***Abstract***

*Awareness of the need for the enactment of a new Constitution in Poland was born before 1989. The entry into force of the Constitution of the Republic of Poland in 1997 should be considered a victory of positivism in understanding of law. This Act introduced a lot of new institutions and regulations into the Polish legal system and sanctioned the changes in Poland after 1989. The Constitution of 1997 made undeniably a breakthrough in the area of lawmaking principles. Regulation concerning the sources of law radically broke up with the earlier legal order and insofar lawmaking practice by introducing a closed system of the sources of law. However, a classical delegated legislation was not implemented.*

***Key words:** constitution, delegated legislation, Polish legal system, legal order, lawmaking, system of the sources of law.*

Akty prawne z mocą ustawy mają długą tradycję w historii polskiego konstytucjonalizmu. Polskie konstytucje znały różne formy aktów prawnych z mocą ustawy i w różny sposób ustalały zakres oraz podstawę prawną ich wydawania. Celem artykułu jest analiza koncepcji w zakresie wprowadzenia ustawodawstwa delegowanego do porządku prawnego RP, jakie pojawiły się na etapie prac legislacyjnych nad uchwaleniem konstytucji z 1997 roku, bowiem pomimo że projekty otwarte były na wyposażenie organów pozaparlamentarnych w prawo wydawania aktów prawnych z mocą ustawy i kontynuowanie tradycji w tym zakresie, ustrojodawca ostatecznie zrezygnował z tej formy legislacji. Odstąpiono od ustawodawstwa delegowanego w ujęciu klasycznym i na gruncie Konstytucji z 1997 występuje ono tylko jako forma prawodawstwa wyjątkowego.

Wskutek raptownych zmian społecznych i prawnych zachodzących po 1989 r., w doktrynie prawa rozgorzała debata, której przedmiotem był problem ciągłości obowiązywania prawa ustanowionego w okresie PRL, a także kwestia poszanowania tego prawa po roku 1989. Dominującą rolę w dyskusji dotyczącej zmian ustrojowych odegrał nurt określany przez M. Jackowskiego jako „pozytywistyczny”<sup>1</sup>, który nie kwestionował ciągłości państwa polskiego po 1989 r. Zmiany lat 1989 i 1990 były dla jego przedstawicieli jedynie zmianą ustroju jednego i tego samego organizmu państwowego, zmianą rzeczywistości społecznej i politycznej tego samego kraju, przejściem od socjalizmu do kapitalizmu, od autorytaryzmu do demokracji.

Nowa konstytucja powstawała w latach 1989–1997 w procesie dynamicznych przemian ustrojowych. Jej rozwiązania nie wyrastały zatem na gruncie teoretycznych dywagacji, ale często były poddawane uprzedniej weryfikacji<sup>2</sup>. Uwarunkowania prawne, w jakich opracowywana była Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup>, wiązały się przede wszystkim z treścią ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>. Treść tej ustawy natomiast, zarówno w jej kształcie pierwotnym, jak i w kształcie nadanym nowelizacją z 22 czerwca 1994 r.<sup>5</sup>, została ustalona pod wpływem wydarzeń politycznych, które towarzyszyły poprzednio podejmowanym pracom konstytucyjnym. Świadomość potrzeby uchwalenia nowej konstytucji zrodziła się jeszcze przed rokiem 1989. Dyskutowano na ten temat już w latach siedemdziesiątych. Wówczas wskazywano na konieczność nadania jej bardziej jurydycznego

<sup>1</sup> M. Jackowski, *Transformacja ustrojowa po 1989 roku a zmiany prawa*, „Państwo i Prawo”, nr 5/2004, s. 16.

<sup>2</sup> J. Mordwiłko, *Podstawowe dylematy teoretyczne nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo”, nr 4/2000, s. 74.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78/1997, poz. 483).

<sup>4</sup> Dz. U. nr 67/1992, poz. 336.

<sup>5</sup> Dz. U. nr 61/1994, poz. 251.

charakteru. Zasadnicze zmiany, jakie należało wprowadzić w wyniku wydarzeń 1989 r., wynikały nie tylko z formalnych wad Konstytucji z 1952 r., ale przede wszystkim z faktu, że przestała ona odpowiadać nowym stosunkom społecznym, ekonomicznym i politycznym<sup>6</sup>.

Nowa Konstytucja RP została uchwalona zdecydowaną większością głosów 2 kwietnia 1997 r.<sup>7</sup> i definitywnie zatwierdzona po raz pierwszy w historii naszego państwa, w referendum konstytucyjnym 25 maja 1997 r. Wypracowanie jej tekstu przez Zgromadzenie Narodowe, obie izby parlamentu, Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego i jej podkomisje nie było łatwe i charakteryzowało się kilkakrotnie przeprowadzaną dyskusją nad tymi samymi zagadnieniami oraz formułowaniem coraz to nowych wersji ich rozwiązań. Te zabiegi proceduralne, powodujące przewlekłość prac, służyły realizacji szczególnie pożądanej cechy tekstu ostatecznego, jaką jest kompromis konstytucyjny<sup>8</sup>. Każda konstytucja powinna być zatem wynikiem konsensusu społeczno-politycznego co do jej podstawowych zasad i systemu wartości, na których się opiera<sup>9</sup>. Jak zauważa R. Mojak, Konstytucja z 1997 r. w swej treści odzwierciedla nie tylko kształt tego kompromisu (w płaszczyźnie proceduralnej, politycznej oraz w płaszczyźnie aksjologii i materii ustrojowej), ale również doświadczenia ustrojowe procesu transformacji demokratycznej w Polsce po roku 1989, minimalizując bądź eliminując pola konfliktów występujące pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r.<sup>10</sup>.

Jak słusznie podkreśla S. Wronkowska<sup>11</sup>, prawu w państwie prawnym stawia się określone wymagania. Odnoszą się one do sposobu jego tworzenia, do struktury systemu norm oraz do treści norm prawnych. Konstytucja z 1997 r. wprowadziła w tym zakresie niewątpliwie zasadnicze zmiany, a system źródeł prawa został w niej wyraźnie uporządkowany.

Przyjmowana poprzednio w Polsce koncepcja źródeł prawa była przedmiotem krytyki. Zarzucano jej głównie niejasność kompetencji prawodawczych organów państwa, ustalenie nieprecyzyjnych relacji między aktami prawotwórczymi oraz fakt, że na jej gruncie tworzone

<sup>6</sup> J. Wawrzyniak, *Cechy wspólne i różnice między projektami Konstytucji RP przedłożonymi Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, [w:] *Ku Konstytucji stabilizującej Polskę. Materiały z konferencji naukowej w Prywatnej Wyższej Szkole Businessu i Administracji 27 października 1994 r.*, Warszawa 1994, s. 7.

<sup>7</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 4 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 2 IV 1997 r., s. 39. Za uchwaleniem Konstytucji RP głosowało 451 członków ZN, przeciw – 40, a 6 członków wstrzymało się od głosowania.

<sup>8</sup> P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5/1997, s. 9.

<sup>9</sup> T. Mołdawa, *Konstytucja RP a standardy współczesnego konstytucjonalizmu*, [w:] *Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje*, T. Bodio, W. Jakubowski (red.), Warszawa 1997, s. 30.

<sup>10</sup> R. Mojak, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, s. 42 i 45.

<sup>11</sup> S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 70.

były pozakonstytucyjne formy tworzenia prawa przez pozakonstytucyjne organy<sup>12</sup>. Przepisy konstytucyjne zawarte w Konstytucji z 1952 r., jak i w Ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r., nie określały jednoznacznie podstawowego systemu źródeł prawa. Przepisy dotyczące tej materii zamieszczono w rozdziałach poświęconych organom władzy ustawodawczej i wykonawczej, przy okazji regulowania ich kompetencji. Nie wyznaczono kręgu organów uprawnionych do działalności prawotwórczej (z wyjątkiem organów uprawnionych do wydawania rozporządzeń) i nie zdefiniowano pojęcia aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym. Dlatego też w praktyce tworzenia prawa, system ten został otwarty, zarówno pod względem podmiotowym, jak i w zakresie form nadawanych aktom normatywnym<sup>13</sup>. Niejasne relacje między aktami prawnymi oraz niezgodne z konstytucją formy tworzenia prawa przez pozakonstytucyjne organy państwa, prowadziły do „rozchwiania” i „otwarcia” systemu źródeł prawa<sup>14</sup>. Według K. Działocha, system aktów normatywnych, jaki wykształcił się w praktyce, był wyraźnie szerszy w porównaniu z tym, który wynikał z konstytucji. Występowały akty, które nie miały żadnej sprecyzowanej podstawy prawnej w ustawie zasadniczej, albo była to podstawa wątpliwa. Zdaniem autora, stworzono w ten sposób dużą swobodę w stanowieniu prawa zarówno pod względem form, jak i podmiotów niewystarczająco w konstytucji legitymowanych, co powodowało małą stabilność prawa oraz brak dostatecznej spójności<sup>15</sup>. P. Winczorek słusznie określił funkcjonujące pozakonstytucyjne akty prawotwórcze jako „szarą strefę prawotwórstwa” o niejasnym statusie konstytucyjnym<sup>16</sup>. Zdaniem B. Banaszaka, otwarty system źródeł prawa wywołuje negatywne skutki z punktu widzenia stosowania prawa, co z kolei negatywnie odbija się na świadomości i kulturze prawnej społeczeństwa oraz organów władzy publicznej. W rezultacie braku przejrzystych mechanizmów stanowienia prawa i czynników decydujących o legalności aktów podstawowych, społeczeństwo traci zaufanie do prawa jako regulatora stosunków społecznych<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 4/1996, s. 31 i 35.

<sup>13</sup> M. Niezgódka-Medkova, *Problemy dostosowywania istniejącego systemu źródeł prawa do wymogów nowej Konstytucji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, nr 3-4/1997, s. 30. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 125.

<sup>14</sup> J. Oniszczyk, *Źródła prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Prawnicze”, nr 1-2/2000, s. 7.

<sup>15</sup> K. Działocha, *Zasady budowy systemu źródeł prawa w nowej Konstytucji*, [w:] *Problemy prawotwórstwa w nowej Konstytucji*, A. Patrzalek (red.), Wrocław 1988, s. 65.

<sup>16</sup> P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 4/1996, s. 20.

<sup>17</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 128.

Koncepcja źródeł prawa powinna natomiast zapewnić bezpieczną pozycję obywatela oraz zapewnić przejrzystość i sprawność działania władzy prawodawczej. S. Wronkowska wskazała na dwa podstawowe cele uporządkowania źródeł prawa: zapewnienie bezpiecznej pozycji obywatela, gdyż wszelki „woluntaryzm” w tworzeniu prawa stanowi – jak słusznie zauważa autorka – zagrożenie dla sytuacji obywatela w społeczności państwowej, a także zapewnienie przejrzystości i sprawności działania władzy prawodawczej<sup>18</sup>.

Wprowadzenie ładu w źródłach prawa stanowionego, co zgodnie z deklaracjami twórców projektu konstytucji miało się sprowadzić do zamknięcia katalogu źródeł prawa, miało polegać – według autorki – na wyczerpującym wyszczególnieniu form, w jakich mogą być wydawane normy prawa stanowionego, podmiotów wyposażonych w kompetencje prawodawcze oraz zakresu spraw, które mogą być unormowane poszczególnymi rodzajami aktów prawodawczych<sup>19</sup>. E. Gdulewicz wymienia jeszcze czwarty czynnik charakteryzujący zamknięty system źródeł prawa, a mianowicie dokładne ustalenie stosunków między poszczególnymi aktami prawotwórczymi<sup>20</sup>.

Według B. Banaszaka, zamknięty system źródeł prawa to system ukształtowany zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, wykluczający dowolność jego uzupełniania formami konstytucyjnie nieprzewidzianymi, które nie znajdują konstytucyjnej legitymacji w sformułowanych założeniach prawodawstwa. Zdaniem autora oznacza to więc, że organy władzy publicznej korzystają tylko z przyznanych im przez prawo kompetencji prawotwórczych, a każde przekroczenie granic ustanowionych w konstytucji pozbawia organ państwowy legitymacji do działania<sup>21</sup>. Uzasadniony wydaje się zatem pogląd P. Winczorka, że zamknięcie systemu źródeł prawa było z punktu widzenia ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego słusznym rozwiązaniem, gdyż w przeciwnym razie pozostawia się władzom publicznym zbyt dużą swobodę w podejmowaniu decyzji z zakresu tworzenia i stosowania prawa. To z kolei narusza zasadę państwa prawa oraz jest niebezpieczne z punktu widzenia interesów obywatela<sup>22</sup>. Zdaniem E. Gdulewicz, „rozchwianie” systemu źródeł prawa nie było też wskazane z punktu widzenia sprawności funkcjonowania organów władzy publicznej<sup>23</sup>. Również Z. Ziemiński jasno wyraża swój pogląd, że im mniej przejrzysta jest koncepcja źródeł prawa, tym trudniej jest realizować

<sup>18</sup> S. Wronkowska, *Źródła prawa...op. cit.*, s. 35.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>20</sup> E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), s. 174.

<sup>21</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 127.

<sup>22</sup> P. Winczorek, *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 121.

<sup>23</sup> E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł... op. cit.*, s. 174.

postulat demokratycznego państwa prawnego<sup>24</sup>. Według K. Działochoy, otwarcie systemu źródeł prawa grozi pojawieniem się aktów niekwalifikowanych, wydawanych wbrew zasadom konstytucyjnym i porządkowi, który zdaniem autora, powinien występować w zakresie stanowienia prawa<sup>25</sup>.

Istotne znaczenie – z punktu widzenia systematyki przepisów konstytucji – ma miejsce, jakie w treści ustawy zasadniczej zajmują postanowienia określające system źródeł prawa<sup>26</sup>. Warto przytoczyć w tym miejscu, w jaki sposób problematyka źródeł prawa została przedstawiona w projektach Konstytucji RP.

Przeciw rozproszeniu unormowań dotyczących źródeł prawa przemawiała dawna praktyka konstytucyjna oraz wola ugrupowań i osobistości politycznych, które w swoich projektach konstytucji zgłoszonych Zgromadzeniu Narodowemu, zamieszczały osobne rozdziały z zakresu problematyki źródeł prawa (były to projekty: Prezydenta RP – L. Wałęsy, KPN, senacki, „społeczny” – NSZZ „Solidarność”, PSL/UP)<sup>27</sup>. Zasadnicze znaczenie miało stwierdzenie, że umieszczenie całości problematyki źródeł prawa w jednym rozdziale pozwoli na uporządkowanie ich katalogu oraz wyrażenie kilku ważnych zasad dotyczących ogłaszania i trybu wejścia w życie tych aktów. Odwrotne, w stosunku do całościowego, ujęcie tej problematyki utrudniłoby wyrażenie tych zasad w tekście konstytucji<sup>28</sup>. Postulaty *de lege ferenda fundamentalis* zmierzały więc do tzw. „zamknięcia” systemu źródeł prawa.

Do realizowania zasady zamkniętego i zupełnego systemu źródeł prawa, projektodawcy zmierzali też poprzez enumeratywne wskazanie aktów normatywnych tworzących „porządek prawny RP” (projekt SLD, Prezydenta)<sup>29</sup>, „prawo RP” (projekt UD)<sup>30</sup>, czy będących „źródłami prawa RP” (projekt senacki, PC, obywatelski)<sup>31</sup>. Projekt PSL-UP posługiwał się zarówno pojęciem „prawo RP” w art. 6, jak i pojęciem „źródła prawa” w art. 49<sup>32</sup>. Problem miejsca, jakie w hierarchii źródeł prawa powinna zajmować ustawa zasadnicza, został podjęty jedynie w projekcie senackim, który w art. 50 ust. 1 stanowił, że „Konstytucja

<sup>24</sup> Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 117.

<sup>25</sup> Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXII, s. 111. Por. wypowiedź: P. Winczorka, *ibidem*, s. 113.

<sup>26</sup> B. Szepietowska, *System źródeł prawa w projektach Konstytucji RP*, [w:] *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, M. Kruk (red.), Warszawa 1994, s. 106.

<sup>27</sup> R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993–1997. Część I*, Warszawa 1997, s. 45, 247, 149, 304.

<sup>28</sup> P. Winczorek, *Źródła prawa...*, s. 17.

<sup>29</sup> R. Chruściak, *Projekty konstytucji...*, s. 95, 45.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 266.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 149, 332, 304.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 197.

jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej<sup>33</sup>. Większość przedłożonych projektów uwzględniała natomiast bezpośrednio stosowanie norm ustawy zasadniczej (projekt senacki – art. 50 ust. 2, projekt prezydenta – art. 12)<sup>34</sup>. Projekt PSL-UP przewidywał natomiast (w art. 16 ust. 1) bezpośrednio stosowanie przepisów konstytucji normujących prawa i wolności człowieka i obywatela<sup>35</sup>. Pozostałe projekty ujmowały ten problem w kontekście prawa obywatela do sądu. W kwestii stosunku prawa międzynarodowego do wewnętrznego, tylko dwa projekty (senacki – art. 57 i PSL-UP – art. 57)<sup>36</sup> wyraźnie formułowały obowiązek przestrzegania przez RP wiążącego ją prawa międzynarodowego, wprowadzając zasadę, że umowy międzynarodowe z chwilą nabrania mocy obowiązującej stają się częścią systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Jeżeli chodzi o pozycję ustawy w systemie źródeł prawa, to żaden z projektów nie określał tej pozycji przez wskazanie elementów jej konstrukcji prawnej. Miejsce ustawy wyznaczały natomiast przepisy dotyczące kontroli konstytucyjności i legalności aktów normatywnych, przewidując badanie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i konstytucją oraz badanie zgodności pozostałych aktów prawotwórczych władzy publicznej z ustawami. Większość projektów uznawała, że ustawa powinna być podstawą wszystkich stosunków prawnych w państwie (zasada nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy), przy jednoczesnym wyodrębnieniu materii należących do wyłączności ustawy<sup>37</sup>. Wnioskodawcy wprowadzili natomiast podział na ustawy organiczne (kardynalne, ustrojowe) i ustawy zwykłe<sup>38</sup>. Akty te różnił miał zakres przedmiotowy oraz tryb uchwalania, a więc i miejsce w hierarchii źródeł prawa. Ustawy organiczne usytuowano pomiędzy konstytucją a ustawą zwykłą<sup>39</sup>.

Projekty zgodnie proponowały istnienie dwóch form aktów podustawowych: rozporządzeń i zarządzeń, które miały być wydawane w celu wykonania ustawy i tylko na podstawie jej upoważnienia. Akty te odróżniał zakres przedmiotowy, a także charakter organów legitymowanych do ich wydawania.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 149.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 149, 45.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 190.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 152 i 200.

<sup>37</sup> B. Szepietowska, *System źródeł...op. cit.*, s. 111.

<sup>38</sup> Ustawy organiczne przewidywał projekt SLD, senacki i PSL-UP, ustawy ustrojowe znalazły się w projekcie obywatelskim, a ustawy kardynalne – w projekcie KPN, R. Chruściak, *Projekty konstytucji... op. cit.*, s. 149.

<sup>39</sup> Wyczerpująco na temat ustawy organicznej w projektach konstytucji pisze E. Gdulewicz, *Ustawa organiczna w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń V Republiki Francuskiej*, [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, K. Działocha, A. Preisner (red.), „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Wrocław 1995, s. 35–51.

Ostatnią z przewidzianych w projektach konstytucji form aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, są rzeczony w tytule niniejszego artykułu akty prawne o mocy ustawy. Projektodawcy wyróżnili dwa rodzaje tych aktów.

Pierwsze – z upoważnienia ustawy – miał wydawać prezydent (projekt prezydenta – art. 49)<sup>40</sup> w formie dekretów z mocą ustawy oraz Rada Ministrów (projekt SLD – art. 96, UD – art. 66)<sup>41</sup> w formie rozporządzeń z mocą ustawy (z wyjątkiem projektu PC – art. 5 ust. 2, który przyjął dla nich nazwę dekretów)<sup>42</sup>. Projekty przewidywały też prawo prezydenta (projekt KPN – art. 93,94,95; prezydencki – art. 50; senacki – art. 49 ust. 2)<sup>43</sup> oraz Rady Ministrów (projekt UD – art. 66)<sup>44</sup> do wydawania aktów o mocy ustawy z upoważnienia ustawy zasadniczej. Miały one przybrać formę dekretów z mocą ustawy w przypadku pierwszego i rozporządzeń z mocą ustawy w przypadku drugiego ze wskazanych podmiotów. Akty prawne o mocy ustawy miały funkcjonować jako wyjątkowa forma działalności prawotwórczej.

Dekrety i rozporządzenia z mocą ustawy wydawane na podstawie ustawy upoważniającej spełniać miały według wnioskodawców następujące warunki:

- Nie mogły regulować następujących spraw: zmiany konstytucji (wszystkie projekty), budżetu państwa (wszystkie z wyjątkiem projektu UD), wyrażania zgody na ratyfikację umów międzynarodowych (projekt SLD i PC), wyborów prezydenta, Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego (projekt prezydencki, UD i PC), materii unormowanych przez ustawy organiczne (projekt SLD), praw politycznych obywateli (projekt UD i PC), podatków (projekt prezydenta), praw i wolności osobistych oraz wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych (projekt PC), systemu monetarnego, ustanawiania monopolu, zaciągania pożyczek państwowych, zbywania i obciążania nieruchomości majątku skarbu państwa (projekt KPN).

Projektodawcy proponowali więc szeroki katalog ograniczeń, jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy tych aktów.

- W kwestii czasowych ograniczeń trwania pełnomocnictw, proponowano następujące rozwiązania: ograniczenie czasu obowiązywania pełnomocnictw Rady Ministrów do sześciu miesięcy oraz ich wygaśnięcie z dniem zarządzenia wyborów do Sejmu lub z dniem przyjęcia przez prezydenta dymisji Rady Ministrów (projekt SLD - art. 96 ust.

<sup>40</sup> R. Chruściak, *Projekty konstytucji...op. cit.*, s. 54.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 114 i 276–277.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 332.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 251, 54, 167.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 277.



1) oraz do okresu między sesjami Sejmu (projekt UD - art. 66 ust. 1). Projekt prezydenta przewidywał natomiast, że czas trwania pełnomocnictw miała wskazywać ustawa upoważniająca (art. 49).

- W sprawie kontroli aktów o mocy ustawy przyjmowano następujące założenia: prewencyjną kontrolę ze strony Trybunału Konstytucyjnego oraz weto prezydenta, z tym że rozporządzenie niepodpisane przez prezydenta mogło być wniesione przez Radę Ministrów do Sejmu tylko jako projekt ustawy (projekt UD); obowiązek przedłożenia rozporządzeń z mocą ustawy Wielkiej Komisji Ustawodawczej Sejmu, która mogła zatwierdzić je bez zmian (co pozbawiało prezydenta możliwości odmowy ich podpisania) lub odrzucić w całości, a także możliwość skorzystania przez prezydenta z kontroli prewencyjnej przed zarządzeniem ich ogłoszenia (projekt SLD – art. 96 ust. 3, 5, 6). Projekt prezydenta nie przewidywał natomiast możliwości kontroli dekretów z mocą ustawy przez Sejm (art. 49).

Dla aktów z mocą ustawy wydawanych z upoważnienia konstytucji, wnioskodawcy przyjęli z kolei następujące rozwiązania:

- Projekt UD – przewidujący możliwość wydawania tego typu rozporządzeń z mocą ustawy przez Radę Ministrów – wprowadzał zarówno ograniczenia przedmiotowe, czasowe, jak również formy kontroli. Zakres przedmiotowy oraz forma kontroli zostały ukształtowane tak jak w przypadku rozporządzeń wydawanych z upoważnienia ustawy (art. 66 ust. 4, 6, 7). Ograniczenia czasowe przewidywały możliwość wydawania tego rodzaju aktów tylko w przerwie międzykadencyjnej. Miały one zachowywać moc obowiązującą w okresie sześciu miesięcy, chyba że zostałyby zatwierdzone przez Sejm w drodze ustawy.
- Zgodnie z art. 50 ust. 1 projektu prezydenckiego, dekrety z mocą ustawy wydawane bez ustawowego upoważnienia, nie mogły dotyczyć następujących kwestii: zmiany konstytucji, ordynacji wyborczych, budżetu państwa i podatków. Mógł je wydawać prezydent w razie nagłej konieczności państwowej, w czasie gdy nastąpiłoby rozwiązanie parlamentu. Dla ważności tych dekretów, projekt wymagał kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy w ten sposób ponosiliby za nie odpowiedzialność przed Sejmem (art. 64 ust. 1). Akty te miały tracić moc obowiązującą w przypadku nieprzedłożenia ich Sejmowi do zatwierdzenia (art. 50 ust. 2).
- W myśl projektu KPN (art. 93 ust. 2), dekretem z mocą ustawy wydawanym wprost w oparciu o normę konstytucyjną mogła być regulowana każda dziedzina, dla której wymagana była formy ustawy. Nie mogły one dotyczyć: zmiany konstytucji, ordynacji

wyborczej do Sejmu i Senatu, budżetu (z wyjątkiem przypadku uregulowanego w art. 85), nakładania podatków i ustanawiania monopolu, systemu monetarnego, zaciągania pożyczek państwowych, zbywania i obciążania nieruchomości państwowego. Akty te mogły być wydawane w okresie między sesjami Izby Poselskiej, albo w przypadku jej rozwiązania lub utraty możliwości działania, a także w innych przypadkach określonych w konstytucji lub ustawie kardynalnej (art. 93 ust.1). O formie kontroli tych aktów stanowił art. 94 projektu, zgodnie z którym dekret wymagał akceptacji ze strony Izby Poselskiej.

W przypadku nieprzedstawienia go w ciągu trzech najbliższych posiedzeń, Izba Poselska mogła z własnej inicjatywy podjąć uchwałę akceptującą, zmieniającą lub uchylającą dekret. W razie braku uchwały dekret traciłby moc po upływie sześciu miesięcy. Projekt ten przyznał też prezydentowi prawo do wydawania dekretów w każdym czasie, jeżeli dotyczyłyby organizacji rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, organizacji administracji rządowej oraz innych spraw wyraźnie określonych przez konstytucję lub ustawę kardynalną.

- Projekt senacki, który w art. 138 przewidywał tylko dekrety z mocą ustawy wydawane przez prezydenta z upoważnienia ustawy zasadniczej, również wprowadzał pewne ograniczenia w tym zakresie. Mogły być one wydawane jedynie w czasie stanu wojny lub stanu wojennego, jeżeli Sejm nie mógł wykonywać funkcji ustawodawczych. Dekrety miały podlegać kontroli ze strony Sejmu i w przypadku niezatwierdzenia traciłyby moc obowiązującą.

Przewidziane we wszystkich projektach prawo egzekutywy do wydawania rozporządzeń i dekretów z mocą ustawy, negatywnie oceniła M. Kruk<sup>45</sup>. Zdaniem autorki są to akty o niedemokratycznym charakterze, które ograniczając władzę ustawodawczą parlamentu, naruszają zasadę podziału władzy<sup>46</sup>.

Zadanie przygotowania wstępnego projektu przepisów dotyczących źródeł prawa Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego powierzyła stałej podkomisji źródeł prawa. Utworzenie takiej podkomisji dowodziło, iż wśród członków Komisji Konstytucyjnej istniało przekonanie o wadze problematyki źródeł prawa dla całości postanowień Konstytucji RP oraz wola ich uporządkowania i normatywnego rozstrzygnięcia<sup>47</sup>. Ideą przewodnią w pracach dotyczących źródeł prawa, było zamknięcie jego katalogu, w którym miały się

<sup>45</sup> M. Kruk, *Wizja parlamentu w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994, s. 20.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>47</sup> P. Winczorek, *Źródła prawa...op. cit.*, s. 16 i 17.

znaleźć wszystkie akty o charakterze prawotwórczym (tzn. akty zawierające abstrakcyjne i generalne normy postępowania). Komisja dążyła przede wszystkim do jego zamknięcia od dołu, przez co rozumiano enumeratywne wymienienie aktów prawotwórczych najniższego rzędu, poza którymi nie występują już żadne inne akty normatywne<sup>48</sup>.

Debata nad projektem jednolitym w kwestiach dotyczących rozdziału III traktującego o źródłach prawa odbyła się na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 5 lipca 1995 r. Rozważano przede wszystkim, jaki tytuł ma nosić ten rozdział, a także czy powinien rozpoczynać się od artykułu wyliczającego elementy tworzące prawo (art. 69 projektu jednolitego Konstytucji RP). Rozważano też, czy system źródeł powinien mieć charakter otwarty czy zamknięty. Podkomisja redakcyjna zaproponowała dwa warianty brzmienia tytułu rozdziału III: „System prawa” i „System źródeł prawa”. Poseł R. Grodzicki zaproponował natomiast, aby rozdział ten zatytułować „Źródła prawa”. Jeżeli chodzi o drugą kwestię, to większość mówców opowiadała się za zamkniętym systemem źródeł prawa oraz ich skatalogowaniem. Wszyscy zgadzali się z tezą, że takie rozwiązanie dyktowały nie tylko logika konstytucji i jej porządek wewnętrzny, ale też wzgląd na ochronę praw i wolności obywatelskich. Jedynym przeciwnikiem wymienienia w jednym artykule wszystkich źródeł prawa był poseł R. Grodzicki<sup>49</sup>.

W dniu 21 sierpnia 1995 r. odbyły się głosowania dotyczące wyżej wymienionych kwestii. Większością 25 głosów popierających, przy 7 głosach przeciwnych i 2 wstrzymujących się, Komisja przegłosowała nadanie rozdziałowi III tytułu: „Źródła prawa”. Rozstrzygnięto też kwestię definicji katalogu źródeł prawa. Oprócz propozycji podkomisji redakcyjnej, wnioski w tej sprawie przedłożyli: poseł J. Gwiżdż, J. Ciemniowski, przedstawiciele Rady Ministrów – prof. A. Gwiżdż i prof. S. Gebethner, posłanka M. Kurnatowska, senatorzy A. Grześkowiak i P. Andrzejewski. Jedynym wnioskiem, który otrzymał głosy większości członków Komisji był wniosek przedstawicieli Rady Ministrów, stąd też art. 69 otrzymał następujące brzmienie: „Prawo Rzeczypospolitej polskiej tworzą: Konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy oraz akty normatywne wydawane na podstawie i w celu wykonania ustawy”<sup>50</sup>.

W dniu 30 maja 1995 r. odbyła się natomiast debata nad art. 111 i 112 projektu jednolitego, dotyczącymi upoważnienia rządu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Według art. 111 ust. 1 „Ustawa uchwalona bezwzględną większością głosów może upoważnić Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Inicjatywa

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>49</sup> Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXII, s. 108–109, 114.

<sup>50</sup> Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XXIII, s. 7.

ustawodawcza w tym zakresie przysługuje Radzie Ministrów”. Kolejne ustępy tego artykułu brzmiały następująco: „Ust. 2. Ustawa o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy każdorazowo określa przedmiot regulacji oraz okres obowiązywania upoważnienia. Ust. 3. W czasie obowiązywania ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy inicjatywa ustawodawcza w zakresie, o którym mowa w ust. 2, przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. Ust. 4. Ustawa nie może upoważnić Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy dotyczących zmiany konstytucji, wyborów do Sejmu, Senatu, prezydenta i organów samorządu terytorialnego, ustroju wymiaru sprawiedliwości, praw politycznych obywateli, uchwalenia lub zmiany budżetu państwa oraz zgody na ratyfikację umów międzynarodowych. Ust. 5. Okres obowiązywania upoważnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy nie może przekraczać sześciu miesięcy. Upoważnienie to wygasa z dniem przyjęcia przez prezydenta dymisji Rady Ministrów”. Art. 112 ust. 1. i 2. brzmiał następująco: „Prezydent w ciągu 14 dni podpisuje rozporządzenia z mocą ustawy, o którym mowa w art. 111, albo odmawia jego podpisania. Przed podpisaniem rozporządzenia z mocą ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności rozporządzenia z konstytucją. Prezydent podpisuje rozporządzenie z mocą ustawy, które Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z konstytucją”<sup>51</sup>.

Propozycję alternatywną przedstawił senator P. Andrzejewski, postulując przede wszystkim, aby zmienić nazwę tych aktów na „dekrety”. Wniosek ten popierał też ekspert Komisji P. Winczorek. Rozwiązanie to różniło się nieco od propozycji przedłożonej przez podkomisję redakcyjną. Wśród negatywnych klauzul dotyczących zakresu przedmiotowego rozporządzeń z mocą ustawy wariant ten zakazywał regulowania w drodze tych aktów wolności, praw osobistych i politycznych obywateli oraz praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych. W przypadku odmowy podpisania rozporządzenia przez prezydenta, wprowadzał ponadto ograniczenie formalnoprawne w postaci możliwości ponownego wprowadzenia dekretu do Sejmu tylko w postaci projektu ustawy. Nie wprowadzał natomiast sześciomiesięcznego okresu obowiązywania upoważnienia i nie przewidywał jego wygaśnięcia z dniem przyjęcia przez prezydenta dymisji Rady Ministrów<sup>52</sup>. Większość mówców wypowiadała się przeciw idei upoważnienia Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Wniosek o skreślenie art. 111 i 112 złożyli poseł R. Bugaj oraz poseł W. Borowik, według których wprowadzenie takich aktów

<sup>51</sup> Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XIX, s. 62.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

do Konstytucji RP naruszyłyby pewną pryncypialną zasadę i mogłyby doprowadzić do chaosu prawnego. Zdaniem posła J. Zdrady, proponowane rozwiązania wprowadzałyby możliwość „swoistej blokady” ustawodawczej, skoro mimo wydania pełnomocnictw, Rada Ministrów nie była zobowiązana do wydania dekretu, a inicjatywa ustawodawcza w czasie ich obowiązywania nie przysługiwała innym podmiotom. Poglądy te podzielił ekspert Komisji L. Wiśniewski, według którego zawarty w projekcie jednolitym art. 111 stanowił wręcz naruszenie zasady podziału władzy<sup>53</sup>. Przeciw upoważnieniu rządu do wydawania aktów o mocy ustawy wypowiedzieli się również ekspert Komisji K. Działocha i poseł J. Cierniewski. Oprócz braku ustrojowych i konstytucyjnych przesłanek dla wprowadzenia instytucji dekretu, K. Działocha zarzucał proponowanym rozwiązaniom przede wszystkim brak kontroli parlamentarnej nad tymi aktami<sup>54</sup>. Nie wszyscy jednak popierali powyższe argumenty. Za pozostawieniem art. 111 i 112 w projekcie jednolitym, opowiadali się: przedstawiciel Rady Ministrów S. Gebethner i przedstawiciel prezydenta W. Kulesza. Również senator P. Andrzejewski – przedstawiciel społecznego projektu konstytucji podtrzymał prawo Rady Ministrów do wydawania dekretów z mocą ustawy<sup>55</sup>.

Głosowanie w sprawie rozporządzeń z mocą ustawy odbyło się w dniu 31 maja 1995 r. W wyniku głosowań Komisja większością 27 głosów, przy 4 przeciwnych i 1 wstrzymującym się, przyjęła wniosek o skreślenie art. 111 i art. 112, a większością 26 głosów, przy 4 popierających i 1 wstrzymującym się, odrzuciła wniosek o przyjęcie art. 111 w brzmieniu przedłożonym przez senatora P. Andrzejewskiego<sup>56</sup>. Zrezygnowano zatem z rządowych rozporządzeń z mocą ustawy, a decyzję tę uzasadniano tym, że w obliczu likwidacji przerwy międzykadencyjnej i utrzymania trybu pilnego dającego rządowi możliwość szybkiego realizowania swoich zamierzeń ustawodawczych, utrzymywanie tych aktów nie miałyby sensu.

Polska Konstytucja z kwietnia 1997 r. dokonała niewątpliwie przełomu w zakresie zasad tworzenia prawa. Wykorzystano w niej tendencje rozwojowe charakterystyczne dla współczesnych konstytucji, wprowadzających coraz bardziej rozwinięte i przemyślane reguły prawodawstwa. Przede wszystkim przyjęła ona koncepcję prawa opartą na jego pozytywistycznym rozumieniu. Konstytucja nie daje więc podstaw do uznania samoistnego ich obowiązywania<sup>57</sup>. Według K. Działochy, zgodnie z tą koncepcją treść norm prawnych – jako obowiązujących norm postępowania z sankcją państwa – ustalana jest ostatecznie

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 48.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 46 i 49.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 63.

<sup>57</sup> A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5/1997, s. 34.

poprzez odpowiednie akty ich stanowienia lub uznania przez państwo jakichś norm lub faktów za normy prawa. Zespół tak tworzonych norm postępowania pochodzi zatem zawsze od państwa, w szczególności od konstytucyjnych organów państwa wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. Jest to – zdaniem autora – podstawa obowiązywania prawa odróżniająca ostatecznie normy prawa od norm moralnych, w tym norm prawa natury<sup>58</sup>. Należy przychylić się do stwierdzenia autora, iż koncepcja ta nie jest wyrazem pozytywizmu opartego na założeniu, że treść prawa kształtowana jest apodyktycznie przez władzę publiczną, lub że jest ono ideowo neutralne. Jest to koncepcja charakterystyczna dla demokratycznego państwa prawnego.

Tendencje rozwojowe współczesnych konstytucji znajdują swoje odbicie między innymi w sformułowaniach dotyczących „źródeł prawa”<sup>59</sup>. W polskiej Konstytucji z 1997 r. kwestii tej poświęcony został rozdział III. Autorzy rozdziału III projektu konstytucji rozważali kilka innych (niż „źródła prawa”) tytułów tego rozdziału, np. „system źródeł prawa” czy „system prawa”. Tytuł zawarty w projekcie uznano ostatecznie za najbardziej zwięzły i adekwatny do treści rozdziału<sup>60</sup>.

Regulacja dotycząca źródeł prawa, zawarta w Konstytucji RP z 1997 r., radykalnie zerwała z wcześniejszym porządkiem prawnym i istniejącą praktyką w zakresie tworzenia prawa. Zamknięto krąg organów centralnych uprawnionych do tworzenia prawa powszechnie obowiązującego, a na szczeblu wykonawczym wprowadzono tylko jedną dopuszczalną formę – rozporządzenie<sup>61</sup>. Charakterystyczną cechą nowej regulacji jest ujęcie źródeł prawa w jednym miejscu w postaci specjalnego rozdziału, określającego dominujące formy działania aparatu państwowego. Podkreśla to nie tylko znaczenie, ale i autonomiczny charakter tej problematyki<sup>62</sup>. Nowatorskim rozwiązaniem jest rozróżnienie źródeł prawa na powszechnie obowiązujące oraz mające charakter wewnętrzny. Konstytucja nie definiuje wyraźnie aktów powszechnie obowiązujących. Według W. Skrzydło, źródła te wiążą i obowiązują wszystkie podmioty podlegające prawodawstwu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>63</sup>. Akty wewnętrznie obowiązujące zostały natomiast scharakteryzowane wprost w art. 93 Konstytucji<sup>64</sup>. Istotą

<sup>58</sup> K. Działocha, *O prawie i jego źródłach z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie 17 października 2002*, H. Jerzmański (red.), Warszawa 2002, s. 46.

<sup>59</sup> Szerzej: P. Häberle, *Źródła prawa w nowych konstytucjach*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4/1996, s. 58 i n.

<sup>60</sup> P. Winczorek, *Źródła prawa...*, s. 17.

<sup>61</sup> M. Niezgódka – Medkova, *Problemy...*, s. 37.

<sup>62</sup> A. Bałaban, *Źródła prawa...*, s. 34.

<sup>63</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004, s. 107.

<sup>64</sup> K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport końcowy z badań*, Warszawa 2006, s. 65.

aktów prawa wewnętrznego jest ograniczenie zakresu ich obowiązywania do „jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu te akty”<sup>65</sup>.

Wśród aktów powszechnie obowiązujących, art. 87 ust. 1 Konstytucji wymienia – według ich hierarchii – następujące kategorie: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia wykonawcze. Odrębną kategorią są wymienione w art. 87 ust. 2 Konstytucji, powszechnie obowiązujące „akty prawa miejscowego” o ograniczonym zasięgu działania, gdyż mają obowiązywać tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły – organów samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Koncepcja rozdziału III Konstytucji, poświęconego źródłom prawa zakłada, że system ten jest zamknięty zarówno od strony przedmiotowej, jak i podmiotowej<sup>66</sup>. Aspekt przedmiotowy sprowadza się do tego, że konstytucja wyczerpująco wymienia formy aktów powszechnie obowiązujących (art. 87). Unormowanie zawarte w art. 87 ma charakter enumeratywny i nie podlega rozszerzeniu przez ustawę zwykłą. Zamknięcie systemu od strony podmiotowej oznacza natomiast, że do stanowienia norm o charakterze powszechnie obowiązującym upoważnione są tylko organy wprost w konstytucji wymienione<sup>67</sup>. Jest to zupełne zamknięcie kręgu uprawnionych podmiotów i form, w jakich ujęte zostały źródła prawa<sup>68</sup>. Niewątpliwie zaletą takiego systemu jest uporządkowanie działalności prawotwórczej, zwiększenie pewności prawa i bezpieczeństwa obrotu prawnego, poprzez wyeliminowanie wielości podmiotów tworzących prawo o krzyżujących się kompetencjach<sup>69</sup>.

System prawny ma budowę hierarchiczną. Zasada hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa to istotny element koncepcji państwa prawnego<sup>70</sup>. W państwie prawnym szczególną rolę przypisuje się aktom normatywnym uchwalanym przez organy przedstawicielskie<sup>71</sup>.

Na czele hierarchii aktów normatywnych stoi Konstytucja RP, czyli akt umowy społecznej, potwierdzony w referendum, o ograniczonej możliwości zmian (definicja przyjęta za A. Bałabanem)<sup>72</sup>. W państwie prawnym zyskuje ona nowy wymiar z uwagi na zwiększenie zakresu jej zadań, związanych z prawnym kształtowaniem nowej koncepcji państwa opartej

<sup>65</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 129.

<sup>66</sup> M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo”, nr 2/1998, s. 12.

<sup>67</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 127 i 128.

<sup>68</sup> J. Oniszczyk, *Źródła prawa...*, s. 12.

<sup>69</sup> P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999, s. 25.

<sup>70</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 124.

<sup>71</sup> A. Pieniążek, *W sprawie jakości prawa w państwie prawnym*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa*, Lublin 2000, s. 226.

<sup>72</sup> A. Bałaban, *Źródła prawa...*, s. 34 i 38.

na zasadzie subsydiarności w relacjach z podmiotami zewnętrznymi. Rolą konstytucji jako ustawy o najwyższej mocy prawnej jest – zgodnie z koncepcją państwa prawnego – między innymi zapewnienie spójności systemu prawnego tworzonego na jej podstawie, zwłaszcza spójności aksjologicznej<sup>73</sup>.

Szczególne pozycja w systemie źródeł prawa przypada ustawie. Ustawa jest uchwalanym przez parlament aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym, posiadającym wśród aktów prawa stanowionego moc prawną najwyższą po Konstytucji RP. Zgodnie z zasadą samoistnej właściwości prawodawczej ustawy, jest ona właściwa we wszystkich sprawach, które wymagają zastosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim dotyczących powoływania, kompetencji i trybu funkcjonowania organów państwowych oraz praw, wolności i obowiązków obywatelskich<sup>74</sup>. Usytuowanie ustawy zasadniczej i ustaw na szczycie hierarchii aktów normatywnych ma też znaczenie dla realizacji zasady suwerenności narodu, z której z kolei wynika szczególna rola parlamentu w systemie organów władzy<sup>75</sup>.

Za ustawami usytuowane zostały ratyfikowane umowy międzynarodowe, a więc dzieło wspólnoty międzynarodowej. Ostatnią postacią źródła prawa powszechnie obowiązującego są rozporządzenia wykonawcze, znajdujące swoje uzasadnienie w ustawowym odesłaniu, i które mogą być wydawane przez prezydenta, rząd, prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działem administracji rządowej, przewodniczącego określonego w ustawie komitetu powołanego w skład Rady Ministrów i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Rozporządzenie to jedyna forma aktu powszechnie obowiązującego o charakterze wykonawczym. Wymóg szczegółowego upoważnienia ustawowego oraz zakaz przekazywania kompetencji do wydania rozporządzeń innemu organowi (zakaz subdelegacji) to nowość w ich konstrukcji prawnej.

Analiza przepisów konstytucji pokazuje, że rozdział III nie wyczerpuje jednak katalogu aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym. Aktami takimi mogą stać się wymienione w rozdziale XI rozporządzenia z mocą ustawy, wydawane przez prezydenta RP w czasie jednego ze stanów nadzwyczajnych<sup>76</sup>. Ze względu na ich szczególny charakter, nie zostały wyliczone w rozdziale III Konstytucji, lecz znalazły swą podstawę

<sup>73</sup> S. Wronkowska, *Polskie dyskusje...*, s. 71.

<sup>74</sup> A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2005, s. 22.

<sup>75</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 124.

<sup>76</sup> Por. K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i w praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2005, s. 12.



w art. 234<sup>77</sup>. Konstytucja nie przewiduje natomiast instytucji ustawodawstwa delegowanego w ujęciu klasycznym. Oznacza to, że ustawa zasadnicza nie przewiduje aktów normatywnych rangi ustawowej, wydawanych przez organ inny niż Sejm, nazywanych w polskiej terminologii dekretemi (dekretami z mocą ustawy) lub rozporządzeniami z mocą ustawy – stanowiących jedną z form prawotwórstwa i mających długą tradycję w historii polskiego konstytucjonalizmu. Przyjęta w Konstytucji z 1997 r. koncepcja źródeł prawa jest odzwierciedleniem nowych zasad ustroju i nowej idei aparatu państwowego. Postanowienia z tego zakresu stanowią istotne *novum* i, zdaniem A. Bałabana, powodują konieczność przewartościowania dotychczasowych poglądów, opartych na zasadzie autonomii źródeł prawa wewnątrzpaństwowego<sup>78</sup>.

Proces dostosowania istniejącego wcześniej systemu źródeł prawa do nowych założeń został uregulowany w przepisach przejściowych. Zgodnie z tymi przepisami, część zadań dostosowawczych nałożono na określone organy, a część pozostawiono do zrealizowania organom prawodawczym i stosującym prawo. Pewnych czynności dostosowawczych dokonał sam ustrojodawca<sup>79</sup>. Między innymi dla rządu przewidziane zostały działania dostosowujące, mające nadać systemowi prawnemu strukturę odpowiadającą nowej koncepcji źródeł prawa, o czym obszernie pisze M. Laskowska<sup>80</sup>. Najważniejszym elementem w całym procesie wprowadzania w życie nowej ustawy zasadniczej było dokonanie odpowiednich zmian w ustawodawstwie zwykłym ze względu na pozycję ustawy w systemie źródeł prawa<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej...*, s. 60.

<sup>78</sup> A. Bałaban, *Źródła prawa...*, s. 43.

<sup>79</sup> K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy...*, s. 70.

<sup>80</sup> M. Laskowska, *Realizacja konstytucji – obowiązki Rady Ministrów określone w rozdziale XIII ustawy zasadniczej*, [w:] *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego*, M. Kruk (red.), Warszawa 2006, s. 250.

<sup>81</sup> Zob. K. Działocha, S. Jarosz, *Konstytucja po dwóch latach jej obowiązywania*, „Państwo i Prawo”, nr 12/1999, s. 3–20.