

**Tomasz POŁOMSKI**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu  
Zespół Szkół Ekonomicznych w Nowym Sączu

## **ŹRÓDŁA PRAWA W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

### **Streszczenie**

Niniejszy artykuł jest próbą zarysu struktury norm prawnych w ustroju państwa. Już w ogólnym znaczeniu struktury zawierają się takie jej atrybuty jak uporządkowanie, organizacja, hierarchia, właściwości i relacje – co pozwala potraktować strukturę (w szczególności normatywną) w ujęciu systemowym. Elementarnym tworzywem tego systemu są normy prawne, czyli reglamentowane komunikaty, które odwzorowują narzucony przez legislaturę porządek prawny. Typizacja źródeł prawa deleguje adresatom tych komunikatów (obywatelom, organom państwowym) pewien schemat postępowania, konstytuujący zasadę legalizmu. Kontrolne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego (TK) sprowadzają się do odkodowywania (stwierdzania lub zaprzeczania) praworządności dyrektyw w świetle stosowania norm z przepisów prawa. W artykule położono merytoryczny nacisk na zjawisko sprzężenia norm krajowych z regulacjami (umowami) międzynarodowymi. Poddano pod wątpliwość ukształtowaną praktykę traktowania nowelizacji umów – jako części krajowego porządku prawnego – bez ich każdorazowego wewnętrznego promulgowania. Podano również przykład braku wyraźnego stanowiska (uzasadnienia) TK, jakie było zajmowane w przedmiocie zasady *nullum crimen sine lege scripta* – zabraniającej kryminalizacji czynów w drodze aktów rangi podustawowej.

**Słowa kluczowe:** źródło prawa, norma prawna, konstytucja, umowa międzynarodowa, trybunał konstytucyjny, promulgacja.

## **SOURCES OF LAW IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND**

### **Summary**

This article is an attempt to outline the structure of legal provisions in the state system. In the general sense of the structure, there are such attributes as orderliness, organization, hierarchy, properties and relationships – which allows to regard the structure (particularly in a normative sense) as a systemic approach. Legal norms, or rationed messages are the elementary link of this system, which reflect the legal order imposed by the legislation. The typification of the sources of law gives the recipients of these communications (citizens, state authorities) a certain pattern of behavior, constituting the principle of legalism. The control powers of the Constitutional Tribunal (CT) concentrate on decoding (affirming or denying) the legality of directives in the light of the application of norms stated by the law. The article puts a substantive emphasis on the phenomenon of coupling national standards with the international regulations (agreements). The established practice of treating the amendment of contracts as a part of the national legal order was undermined without any internal promulgation. An example of the lack of a justification of the Constitutional Tribunal was also presented, which was taken into consideration according to the principle of *nullum crimen sine lege scripta* – which forbids the criminalization of acts by means of subordinate acts.

**Key words:** sources of law, legal provision, constitution, international agreement, Constitutional Tribunal, promulgation.

## Wprowadzenie

Podstawowym elementem każdego systemu prawa są normy prawne – często ze sobą wzajemnie sprzężone, mimo ich rozproszenia w różnych aktach normatywnych. System ten definiuje się różnorodnie. M. Stahl utożsamia go z „właściwie uporządkowanym zbiorem norm powiązanych w wymagany sposób, uwzględniających relacje treściowe, hierarchiczne i formalne” (2004, s. 189). Każda norma prawna wywodzi się z przepisu prawnego (lub kilku przepisów) jako podstawowej jednostki redakcyjnej. Problematykę źródeł prawa warto podejmować w wielu płaszczyznach klasyfikujących to pojęcie, ponieważ tylko szerokie spektrum badania tego zagadnienia daje wyczerpującą odpowiedź na pytanie, czym one są. W nauce funkcjonuje podział źródeł prawa ze względu na charakter materialny lub formalny. W ujęciu formalnym źródłami prawa są akty stanowienia prawa (Zimmermann, 2005, s. 35), które muszą wykazywać cechy prawa pozytywnego – w odróżnieniu od prawa naturalnego, wynikającego z samej istoty człowieka i społeczeństwa, więc istniejącego niezależnie od woli konkretnego prawodawcy. Poza stroną formalną, doktryna wyróżnia też materialny kontekst źródeł prawa, rozumiany jako zespół czynników oddziałujących (inspirujących prawodawcę) na merytoryczny zakres inicjatywy legislacyjnej. Literalne znaczenie frazy „źródło prawa” koresponduje także z istotą samego publikowania aktu prawnego w dzienniku urzędowym. W literaturze dominuje formalne postrzeganie źródeł prawa jako aktów normatywnych, które zawierają normy o charakterze generalnym (dotyczącym ogólnie określonych adresatów (Ibidem, s. 314)) i abstrakcyjnym (dotyczącym klasy sytuacji faktycznych (Ibidem)). Nie są zatem źródłami prawa akty administracyjne (np. decyzje, postanowienia) – są one raczej ich przeciwieństwem, choćby z uwagi na ich zindywidualizowany charakter.

### 1. Struktura źródeł prawa

Przyjmuje się, że składniki systemu prawa powinny być odpowiednio uporządkowane, przy czym strukturę tego uporządkowania opisuje się przez pryzmat takich cech, jak zupełność, spójność, a także właściwość zamkniętego bądź otwartego katalogu źródeł prawa. W dużym uproszczeniu, zupełności odpowiada jednoznaczne przyporządkowanie jakiejś normy postępowania do systemu prawa (brak luk prawnych), natomiast spójność utożsamia się z niesprzecznością norm prawnych (np. przez domniemanie konstytucyjności ustaw). Powyższe założenia otwierają pole do praktycznego wykorzystania wykładni systemowej (zewnątrznej) przepisów prawa.

Badanie systemu prawa w kategoriach otwartego lub zamkniętego katalogu jego źródeł należy do jednych z bardziej skomplikowanych zagadnień we współczesnej doktrynie i orzecznictwie konstytucyjnym. Na pierwszy rzut oka problematyka ta wydaje się trywialna choćby ze względu na fakt, że ustawa zasadnicza, która weszła w życie 17 października 1997 roku, wprost w Rozdziale III (zatytułowanym „Źródła prawa”) wylicza, w sposób zamknięty, składniki katalogu aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. W jego skład wchodzi (art. 87 ust. 1): konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia – przy czym na tym etapie nie można jeszcze wyciągać wniosków co do hierarchii mocy obowiązującej aktów. W doktrynie uznaje się zgodnie ten zestaw jako źródła prawa *sensu stricto* (Zimmermann, 2005, s. 55). Okazuje się jednak, że Konstytucja daje wszelkie podstawy do traktowania źródeł prawa w nieco szerszym kontekście. Ma to swoje uzasadnienie w innych przepisach ustawy zasadniczej, a oprócz tego takie podejście opiera się na wykładniach przeprowadzonych przez TK oraz autorytety doktryny prawnej. Powszechność obowiązywania oznacza, że akt normatywny oddziałuje prawnie na całe terytorium państwa. Stosownie do art. 87 ust. 2, ustrojodawca wyróżnił ponadto źródła prawa, których powszechne obowiązywanie ogranicza się do zasięgu lokalnego (jednostki podziału

terytorialnego) – nazywając je aktami prawa miejscowego. Rozwinięcie tego przepisu odnajdujemy w art. 94, nadającym kompetencje terenowym organom administracji rządowej oraz samorządowym organom stanowiącym. Akty prawa miejscowego (np. uchwały rady gminy) obowiązują na obszarze działania tych organów (np. gminy).

## 2. Kwalifikowane formy źródeł prawa

Jak wspomniano wcześniej, poza katalogiem wyszczególnionym w Rozdziale III, także w innych miejscach Konstytucja odnosi się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Trzeba tutaj wskazać na art. 234, który nadaje Prezydentowi RP prerogatywę do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – o ile w czasie stanu wojennego sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Prezydent otrzymał też prawo do wydawania specjalnego rozporządzenia, tj. rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 231). Sejm może je uchylić w drodze uchwały. Co istotne, owa kompetencja derogacyjna otwiera precedens uznawania niektórych uchwał (innych niż akty prawa miejscowego) za powszechnie obowiązujące – choć co do zasady należą one do źródeł prawa wewnętrznego, a więc obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty (por. art. 93 ust. 1). Ponadto przywołana uchwała jest niezwłocznie ogłaszana w Dzienniku Ustaw RP (zob. art. 4 ustawy o stanie wojennym<sup>1</sup>), przez co dodatkowo wzmacnia się ranga jej powszechności. Wewnętrzny charakter obowiązywania mają też zarządzenia, które również wydawane są z upoważnienia ustawowego i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Charakterystyczne jest to, że katalog źródeł prawa wewnętrznego został w Konstytucji ograniczony tylko do wyżej wymienionych dwóch kategorii aktów (Zimmermann, 2005, s. 57) oraz że ustawa zasadnicza upoważnia tylko trzy organy do ich wydawania: Radę Ministrów, Prezesa RM i ministrów. Pominęto zatem w Konstytucji kierowników organów centralnych, a także inne podmioty, np. organy wykonawcze JST. Są one również aktami wewnętrznymi, ale z punktu widzenia Konstytucji nie można ich wprost nazwać źródłami prawa (Ibidem). Warto zauważyć, że normy o charakterze wewnętrznym mogą być zamieszczone zarówno w aktach mających formę aktów powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych (Stahl, 2004, s. 192). Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa został zrealizowany świadomie przez ustrojodawcę. Podstawowym motywem kierującym autorami Konstytucji było dążenie do ograniczenia działalności prawotwórczej organów administracji, ustanawiającej dotychczas samodzielnie (np. w formie aktów quasinormatywnych – okólników, instrukcji itp., zwanych niekiedy prawem powielaczowym) normy wiążące obywateli (Winczorek, 2003, s. 99).

W doktrynie można spotkać również pogląd, że istnieje szereg aktów prawnych, które choć nie są wymienione w dyspozycji art. 87, to posiadają cechy źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zalicza się do nich (Dąbrowski, 2004, s. 94): regulaminy Sejmu i Senatu, inne uchwały Sejmu, niektóre uchwały Rady Ministrów, rozporządzenia z mocą ustawy, ustawy konstytucyjne, akty prawne NBP, układy zbiorowe pracy, akty prawne stanowione przez organizacje międzynarodowe i jej organy oraz umowy zawierane pomiędzy Radą Ministrów a związkami wyznaniowymi. W tej sytuacji jawi się pytanie, czy w wobec interpretacyjnego rozszerzenia katalogu źródeł prawa (art. 87) o powyższe pozycje, konstytucyjny system źródeł prawa jest systemem zamkniętym? Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca. Udzielił jej sam TK (Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 25/99 (Dz.U. z 2000 r., Nr 53, poz. 648)):

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301 ze zm.).

„Ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznacznie wyrażony, przyjął w konstytucji przedmiotowo i podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego”. Podmiotowość należy rozumieć jako właściwość kompetencyjną dla stanowienia prawa. Odwrotne wręcz wnioski trzeba wyciągać w stosunku do źródeł prawa o charakterze wewnętrznym: „System aktów prawa wewnętrznego ma charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym” (Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K. 21/98 (M.P. z 1998 r., Nr 43, poz. 615)). Jednocześnie TK przyznaje, że założony przez ustrojodawcę wzorec zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie został przez niego wyrażony ani w sposób nie budzący wątpliwości, ani w sposób jednolity (Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 25/99 (Dz.U. z 2000 r., Nr 53, poz. 648)). W nauce o teorii prawa stawia się nawet tezę, że art. 87 (literalnie katalogujący źródła prawa) jest przepisem „półotwartym” bądź „niezamkniętym” (Dąbrowski, 2004, s. 106).

### 3. Normy prawa międzynarodowego

Akty normatywne podlegają wymogowi ogłaszania ich w dziennikach urzędowych (promulgatorach), co wynika z art. 88 Konstytucji. Jest to warunek konieczny dla wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego. Odnośnie z kolei do umów międzynarodowych, w zależności od ich typologii, ogłasza się je na zasadach odpowiednich dla publikowania ustaw (ust. 3 zd. pierwsze) albo na podstawie zasad określonych w odrębnej ustawie (ust. 3 zd. drugie). Literalne brzmienie tego przepisu może budzić pewne zastrzeżenia i rodzić obawy co do utrwalonej praktyki legislacyjnej<sup>2</sup>. Konstytucja RP z 1997 r. jest pierwszą polską ustawą zasadniczą, normującą rangę prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa krajowego (Masternak-Kubiak, 2013, s. 11). Norma zawarta w art. 9 realizuje zasadę *pacta sunt servanda* – polegającą na tym, że państwo nie może powoływać się wobec innych państw na swój porządek prawny celem uchylecia się od zobowiązań prawnych zaciągniętych na arenie międzynarodowej. Postanowienia zawartych (zatwierdzonych, ratyfikowanych) umów międzynarodowych gwarantują oddziaływanie prawa zewnętrznego na porządek krajowy. Szczególnie wartym podkreślenia jest art. 91 Konstytucji, który implementuje zasady ogólne stosowania aktów prawa międzynarodowego. Określa on również rangę umowy międzynarodowej jako hierarchiczne odniesienie do źródeł powszechnie obowiązującego prawa krajowego (zwanego w tym akurat kontekście też prawodawstwem „wewnętrznym”).

Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (ust. 1). Bezpośrednie stosowanie polega w tym przypadku na możliwości powoływania się przez uprawnione organa (np. sądy) na tzw. „normy samowykonalne” (ang. *self executing*). Powyższa cecha jest zakorzeniona bowiem w normatywnej konstrukcji samej umowy. W doktrynie i orzecznictwie egzystuje pogląd, że umowa międzynarodowa ma charakter samo wykonalny (wywołujący bezpośredni

<sup>2</sup> Skoro bowiem Konstytucja RP stanowi, że umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ogłaszane są w trybie wymaganym dla ogłaszania ustaw (a tryb ten określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), to dlaczego w przywołanej ustawie (art. 1 ust. 2) znajduje się zastrzeżenie następującej treści: „Zasady i tryb ogłaszania umów międzynarodowych (...) określają odrębne ustawy”? W dodatku istnieje jedna ustawa formułująca tryb ogłaszania umów międzynarodowych, również tych ratyfikowanych „za uprzednią zgodą” – tj. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

skutek), o ile zawiera normy, które są wystarczająco kompletne i konkretne. Bez ogłoszenia umowa międzynarodowa nie stanowi części krajowego porządku prawnego i nie może być stosowana, pomimo tego, że na płaszczyźnie międzynarodowej Polska jest nią związana (Mostowik, 2014, s. 157). Bezpośrednie stosowanie umowy jest uzależnione od braku wydania ustawy, która regulowałaby postanowienia tej umowy. Oznacza to, że jeżeli umowa międzynarodowa zawiera postulat wprowadzenia na jej podstawie określonego ustawodawstwa krajowego i taka ustawa została wydana i obowiązuje, to nie ma wtedy zastosowania art. 91 ust. 1 Konstytucji – nie stosuje się wówczas tej umowy bezpośrednio, a jedynie pośrednio, tzn. wspomagając się wykładnią w kierunku zbieżnym co do postanowień tej umowy. W obliczu ewentualnej kolizyjności norm prawa krajowego i zewnętrznego, ma zastosowanie art. 91 ust. 2: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Należy podkreślić, że kolejne przepisy Konstytucji rzutują na postrzeganie oraz typologię umów międzynarodowych. W ten sposób potwierdza się podział umów na: ratyfikowane lub nie, ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną przez odrębną ustawę, opublikowane w dzienniku urzędowym lub nie, bezpośrednio lub pośrednio stosowalne. Dodatkowym elementem godnym uwagi jest stosunek krajowy i międzynarodowy państwa do danej umowy – w szczególności w kontekście wprowadzanych do niej zmian. Otóż zasady wprowadzania zmian w umowie określa sama umowa. Często zmiany te dokonywane są na zasadzie milczącej zgody (*tacit acceptance*) – tj. sygnatariusz nie musi zgłaszać uwag do poprawek, by te weszły w życie na płaszczyźnie międzynarodowej. W tym kontekście interesująco wygląda status zmienionej i uprawomocnionej (w porządku zewnętrznym) umowy międzynarodowej: czy wobec braku ratyfikowania noweli umowy (a także braku uprzedniej zgody Sejmu na ratyfikowanie) lub wobec braku jej publikacji w Dz.U., choćby zmienił się jeden przepis jej załącznika taka umowa jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa w RP? Na tak postawione pytanie należałoby udzielić odpowiedzi negatywnej, gdyż zmiana umowy jest jednocześnie nową umową zastępującą poprzednią<sup>3</sup>. Z drugiej strony, takie podejście wymagałoby śledzenia na bieżąco wszystkich zdarzeń legislacyjnych po stronie prawa międzynarodowego, by następnie każdą zmianę potwierdzać publikacją nowego tekstu umowy w Dz.U., niejednokrotnie angażując w ten proces Prezydenta RP i organ ustawodawczy (wyrażający zgodę na ratyfikowanie umowy zmienionej). Powyższy przykład pokazuje, że na gruncie przepisów Konstytucji nie jest wcale tak jednoznaczne podejście do międzynarodowego prawa, gdy rozpatrujemy je jako formalne źródło prawa krajowego. Istnieje konstytucyjne narzędzie badania takich problemów prawnych. Sytuując umowy międzynarodowe w pozycji hierarchicznej nadrzędności w stosunku do ustaw, ustrojodawca stworzył również pole do kontroli legalności przepisów ustaw z punktu widzenia ich zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji) (Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05).

<sup>3</sup> Por.: „Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów istnieje możliwość ujednoczenia praktyki co do umów nieratyfikowanych ogłoszonych w Monitorze Polskim poprzez stosowanie do zmian do tych umów, w zależności od procedury stosowanej do przyjmowania poprawek w ramach organizacji międzynarodowej, art. 23 i 25 ustawy o umowach międzynarodowych, gdy akt organizacji międzynarodowej wymaga potwierdzenia przez państwo członkowskie (wymagana zgoda Rady Ministrów i oficjalna publikacja), a gdy akt organizacji międzynarodowej nie wymaga potwierdzenia przez państwo członkowskie, wystarcza ogłoszenie zmiany umowy międzynarodowej w tym publikatorze, w którym umowę ogłoszono (lub w którym powinna być ogłoszona). Pełne ujednoczenie praktyki wymagałoby zmian w ustawie o umowach międzynarodowych oraz ewentualnie w Konstytucji.” Źródło: *Opinia z 22 lutego 2013 r. w sprawie miejsca w polskim porządku prawnym...*, Rada Legislacyjna, RL-0303-5/13, prof. Anna Wyrozumska.

Dość klarownie wygląda natomiast sprawa pierwszeństwa norm prawa Unii Europejskiej w stosunku do prawodawstwa krajowego. Kwestią tą wielokrotnie zajmował się TK, dokonując wykładni art. 91 ust. 3 Konstytucji: „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Przepis ten upoważnia do stosowania norm zewnętrznych jako *lex specialis* względem norm konstytucyjnych, przy czym Konstytucja wciąż znajduje się najwyżej w hierarchii krajowych aktów prawnych.

#### 4. Akty podustawowe na tle zasady *nullum crimen sine lege*

Innym zagadnieniem z zakresu źródeł prawa jest status rozporządzeń w świetle warunków spełniania przezeń generalnych dyrektyw ustrojowych prawa karnego. Jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych czyni gwarancja typizacji, kryminalizacji i penalizacji czynów zabronionych w drodze aktów ustawowych. *A contrario* zabrania się więc formułowania norm sankcjonujących w przepisach podustawowych, będących zarazem ustrojowymi źródłami prawa. Jak wskazuje praktyka legislacyjna (oraz związana z nią funkcyjność wydawania rozporządzeń), formuła rozporządzenia pozwala nie tylko wykonywać ustawy, ale też uczestniczyć organom wykonawczym w procesie stanowienia prawa. Delegacje ustawowe stanowią normy kompetencyjne, wyznaczając właściwość rzeczową organów i zakres rozstrzygnięć, które można lub nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu. Zaletą tych aktów normatywnych jest tryb legislacyjny – niewątpliwie prostszy w porównaniu do tworzenia ustaw, co w szczególności dotyczy to organów monokratycznych (niekolegialnych). Z drugiej strony, oddanie kompetencji jednemu ośrodkowi władzy może rodzić obawę naruszenia zasady praworządności i podzielności władzy (ustawodawczej od wykonawczej). Dyrektywa *nullum crimen sine lege* (a zwłaszcza wywodzona z niej zasada *nullum crimen sine lege scripta*) została wdrożona art. 42 Konstytucji i gwarantuje, że przepisy karne (normy sankcjonowane oraz sankcjonujące) znajdą odzwierciedlenie w aktach ustawowych, gdy zachodzi potrzeba kryminalizacji czynów. W wyżej nakreślonym kontekście interesującym przykładem jest wysokość grzywien za wykroczenia, skatalogowanych w trybie rozporządzenia<sup>4</sup> (nie zaś ustawy). Wychodząc naprzeciw utrwalaniu w obywatelu poczucia legalizmu źródeł prawa i zaufania do systemu prawa, przedmiotowe zagadnienie było rozpatrzone przez TK wielokrotnie. Odpowiadając na zagadnienie prawne „jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu”, w 1999 roku orzecznictwo TK sformułowało, potwierdzaną wcześniej i później w doktrynie, zasadę, że: „w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (tak już: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 136-137)” (Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K. 28/98 (Dz.U. z 1999 r., Nr 92, poz. 1062)). Jednak w orzeczeniu z 2014 roku TK tylko częściowo (zdaniem autora) obronił konstytucyjność właściwej formy – tj. rozporządzenia, w przedmiocie samej konstrukcji obszernego katalogu zawartych w nim grzywien (zob. Wyrok TK z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt U 4/13). Trybunał uznał, że kwestia określania wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych mieści się w zakresie dopuszczalnego doprecyzowania elementów czynu zabronionego w akcie wykonawczym. W obszernym uzasadnieniu Trybunał argumentował, że potrzeba ujednoczenia kar grzywny nakładanych w drodze mandatów zrodziła się w związku z postulatem ograniczenia procederów (okazji) korupcyjnych w postępowaniu mandatowym i przy wymierzaniu

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz.U. z 2003 r., Nr 208, poz. 2023 ze zm.).

grzywien przez funkcjonariuszy Policji. Tymczasem popularnie zwany „taryfikator grzywien” *de lege ferenda* mógłby mieć alternatywną postać normatywną – jeżeli nie nowej ustawy, to przynajmniej załącznika do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Ostatnie z proponowanych rozwiązań wykorzystano w załącznikach ustawy o transporcie drogowym<sup>5</sup>.

### Podsumowanie

Obecna Konstytucja ustala zhierarchizowaną strukturę krajowego porządku prawnego. Rangę poszczególnych aktów normatywnych, czyli ich miejsce w systemie źródeł prawa, można ogólnie przedstawić w następującej kolejności – odpowiadającej skali „reżimu prawnego” (Chmaj, 2007, s. 32): (1) Konstytucja, (2) umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ustawy, (3) rozporządzenia z mocą ustawy, (4) ratyfikowane umowy międzynarodowe, (5) rozporządzenia, (6) akty prawa miejscowego. Trzeba jednak pamiętać, że przepisy ustrojowe państwa nie mogą posiadać norm zbyt szczegółowych, gdyż te są domeną aktów ustawowych oraz rozporządzeń. Wydaje się ponadto, że problematyka źródeł prawa międzynarodowego – pretendujących do postrzegania ich jako element porządku krajowego – powinna być wciąż eksplorowana oraz wyjaśniana w sposób przystępny i komunikatywny szerszemu gronu podmiotów. Jako przykład można podać sprzężenie krajowych norm prawa drogowego z przepisami o zasięgu międzynarodowym, np. Konwencja o ruchu drogowym, sporządzona w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r. (Dz.U. z 1988 r., Nr 5, poz. 40), Regulaminy Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ dotyczące spraw homologacji pojazdów, czy też dyrektywy Unii Europejskiej. W niniejszym artykule zdecydowano się jednak pominąć rozważania na temat aktów wydawanych przez organy Unii Europejskiej. Ich wyższość wielokrotnie uznawana była przez orzecznictwo i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – w zakresie pierwszeństwa tych aktów prawnych oraz zasad inkorporacji innych norm pochodzących od międzynarodowych organizacji do porządku krajowego.

### Bibliografia

- Chmaj, M. (2007). *Prawo administracyjne: Część ogólna*. Warszawa: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa.
- Dąbrowski, M. (2004). Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji z 1997 r.: Katalog zamknięty czy otwarty? *Studia Prawnoustrojowe*, 3, 91-107.
- Masternak-Kubiak, M. (2013). *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Mostowik, P. (2014). *Władza rodzicielska i opieka nad dzieckiem w prawie prywatnym międzynarodowym*. Kraków: Wydawnictwo JAK.
- Opinia z 22 lutego 2013 r. w sprawie miejsca w polskim porządku prawnym oraz ogłoszenia aktualnych tekstów Umowy o utworzeniu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju z 1944 r. oraz Postanowień umowy o utworzeniu MKF z 1956 r., RL-0303-5/13*. Pobrane z: [www.radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-22-lutego-2013-r-w-sprawie-miejsca-w-polskim-porzadku-prawnym-oraz-ogloszenia](http://www.radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-22-lutego-2013-r-w-sprawie-miejsca-w-polskim-porzadku-prawnym-oraz-ogloszenia).
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz.U. z 2003 r., Nr 208, poz. 2023 ze zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 125, poz. 1371 ze zm.).

- 
- Stahl, M. (red.). (2004). *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Difin.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 39, poz. 443).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 62, poz. 718).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r., Nr 156, poz. 1301 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 125, poz. 1371 ze zm.).
- Winczorek, P. (2003). *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Liber.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K. 21/98 (M.P. z 1998 r., Nr 43, poz. 615).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 25/99 (Dz.U. z 2000 r., Nr 53, poz. 648)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt U 4/13
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K. 28/98 (Dz.U. z 1999 r., Nr 92, poz. 1062).
- Zimmermann, J. (2005). *Prawo administracyjne*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.