

Zakład Prawa Konstytucyjnego

WIESŁAW SKRZYDŁO

System źródeł prawa w projekcie Konstytucji RP

Le système des sources du droit dans un projet de la Constitution
de la République de Pologne

UWAGI OGÓLNE

Treść przyszłej ustawy zasadniczej Polski dozna istotnego wzbogacenia, znacznego poszerzenia o nowe zupełnie działy, których dotychczasowe konstytucje albo nie zawierały, albo regulowały w wąskim jedynie zakresie. Jedną z takich dziedzin, która po raz pierwszy w dziejach polskiego konstytucjonalizmu została tak szeroko potraktowana, jest problematyka źródeł prawa. Wśród regulacji prawnych znanych dotychczasowym konstytucjom polskim nie brakowało postanowień, które traktowały o aktach prawnych stanowionych przez organy państwowe. Czyniono to jednak jakby ubocznie. Regulując system organów państwowych, poszczególne jego części składowe, konstytucje wymieniały także akty prawne przez te organy stanowione. Jednakże z postanowień tych nie wynikał obraz systemu źródeł prawa, ujętego w sposób klarowny, pełny, zamknięty i wyczerpujący.

Przykładem takiego rozwiązania była Konstytucja PRL z 1952 r., z której można było wyczytać katalog źródeł prawa, ale nie był to wyczerpujący i klarownie przedstawiony zestaw aktów prawnych wydawanych przez konstytucyjne organy państwa. Nie był to zatem obraz pełnego systemu źródeł prawa, co stanowiło płaszczyznę prowadzonych sporów i dyskusji naukowych¹.

¹ Potrzeba takiego ujęcia nie jest jednoznacznie przyjmowana powszechnie, np. w literaturze niemieckiej można spotkać pogląd krytykujący senacki projekt polskiej konstytucji pochodzący z 1991, któremu zarzuca się obszerne i szczegółowe normowanie kwestii źródeł prawa, co utrudni powstawanie nowych źródeł. Analizując nowe tendencje w prawie konstytucyjnym, P. Haberle dochodzi do wniosku, iż „oznacza to koniec określania przez każde państwo z osobna jego własnej koncepcji źródeł prawa”. P. Haberle: *Źródła prawa w nowych konstytucjach*, „Przegląd Sejmowy”, 1996, nr 4, s. 72–73.

Twórcy projektu konstytucji przyjętego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego pokusili się o rzecz nową – o wypracowanie systemu źródeł prawa ujętego w odrębnym rozdziale². Mamy zatem do czynienia, po raz pierwszy w polskim konstytucjonalizmie, z zespołem przepisów prawnych dotyczących źródeł prawa³. Znaczenie tego faktu nie wymaga specjalnego podkreślenia, jest to wszak rzecz niezbędna w warunkach państwa prawa i dobrze służy jego urzeczywistnianiu.

Problematyka źródeł prawa ujęta została w rozdz. III, a więc zajęła w systematyce projektu konstytucji wysokie miejsce. Podkreśla to rangę, jaką do tych regulacji prawnych przywiązują twórcy projektu. Wcześniej ujęte zostały ramy ustroju (w rozdz. I zatytułowanym *Rzeczpospolita*) oraz *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* (rozdz. II). Rozdział III poświęcony źródłom prawa obejmuje 8 artykułów i ma w zasadzie charakter wyczerpujący, chociaż nie dotyczy jednego z możliwych źródeł prawa, dopuszczalnego jednak tylko w sytuacjach szczególnych, związanych z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych i dlatego uregulowany w rozdz. XI.

Tak więc problematyka źródeł prawa została wysunięta na czoło regulacji konstytucyjnych, wyprzedza unormowania odnoszące się do systemu organów państwowych. Ujęcie omawianej problematyki w odrębnym rozdziale, kompleksowo traktującym o źródłach prawa, nie tylko odpowiada potrzebom wynikającym z istoty państwa prawa, ale ma także istotne znaczenie dla podkreślenia wagi tej problematyki. Chodzi też o ustalenie zakresu treści źródeł prawa, w szczególności tego, co się nazywa materiałiami ustawowymi. Brak określenia tych materii w Konstytucji z 1952 r. rodził szereg ważkich problemów i wywoływał dyskusje zmierzające do sprecyzowania tych materii. To, czego nie zrobiła Konstytucja z 1952 r., uczyniła nauka prawa konstytucyjnego, co miało tak istotne znaczenie w praktyce ustrojowej. Chodziło wszak o sprecyzowanie, w jakich aktach prawnych dopuszczalne i pożądane jest regulowanie sytuacji prawnej jednostki w państwie, a także w jakich aktach prawnych należy regulować organizację, dawać podstawy istnienia i określać kompetencje organów państwowych. Wystarczy przypomnieć długo trwające spory dotyczące charakteru i zakresu regulacji prawnych w aktach organów wykonawczych w czasach PRL, szczególnie w rozporządzeniach i uchwałach Rady Ministrów.

Rozdz. III projektu odpowiada na istniejące zapotrzebowanie społeczne i rozstrzyga te kwestie, jako akt prawny najwyższej rangi, które wcześniej wysunęła praktyka ustrojowa i formułowała doktryna prawa konstytucyjnego.

² Pewne wzory mieli twórcy projektu z okresu prac podejmowanych na przełomie lat 80. i 90. Wystarczy wymienić tytułem przykładu, że o określenie systemu źródeł prawa pokusili się w r. 1991 twórcy senackiego projektu konstytucji (w rozdz. III), a także projektu SD (także rozdz. III) oraz projektu opracowanego pod kierownictwem S. Zawadzkiego (rozdz. III). Por. wydawnictwo: *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, do druku przygotował M. Kallas, Warszawa 1992.

³ Słusznie fakt ten podkreśla A. Łopatk a w opracowaniu: *Kryteria jakości prawa*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 40.

ŹRÓDŁA PRAWA W ŚWIELE PROJEKTU KONSTYTUCJI

Źródła prawa zostały potraktowane w projekcie konstytucji w sposób w zasadzie wyczerpujący⁴, powiązany z ukształtowanym systemem organów państwowych, wiążący w całość poszczególne rodzaje tych źródeł. Projekt konstytucji wymienia w art. 82 dwa rodzaje źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej. Pierwszy z nich obejmuje źródła o zasięgu ogólnokrajowym, drugie zaś akty prawa miejscowego.

Do źródeł prawa o zasięgu ogólnokrajowym art. 82 ust. 1 zalicza: konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Katalog ten zostaje dodatkowo uzupełniony o dwa dalsze rodzaje źródeł. Są nimi w świetle art. 235 ustawy konstytucyjne, a także na podstawie art. 230 rozporządzenia z mocą ustawy. Tak więc ten rodzaj źródeł prawa został przedstawiony wyczerpująco, brak w tym katalogu aktów prawnych w rodzaju uchwał Rady Ministrów i zarządzeń ministrów nie jest rzeczą przypadkową. Projekt konstytucji akty tego rodzaju traktuje jako mające charakter aktów wewnętrznych, obowiązujących tylko w stosunku do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu taki akt prawny (art. 88 ust. 1), a co najważniejsze, nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli i osób prawnych. Podlegają one jednak kontroli co do ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym, same zaś nie posiadają cechy powszechności obowiązywania.

Mniej wyczerpująco traktuje projekt konstytucji źródła prawa stanowiące drugą z wymienionych kategorii, a więc obejmujące akty prawa miejscowego. W świetle art. 89 mogą one być wydawane przez organy samorządu terytorialnego oraz przez terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ich obowiązywanie rozciąga się wyłącznie na obszar działania organu, który dany akt ustanowił. Postanowienia w tym zakresie mają zatem charakter ramowy, co wynikało ze świadomych założeń twórców projektu konstytucji. Zobowiązuje to parlament do uchwalenia ustawy określającej zasady oraz tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ograniczając się zatem do konstytucyjnych regulacji systemu źródeł prawa, zostawiam na uboczu problematykę prawa miejscowego, koncentrując się wyłącznie na treści uregulowań zawartych w omawianym projekcie.

Charakterystyka poszczególnych źródeł prawa może być przeprowadzona na tle przepisów prawnych zawartych w omawianym rozdz. III, ale także w po-

⁴ Przeprowadzając charakterystykę źródeł prawa w Konstytucji z 1952 r. autorzy opracowania stwierdzali, że „utrwalając system podstawowych źródeł naszego prawa, Konstytucja nie określa i nie może określać wszelkich możliwych form, jakie przybiera działalność normatywna organów naszego państwa...”. L. Łustacz, J. Milewski: *System źródeł prawa w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 2, Warszawa 1954, s. 22.

wiązaniu z regulacjami ujętymi w innych rozdziałach projektu konstytucji. Natomiast należy zwrócić uwagę na te uregulowania rozdz. III, które odnoszą się do powszechnie obowiązującego prawa o zasięgu ogólnokrajowym. W tym zakresie w rozdz. III znajdujemy kilka bardzo istotnych ustaleń.

Projekt przyjmuje i wprowadza zasadę jawności i powszechności dostępu do prawa. Art. 83 wprowadza jednoznacznie jako bezwzględnie obowiązujący wymóg ogłoszenia aktów prawnych, traktując to jako warunek ich wejścia w życie. Akt prawny, który nie został ogłoszony na zasadach i w trybie określonym w ustawie, nie może być znany społeczeństwu, nie może zatem obowiązywać. Warunek ten dotyczy nie tylko konstytucji, ustaw i rozporządzeń, który to wymóg jest powszechnie znany i stosowany, ale także i umów międzynarodowych, ratyfikowanych. Jednocześnie projekt wprowadza wymóg ratyfikacji tych umów za zgodą parlamentu, wyrażoną w ustawie. Przyjęta została także generalna reguła, że zasady i tryb ogłaszania powszechnie obowiązujących aktów prawnych określać może tylko ustawa.

Nowością, stanowiącą także konsekwencję działań prowadzących do zintegrowania Polski ze strukturami europejskimi, jest przepis art. 85 ust. 1 przewidujący możliwość przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu określonych kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Może tego dokonać ustawa uchwalona w szczególnym trybie, który przewiduje w Sejmie większość 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a także wprowadza podobny wymóg w Senacie. Przewidziano też możliwość uzależnienia zgody na przekazanie wspomnianych kompetencji organom lub organizacjom międzynarodowym od wyniku referendum ogólnokrajowego, które może zarządzić Sejm, podejmując odpowiednią uchwałę bezwzględną większością głosów. W sumie najwięcej innowacji wprowadza projekt konstytucji właśnie w związku z umowami międzynarodowymi, o czym będzie mowa w toku dalszych rozważań.

Ogólnie stwierdzić należy, że ustalenia konstytucyjne zinstytucjonalizowanego procesu tworzenia prawa obejmują wskazanie materii podziału kompetencji prawotwórczych, formy aktów normatywnych, trybu ich podejmowania, a także ich promulgacji i publikacji⁵.

KONSTYTUCJA

Uregulowaniu kwestii miejsca i roli konstytucji w systemie źródeł prawa projekt poświęca wiele uwagi. W art. 8 określa konstytucję jako najwyższy akt prawa Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzając wyraźnie zasadę bezpośredniego obowiązywania jej przepisów, chyba że ustawa zasadnicza sama stanowi

⁵ Zob. B. Szepietowska: *System źródeł prawa w projektach Konstytucji RP*, [w:] *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 106.

inaczej. Nad zgodnością obowiązującego prawa z konstytucją ma czuwać Trybunał Konstytucyjny, którego działalność w tym zakresie uległa poszerzeniu o badanie zgodności z konstytucją także umów międzynarodowych (art. 184 pkt 1).

Analizując postanowienia projektu odnoszące się do konstytucji jako źródła prawa, nie można nie podkreślić usztywnienia jej charakteru jako ustawy zasadniczej. Wynika to najwyraźniej z treści rozdziału regulującego zmianę konstytucji (rozd. XII). Przepisy usztywniające tryb zmiany widoczne są na różnych etapach tego procesu, poczynając od inicjatywy zmiany. Z inicjatywą w tej sprawie może wystąpić co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub prezydent. Prawa tego nie posiada zatem Rada Ministrów. Zmiana konstytucji następuje przez ustawę, którą muszą przyjąć w jednakowym brzmieniu Sejm i Senat. Druga izba ma wyznaczony czas na zajęcie stanowiska w tej sprawie, musi tego dokonać w ciągu 60 dni. Sejm nie ma prawa odrzucania poprawek Senatowi, musi w tym zakresie wystąpić pełna i harmonijna współpraca izb, w miejsce rywalizacji.

Projekt usiłuje przeciwdziałać pochopnym zmianom konstytucji, w tym celu dopuszcza pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie konstytucji dopiero najwcześniej trzydziestego dnia od dnia przedłożenia go Sejmowi. Do uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji wymagana jest kwalifikowana większość głosów w Sejmie (wynosząca 2/3), w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Natomiast Senat może ustawę przyjąć bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Przedstawione wymogi dotyczące wprowadzania zmian do konstytucji nie dotyczą rozdziałów I (określającego zasady ustroju), II (regulującego problematykę praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela) oraz XII (dotyczącego zmian konstytucji). W tym względzie projekt wprowadza szereg dodatkowych utrudnień. Pierwsze dotyczy uchwalenia ustawy zmieniającej wspomniane trzy rozdziały, co może nastąpić nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu. Zmiana wymienionych rozdziałów może być, na żądanie podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji, przeprowadzana przy zastosowaniu referendum zatwierdzającego. Prawem zarządzania tego rodzaju referendum dysponuje marszałek Sejmu.

Uchwaloną ustawę zmieniającą konstytucję podpisuje prezydent w ciągu 21 dni i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Tak więc przedstawione uregulowania w znacznym stopniu usztywniają tryb zmiany konstytucji, co zabezpiecza jej postanowienia przed pochopnymi, częstymi i błahymi zmianami, co powinno zapewnić jej trwałość i stabilność ustrojową. W świetle zreferowanych przepisów projektu uzasadniony jest pogląd, że nowa konstytucja będzie w większym stopniu niż dotychczas obowiązująca ustawa zasadnicza różnić się od ustaw zwykłych swą treścią, formą i mocą prawną.

Stabilności konstytucji mają służyć także inne jej postanowienia, które wykluczają możliwość wprowadzania zmian w czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych (art. 224 ust. 6). W ten sposób mamy do czynienia z ustawą zasadniczą rozbudowaną, regulującą problemy ustroju państwa i sytuację prawną jednostki w sposób kompleksowy, zajmującą najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa Rzeczypospolitej.

USTAWY KONSTYTUCYJNE

Uchwalenie nowej konstytucji powinno rozwiązać istniejące dotychczas problemy w zakresie ustroju politycznego państwa, a także zapewnić jego normalną ewolucję. W jej toku mogą powstawać określone problemy natury prawnoustrojowej, szczególnie w obliczu wchodzenia Polski do istniejących czy też mających powstać w przyszłości struktur europejskich. Może to rodzić potrzebę uzupełniania lub wprowadzania zmian do konstytucji.

Projekt konstytucji taką ewentualność zakłada, przewidując możliwość wprowadzania wspomnianych zmian lub uzupełnień przez stosowanie ustaw konstytucyjnych. Tego rodzaju aktów prawnych nie wymienia wprawdzie art. 82, nie oznacza to jednak, że projekt nie dopuszcza ustaw konstytucyjnych. prost przeciwnie, w art. 235 projekt przewiduje konieczność uchwalania ustaw konstytucyjnych. Z powołanego artykułu wynika, że w okresie 3 miesięcy od ogłoszenia konstytucji ma zostać uchwalona ustawa konstytucyjna – Przepisy Wprowadzające Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Jej uchwalenie nie następuje jednak w sposób określony w ustawie konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, na co wskazuje art. 235 ust. 2. Odsyła on do art. 106 przepisów konstytucyjnych z r. 1952 utrzymanych w mocy, nie znaczy to jednak, że projekt konstytucji dopuszcza ustawę konstytucyjną tylko w tym jednym przypadku. Analizowany przepis określa tylko tryb uchwalenia tej jednej ustawy konstytucyjnej, co ma przecież nastąpić jeszcze przed wejściem w życie nowej konstytucji. Po tej dacie ustawy konstytucyjne, o ile zajdzie taka potrzeba, będą uchwalane w trybie przewidzianym dla zmiany konstytucji. Uregulowania te nie stanowią wszak o uchylaniu tej konstytucji w całości, lecz zakładają potrzebę przeprowadzania nowelizacji, ta zaś może być dokonywana wyłącznie w trybie przyjęcia ustawy konstytucyjnej. Zakres tych ewentualnych ustaw konstytucyjnych i częstotliwość ich wydawania będą zależeć od bieżących potrzeb państwa, od ewolucji ustroju, od kształtujących się tendencji ustrojowych w państwach naszego kontynentu.

USTAWY

O ile konstytucja i ustawy konstytucyjne mają fundamentalne znaczenie dla określenia ustroju państwa i wytyczenia kierunków oraz zasad systemu prawnego i tym samym zajmują w systemie źródeł prawa szczególną pozycję, o tyle ustawy wyznaczają w sposób zasadniczy treść pozostałych aktów normatywnych. W ten sposób ustawa spełnia rolę kierowniczą, gdyż wyznacza niejako treść innych aktów prawnych, wskazując kierunki pożądanych uregulowań oraz podmioty uprawnione do wydawania tych aktów. Służą temu zawarte w ustawach delegacje.

Projekt konstytucji umacnia kierowniczą rolę ustawy w sposób wyraźny i jednoznaczny. Czyni to po pierwsze – określając materie ustawowe w sposób dwojaki. Przyjmuje zasadę, że sfera praw, wolności i obowiązków obywatelskich może być regulowana tylko przez ustawy, podobnie jak sprawy z zakresu organizacji aparatu państwowego i kompetencji organów. Po drugie – wprowadzając rozbudowany katalog spraw, dla regulowania których wymagana jest ustawa. Obejmuje on 84 artykuły przewidujące konieczność regulowania określonych spraw właśnie za pomocą ustaw. Po trzecie – rezygnując z istnienia aktów prawnych z mocą ustawy wydawanych przez organy władzy wykonawczej (będzie jeszcze o tym mowa w toku dalszych rozważań). W ten sposób działalność ustawodawcza parlamentu nie może być w żadnym stopniu ograniczana przez władzę wykonawczą. Jeśli zatem projekt konstytucji przewiduje w określonych sprawach wydanie ustawy, oznacza to bezwzględne ograniczenie regulacji w tych dziedzinach do aktu prawnego w postaci ustawy, a więc aktu wydanego w szczególnym trybie wyłącznie przez parlament.

Tym samym tylko parlament, a nie konkurencyjnie rząd czy prezydent, może ustanawiać delegację ustawową, czyli upoważnienie organu władzy wykonawczej do wydawania aktów prawnych wykonawczych w stosunku do ustaw. Istnienie takiego upoważnienia jest niezbędnym warunkiem wydania aktu wykonawczego⁶.

Szczególna rola ustawy wyraża się w tym, że akt ten winien być podstawą wszystkich stosunków prawnych w państwie⁷, a także wynika ona z jej miejsca w systemie źródeł prawa. Podkreśla ją także szczególny tryb przewidziany dla jej uchwalania, wyraźnie różniący się od trybu przyjmowania przez Sejm i Senat uchwał normatywnych. Z tych przesłanek wynika nadrzędność ustawy w sys-

⁶ Mamy tu do czynienia z wyraźnym odejściem od stanowiska spotykanego w literaturze prawa konstytucyjnego, że akty wykonawcze nie muszą bezwzględnie opierać się na delegacji ustawowej. Pogląd taki reprezentowali w r. 1953 na sesji konstytucyjnej L. Łustacz i J. Milewski pisząc, iż „Można by dyskutować nad tym, czy każdy bez wyjątku akt normatywny każdego organu państwa socjalistycznego wymaga dla swej ważności delegacji ustawowej” (podkreśl. W. S.), *op. cit.*, s. 23.

⁷ Zob. Szepietowska: *op. cit.*, s. 111.

temie źródeł prawa i jej stosunek do pozostałych źródeł prawa stanowionych przez organy państwa, a także wobec umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga uprzedniej zgody Sejmu i Senatu.

Projekt konstytucji, inaczej niż to było dotychczas, określa wzajemny stosunek ustawy i ratyfikowanej przez prezydenta, za zgodą parlamentu, umowy międzynarodowej, o czym będzie mowa w toku dalszych rozważań. Jednakże już teraz należy podkreślić, że utrzymany został w projekcie wymóg formy ustawy dla wyrażenia zgody na ratyfikację przez prezydenta umowy międzynarodowej.

Odnosić należy pewne zmiany w zakresie procesu legislacyjnego w porównaniu z dotychczasowym stanem rzeczy. Poszerzeniu ulega grono podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej. Na mocy art. 114 prawo to przysługuje, obok posłów, Senatowi, Prezydentowi RP i Radzie Ministrów, także grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wyborcze do Sejmu. Obywatele prawo to nabyli już częściowo w toku nowelizacji ustawy konstytucyjnej z 23 IV 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale dotyczyło ono tylko prawa zgłoszenia projektu konstytucji. Projekt konstytucji utrwala to rozwiązanie, chociaż nie należy sądzić, by w praktyce obywatele często mieli sięgać do tej formy inicjowania procesu legislacyjnego. Będzie ona z pewnością zjawiskiem rzadkim, stosowanym w przypadkach, gdy sprawa uchwalenia nowej ustawy wyraźnie aktywizuje szerokie kręgi społeczeństwa.

Utrzymano dotychczasową zasadę, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trybie trzech czytań, a nowością jest przepis art. 115 ust. 4 przewidujący prawo wnioskodawcy do wycofania wniesionego projektu ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu. Do uchwalenia ustawy w Sejmie wymagana jest zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, z tym, że art. 116 dopuszcza możliwość odmiennego uregulowania tej sprawy w konstytucji.

W zakresie uprawnień Senatu w procesie legislacyjnym utrzymano dotychczasowe zasady i przepisy, tak więc Senat ma 30 dni na zajęcie stanowiska, uchwałę zaś Senatu odrzucającą ustawę lub wnoszącą poprawki uważa się za przyjętą, jeśli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Pewnym zmianom uległy przepisy określające uprawnienia prezydenta, który podpisuje ustawę w ciągu 21 dni (a nie 30, jak dotychczas), licząc od dnia otrzymania jej. Przed podpisaniem ustawy prezydent może albo wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z konstytucją, albo z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Do ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm wymagana jest większość 3/5 głosów.

W przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny ustawy za niezgodną z konstytucją i stwierdzeniu, iż niezgodność dotyczy tylko poszczególnych

przepisów ustawy, zaś Trybunał nie uznał, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, prezydent podpisuje ją, po zasięgnięciu opinii marszałka Sejmu, z pominięciem przepisów zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny. W przeciwnym razie zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Tym samym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z konstytucją mają ostateczny charakter.

Projekt utrzymuje, znane Małej Konstytucji, prawo Rady Ministrów występowania z wnioskiem o uznanie projektu ustawy za pilny, co powoduje stosowanie przyspieszonego trybu postępowania. Projekt nie zna, niestety, w tym zakresie ograniczeń, które wprowadzono do Małej Konstytucji w toku jej nowelizacji w r. 1995, a które dotyczyły projektów ustaw konstytucyjnych, budżetowych, podatkowych itp. Wydłużeniu uległ natomiast czas postępowania w sprawie pilnego uchwalenia projektu ustawy, gdyż Senat ma mieć 14 dni na rozpatrzenie projektu, ale prezydent zachował nadal siedmiodniowy okres na podpisanie ustawy.

W sumie projekt konstytucji utrwała pozycję ustawy w systemie źródeł prawa, traktuje ją jako zasadniczy sposób stanowienia prawa w państwie, a także instrument określania pozycji jednostki i struktury aparatu państwowego.

Projekt konstytucji uznaje zarazem prawo Sejmu i Senatu do formowania swej woli prawnej także w formie uchwał. Są one podejmowane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub senatorów. W formie tej nadal przewidziana jest możliwość wydawania regulaminów izb parlamentu, określających ich organizację i tryb pracy. Nie są to jednak akty prawne, które projekt konstytucji uznaje jako przeznaczone do tworzenia porządku prawnego Rzeczypospolitej.

PROBLEM DEKRETOWANIA

Projekt konstytucji odstępuje od przyjętego w Małej Konstytucji rozwiązania przewidującego prawo Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na podstawie ustawowego upoważnienia udzielanego rządowi przez parlament. Zresztą Rada Ministrów ani razu z tego prawa nie skorzystała i nie występowała z projektem ustawy w sprawie udzielenia jej wymaganego upoważnienia.

Główny powód – jak się wydaje – takiego stanu rzeczy to fakt, że parlament działa w trybie permanencji, że istnieje zatem stała i nieprzerwana możliwość prowadzenia przezeń działalności ustawodawczej, że Rada Ministrów może występować o uznanie wniesionego projektu ustawy jako pilny, co powoduje przyspieszenie procesu legislacyjnego. Brak zatem podstaw merytorycznych do wprowadzania aktów prawnych o mocy ustawy, pochodzących od władzy wykonawczej.

Wniesione do Komisji Konstytucyjnej projekty ustawy zasadniczej przewidywały możliwość wydawania aktów prawnych z mocą ustawy i przyznawały je bądź to Radzie Ministrów, bądź prezydentowi. Projekt odstępuje od tych rozwiązań, umacniając tym samym rolę i miejsce ustawy w systemie źródeł prawa, a także zwiększając rangę działalności ustawodawczej Sejmu i Senatu.

Rezygnacja z aktów prawnych z mocą ustawy nie jest jednak absolutna, projekt konstytucji przewiduje bowiem możliwość ich wydawania (choć ich nie wylicza w art. 82), ale tylko w sytuacjach wyjątkowych, nadzwyczajnych. Regulacja ta pojawia się w związku z przewidywaną możliwością wprowadzania stanów nadzwyczajnych i dotyczy tylko i wyłącznie stanu wojennego, który może być wprowadzony przez prezydenta na wniosek Rady Ministrów (art. 225) w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnego napadu na Rzeczpospolitą Polską lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Samo wprowadzenie stanu wojennego nie rodzi jeszcze prawa wydawania tych aktów prawnych. Art. 230 wprowadza dodatkowy wymóg. Jest nim sytuacja zaistniała w czasie trwania stanu wojennego, nie pozwalająca Sejmowi zebrać się na posiedzenie. Tylko w takich warunkach powstają okoliczności dające prezydentowi prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

W tej materii projekt konstytucji wprowadza trzy istotne postanowienia, całkowicie odbiegające od tych, które zna Mała Konstytucja. Są to: po pierwsze – prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy otrzymuje Prezydent Rzeczypospolitej, a nie Rada Ministrów, po drugie – może on je wydawać tylko w zakresie i w granicach określonych w art. 224 ust. 3–5 (najważniejsze z nich to wymóg, by działania podejmowane odpowiadały stopniowi zagrożenia i zmierzały do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, by mieściły się w granicach ustaw regulujących stany nadzwyczajne tak w zakresie organów władzy publicznej, jak też wolności i praw człowieka i obywatela), po trzecie – rozporządzenia z mocą ustawy podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym jego posiedzeniu. Czyli projekt konstytucji włącza w tym zakresie kontrolną działalność Sejmu, czego nie przewidują dotychczasowe uregulowania Małej Konstytucji.

Z istoty i charakteru rozporządzeń z mocą ustawy na gruncie projektu konstytucji wynika, że w normalnej działalności państwa z aktami prawnymi tego rodzaju nie będziemy mieli do czynienia, że głównym i zasadniczym regulatorem naszego życia publicznego, organizacji aparatu państwowego i sytuacji prawnej jednostki będzie ustawa, a więc sprawy te będą rozstrzygane w toku realizacji władzy ustawodawczej, a nie przez organy władzy wykonawczej.

UMOWY MIĘDZYNARODOWE

Zawarcie umowy międzynarodowej rodzi szereg problemów związanych z obowiązywaniem, stosowaniem i przestrzeganiem norm prawnych w niej ujętych w ramach porządku prawnego państwa, które jest jej sygnatariuszem. Rodziło to szereg problemów i pytanie – czy w świetle konstytucji normy prawa międzynarodowego z chwilą ich ratyfikowania i ogłoszenia wchodzi samoczynnie w skład prawa krajowego po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw i obowiązują jak ustawy, wiążąc m. in. także sądy? Problem ten wywoływał ożywione dyskusje i ma w Polsce bogatą historię i sporą literaturę, a także orzecznictwo sądowe. Najważniejszy z tych problemów dotyczy kwestii stosunku między krajową normą prawną a międzynarodową⁸. W przypadku sprzeczności tych norm w literaturze prawa konstytucyjnego przyjmowano zasadę, że umowy ratyfikowane mają pierwszeństwo wobec ustaw. S. Rozmaryn na gruncie Konstytucji z 1952 r. głosił pogląd, że „umowa taka – choćby była sprzeczna z literą nowej ustawy – skuteczna jest nadal w stosunkach wewnętrznych, dopóki nie utraciła swej mocy w płaszczyźnie prawa międzynarodowego”⁹. W świetle doktryny prawa, a także orzecznictwa sądowego kwestia obowiązywania umów międzynarodowych *ex proprio vigore* w stosunkach wewnętrznych nie budziła wątpliwości i była powszechnie przyjmowana. Natomiast brakowało wyraźnego rozstrzygnięcia tej kwestii w aktach normatywnych, a przede wszystkim w konstytucji.

Pod tym względem projekt konstytucji stanowi wyraźny krok do przodu. Utrzymuje on zasadę (art. 83 ust. 2), iż umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie, są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Jednocześnie precyzuje wyraźnie, że ratyfikacja umowy międzynarodowej, a także jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody parlamentu wyrażonej w ustawie, o ile umowa dotyczy: 1) integralności państwa lub zmiany jego granic, 2) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 3) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji, 4) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, 5) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 6) spraw uregulowanych w ustawie lub co do których konstytucja wymaga ustawy. Sejm musi być informowany obowiązkowo przez Prezesa Rady Ministrów także o zamiarze przedłożenia prezydentowi do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody parlamentu wyrażonej w ustawie.

Zgoda parlamentu na ratyfikowanie umowy międzynarodowej jest udzielana w trybie przewidzianym dla stanowienia ustaw. Jednakże ustawa wyrażająca

⁸ Por. np. K. Skubiszewski: *Wzajemny stosunek i związki pomiędzy prawem międzynarodowym i prawem krajowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 1.

⁹ S. Rozmaryn: *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 345.

zgodę na ratyfikację umowy, na mocy której Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i przez Senat taką samą większością podejmowaną w analogicznych warunkach.

Ratyfikowana umowa międzynarodowa podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowiąc „część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy” (art. 86 ust. 1). W kwestii relacji: norma prawa krajowego a norma z zakresu prawa międzynarodowego projekt w art. 86 ust. 2 rozstrzyga jednoznacznie: „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Została tu zatem klarownie wyłożona zasada pierwszeństwa umowy międzynarodowej, rozstrzygająca w sposób jednoznaczny i zgodny ze stanowiskiem doktryny kwestie, których konstytucja dotychczas nie regulowała. Jednocześnie tenże sam artykuł wprowadza zasadę pierwszeństwa pozostałych umów międzynarodowych ratyfikowanych przed aktami normatywnymi podustawowymi, jeśli nie dadzą się z nimi pogodzić. Tak więc w stosunku do tego rodzaju umów, na których ratyfikację zgoda parlamentu nie jest wymagana, zachowana została zasada pierwszeństwa ustawy.

Nowym rozstrzygnięciem prawnym, stanowiącym konsekwencję wchodzenia Polski do struktur międzynarodowych, jest przepis art. 86 ust. 3, który stanowi, że jeśli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio. Ma ono zarazem pierwszeństwo w przypadku kolizji z normami prawa krajowego. Klauzula ta dotyczy wszelkich kolizji z prawem zawartych w różnego rodzaju aktach prawnych, w tym i w ustawach, z wyłączeniem tylko konstytucji i ustaw konstytucyjnych, bowiem ratyfikacja umów tworzących organizacje tego rodzaju i przekazujących im kompetencje organów państwa dochodzi do skutku w szczególnym trybie, o czym była już mowa.

PODSTAWOWE AKTY PRAWNE

Wykonywanie ustaw jest uzależnione od wydania przez wskazany do tego organ państwa aktu normatywnego o charakterze wykonawczym. Jest on wydany na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Konstytucja z 1952 r. wydawanie aktów prawnych tego rodzaju powierzała Radzie Ministrów (rozporządzenia i uchwały), a także premierowi i ministrom (rozporządzenia i zarządzenia). Brak precyzji w regulowaniu kwestii podstaw prawnych i charakteru tych aktów, szczególnie gdy chodzi o uchwały Rady Ministrów, wywoływał kontrowersje.

Mała Konstytucja utrzymała prawo Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń i uchwał, dodając, iż rząd wydaje uchwały w zakresie wykonywania swych kompetencyjnych uprawnień. W odniesieniu zaś do ministrów stwierdzała, iż w celu wykonywania ustaw i na podstawie zawartych w nich upoważnień minister wydaje rozporządzenia i zarządzenia, czyli utrzymano stan istniejący od r. 1952.

Istotnego przełomu w tej dziedzinie dokonuje projekt konstytucji, czyniąc rozporządzenie aktem prawnym organów władzy wykonawczej i wprowadzając tylko ten jeden rodzaj podstawowych aktów prawnych o charakterze wykonawczym. Do ich wydawania wymaga natomiast szczególnego upoważnienia zawartego w ustawie, bowiem art. 87 ust. 1 podkreśla wyraźnie ich wykonawczy charakter. Przepis cytowany wymaga, aby upoważnienie nie tylko określało organ właściwy do wydania rozporządzenia, ale także by wskazywało zakres spraw przekazanych do uregulowania, jak też wytyczne dotyczące treści aktu prawnego.

Z innych artykułów projektu wynika, że organami uprawnionymi do wydawania rozporządzeń są: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 139 i art. 228), Rada Ministrów (art. 143), Prezes Rady Ministrów (art. 145 ust. 2), ministrowie (art. 146 ust. 2). Rozporządzenia prezydenta przewidziane są w sytuacjach szczególnych, związanych z wprowadzaniem stanu wojennego lub wyjątkowego. Natomiast w przypadku Rady Ministrów i ministrów są to normalnie stanowione akty prawne o charakterze wykonawczym w stosunku do ustaw. Taki charakter prawny posiadają wyłącznie rozporządzenia.

Wprawdzie projekt konstytucji zna także uchwały Rady Ministrów i zarządzenia premiera oraz ministrów, mają one jednak ściśle ograniczony charakter i zakres, są to bowiem wyłącznie akty kierownictwa wewnętrznego. Mają one obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi, który wydał taki akt (art. 88 ust. 1). Podlegają one jednakże kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Należy podkreślić, że ani uchwały Rady Ministrów, ani zarządzenia premiera i ministrów nie zostały ujęte w wykazie źródeł prawa zawartym w art. 82, tym samym nie są „źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”, co w sposób zasadniczy zmienia ich dotychczasowy charakter.

W sprawie zarządzeń, które może wydawać także Prezydent RP, projekt zawiera dodatkowe postanowienia, obok już wspomnianych, a ujętych w art. 88 ust. 1. Mianowicie art. 82 ust. 2 stanowi, że nie mogą one być podstawą decyzji wobec obywateli i osób prawnych oraz że mogą być wydawane tylko na podstawie ustaw. Zmianie w projekcie konstytucji ulega nie tylko zakres stosowania zarządzeń, ale zasadniczym przeobrażeniem uległ charakter tych aktów prawnych, ich rola i miejsce w systemie źródeł prawa.

Tak więc projekt konstytucji posiada bardzo istotne znaczenie dla ukształtowania nowego systemu źródeł prawa. Tworzy w miarę przejrzystą koncepcję

odnoszącą się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w państwie. Odpowiada to zasadzie demokratycznego państwa prawa. Bardziej powściągliwy jest projekt w odniesieniu do źródeł prawa miejscowego, ale ta część systemu prawa, rodzaje składających się nań źródeł prawa i ich zakres mają stanowić przedmiot zapowiedzianych regulacji w ustawie. Twórcy projekt konstytucji uznali bowiem, że materie te nie mają konstytucyjnego znaczenia.

RÉSUMÉ

Dans l'histoire du constitutionnalisme polonais c'est pour la première fois que le projet de la Constitution consacre tant d'intérêt aux problèmes des sources du droit. Le système des sources du droit est présenté dans le III^e chapitre, où on a énuméré les sources du droit universellement en vigueur, c'est-à-dire employé dans le pays entier et, d'autre part – en tant que catégorie séparée – les sources du droit respecté uniquement par les organes qui les ont constitués et dans la zone de leur activité. Dans le premier groupe on classerait ainsi: la constitution, les lois constitutionnelles, les lois, les contrats internationaux ratifiés de même que les décrets – sauf pourtant les actes juridiques ayant la force d'une loi, promulgués par les organes du pouvoir exécutif. La constitution en fait mention ailleurs, vu leur caractère exceptionnel. Ils peuvent être promulgués par le président, dans les limites bien définies, mais uniquement en cas de troubles intérieurs, lorsque la séance de la Diète devient impossible. Ces actes dépendent d'une confirmation de la Diète au cours de sa séance la plus proche. C'est pour la première fois aussi que la Constitution définit si nettement la place des contrats internationaux ratifiés dans le système des sources du droit. Les contrats, ratifiés après un accord ultérieur du parlement exprimé par la loi, sont prononcés selon la voie exigée pour les lois. Ils deviennent ainsi un des éléments de l'ordre juridique d'un pays et occupent une position prioritaire – avant la loi, dans le cas où cette loi est inconciliable avec le contrat.

La deuxième catégorie des sources du droit comprend les actes du droit local, promulgués par les organes de l'autonomie locale de même que par les organes de l'administration gouvernementale dont les compétences s'étendent sur une région. Ils sont promulgués conformément à l'autorisation incluse dans une loi et seulement dans les limites définies par cette autorisation. Leur force obligatoire correspond à l'étendue de l'activité des organes. La voie de promulgation des actes juridiques en question est déterminée par une autre loi.