

Marcin Dąbrowski

Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji z 1997 r. : katalog zamknięty czy otwarty?

Studia Prawnoustrojowe nr 3, 91-107

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marcin Dąbrowski
Olsztyn

Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji z 1997 r. – katalog zamknięty czy otwarty?

Problematyce dotyczącej źródeł prawa został poświęcony rozdział III Konstytucji z 1997 r.¹ Zagadnienia te wcześniej nie były regulowane normami konstytucyjnymi, w związku z czym stanowią *novum* ustrojowe². Innowacyjność rozwiązań i brak doświadczenia redaktorów Konstytucji w tej materii spowodowały szereg problemów z interpretacją i stosowaniem przepisów ustawy zasadniczej. Pomimo tego, że Konstytucja obowiązuje już od 6 lat, powyższe zagadnienia wciąż budzą wiele sporów i niejasności.

Najwięcej kontrowersji wzbudza art. 87 ustawy zasadniczej, który wprowadził katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Z budowy powyższego przepisu można wywnioskować, iż zamiarem ustrojodawcy było nadanie mu enumeratywnego charakteru. Konstytucja mówi wyrażnie: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”, w ustępie drugim dodane są akty prawa miejscowego. Jeżeli intencją prawodawcy konstytucyjnego byłoby jedynie przykładowe wyliczenie, wówczas artykułowi 87 nadałby całkowicie inne brzmienie np.: „źródłami powszechnie obowiązującego prawa są *między innymi, w szczególności...*; bądź na końcu ustępu pierwszego dodałby słowa „i inne”³.

¹ Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z dnia 16 lipca 1997 r.)

² Wyjątek będzie tu stanowić Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227), która poświęciła jeden rozdział zagadnieniom związanym ze stanowieniem prawa. Był to rozdział VI zatytułowany „Ustawodawstwo”, a dotyczył on jedynie aktów prawnych rangi ustawy.

³ Oczywiście są to tylko przykłady i istnieją inne możliwości konstruowania katalogów otwartych – jednak nie to jest przedmiotem niniejszej pracy.

Konstytucja po to wyraźnie określiła zasady zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnego, aby skończyć z dotychczasowym bałaganem w tej dziedzinie, aby zagwarantować rzecz fundamentalną z punktu widzenia jednostki – pewność prawa implikującą ustalenie raz na zawsze, kto i jakim aktem prawnym może regulować jej sytuację prawną⁴. Do czasu wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej nie było wiadomo, które akty prawne miały walor powszechności, a które nie. Nie było wiadomo, które organy władzy publicznej mogły stanowić prawo powszechne, a które tego uprawnienia były pozbawione. Powodowało to powstanie sytuacji, w której w jednym czasie określony akt prawny miał charakter wewnętrzny, a w innej akt tego samego rodzaju wydany przez ten sam organ miał walor aktu prawa powszechnie obowiązującego. Skutkowało to brakiem pewności, stabilności i „rozchwianiem” systemu prawa. Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego skończyło z tym niekorzystnym stanem rzeczy i spowodowało powstanie takiej sytuacji, w której wiadomo, jakie akty prawne są źródłami prawa powszechnie obowiązującego i jakie organy mogą je stanowić (zamknięcie przedmiotowe i podmiotowe).

K. Działocha podnosi jeszcze trzy ważne argumenty przemawiające za zamknięciem i uporządkowaniem systemu źródeł prawa: 1. Pozwala to na trafne i właściwe rozróżnienie, co jest prawem, a co nie; 2. Ma doniosłe znaczenie dla przestrzegania prawa przez obywatela i jego poczucia bezpieczeństwa; 3. Jest warunkiem efektywności kontroli konstytucyjnej i legalności prawodawstwa przez TK i sądy⁵. Ponadto „przyjęcie przez polskiego ustrojodawcę zamkniętego systemu źródeł prawa niewątpliwie harmonizuje z modelem demokratycznego państwa prawnego oraz oznacza odrzucenie możliwości wydawania przez organy państwowe tzw. samoistnych źródeł prawa [...]”⁶.

Założenie bezwzględnej enumeratywności katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie jest bezkrytycznie przyjmowane w nauce prawa konstytucyjnego⁷. Krytycy tej tezy podnoszą, że ograniczenie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – zarówno podmiotowe,

⁴ B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, C.H. BECK, Warszawa 2001 r., s. 50.

⁵ Por. K. Działocha, *Źródła prawa a praktyka konstytucyjna*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji RP. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, KUL, Lublin 2000, s. 29 i 30. K. Działocha powtarza argumentację J. Wróblewskiego.

⁶ R. Tupin, *Głosa do wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K.25/99)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42), s. 91.

⁷ Np.: J. Galster, *Prawo Konstytucyjne*, TONiK, Toruń 2002 r., s. 21 i 22; J. Jabłońska-Bonca, *Podstawy prawa dla ekonomistów*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000 r., s. 102–116; D. Dudek, *Funkcjonowanie źródeł prawa w orzecznictwie*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji RP. Materiały...*, s. 88; M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2, s. 12–119.

jak i przedmiotowe – może doprowadzić do paraliżu funkcji państwa, gdyż część organów administracji publicznej pozbawiona została kompetencji stanowienia prawa wobec obywateli, co może uniemożliwić im skuteczne działanie⁸.

W niniejszej pracy postaram się wykazać, czy ustrojodawcy udało się konsekwentnie przeprowadzić podział na akty prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązujące oraz czy katalog art. 87 Konstytucji jest rzeczywiście katalogiem zamkniętym.

Poprzez źródła prawa (*fontes iuris*) należy rozumieć akty normatywne, zwane także aktami prawotwórczymi, które zawierają generalne i abstrakcyjne normy prawne (tj. reguły zachowania)⁹. W tym znaczeniu zarówno akty zawierające normy powszechne obowiązujące, jak i akty zawierające normy wewnętrzne będą źródłami prawa, gdyż mają charakter generalny i abstrakcyjny.

Istnieje szereg różnic, które charakteryzują poszczególne rodzaje źródeł prawa. Różnice te stanowią owe *novum* na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji. W rozumieniu doktryny i orzecznictwa prawem powszechnie obowiązującym jest takie prawo, które wiąże wszystkich swoich adresatów, a więc przede wszystkim osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, jak również organy władzy publicznej. Z kolei prawo o charakterze wewnętrznym obowiązuje tylko jednostki podległe organowi, który je ustanowił. Reasumując: akty prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować prawa oraz obowiązki obywateli i instytucji państwowych oraz niepaństwowych, natomiast akty prawa wewnętrznie obowiązującego – nie. Różnica pomiędzy aktami o charakterze powszechnym i wewnętrznym uwidacznia się również w płaszczyźnie hierarchii źródeł prawa. Akty wewnętrzne posiadają niższą moc prawną i muszą być zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi.

Trybunał Konstytucyjny (TK) w swoim orzecznictwie przyjął pogląd, że źródła powszechnie obowiązującego prawa są wyliczone w art. 87 Konstytucji na zasadzie *numerus clausus*¹⁰. W odniesieniu do systemu aktów prawa wewnętrznego, którego podstawę stanowi art. 93 ustawy zasadniczej, TK stwierdził natomiast, że ma on charakter systemu otwartego¹¹. Z powyższego należy konstatować, że akty prawne, które nie są wymienione w art. 87 ustawy zasadniczej, będą należały do źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego.

⁸ Patrz szerzej: M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy...

⁹ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. BECK, Warszawa 1999 r., s. 101. B. Banaszak traktuje jako źródło prawa każdy akt prawny, który zawiera choćby jedną generalną i abstrakcyjną normę prawną.

¹⁰ Np.: wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99); OTK 2000, nr 5, s. 141.

¹¹ Szerzej patrz: A. Bałaban, *Akty normatywne wewnętrznie obowiązujące*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji RP. Materiały...*, s. 57–66 oraz B. Banaszak, op. cit., s. 47.

Precyzyjność powyższego rozgraniczenia nie budzi wątpliwości, a sama Konstytucja wyraźnie w art. 87 wskazuje, jakie akty prawne należą do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a w pozostałych przepisach stanowi, jakie organy mogą je wydawać. Okazuje się, że istnieje szereg aktów prawnych, które nie są wymienione w dyspozycji art. 87, a które posiadają cechy źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Należy tutaj wymienić: 1) regulaminy Sejmu i Senatu; 2) inne uchwały Sejmu; 3) niektóre uchwały Rady Ministrów; rozporządzenia z mocą ustawy; 4) ustawy zmieniające Konstytucję; 5) akty prawne NBP; 6) układy zbiorowe pracy; 7) akty prawne stanowione przez organizacje międzynarodowe i jej organy; 8) umowy zawierane pomiędzy Radą Ministrów a związkami wyznaniowymi.

1. Najczęściej podnoszonym argumentem przeciwko zasadzie zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest charakter regulaminów Sejmu i Senatu. Powyższe akty prawne stanowione są w formie uchwał izb parlamentarnych na podstawie art. 112 i art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji.

Ustawa zasadnicza nie określa pozycji regulaminów izb w systemie źródeł prawa. Uchwały Sejmu i Senatu nie są wymienione w art. 87 – możemy konstatować, że nie będą źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Nie są one jednak również wymienione w art. 93, który reguluje zagadnienia związane z aktami o charakterze wewnętrznym. W takim układzie można by wysnuć wniosek, że regulaminy nie są źródłem prawa ani powszechnie obowiązującym ani wewnętrznym – co w zasadzie rozwiązywałoby problem ich miejsca w systemie prawa. Jest to błędna konkluzja, choćby dlatego, że regulaminy (uchwały) zawierają generalne i abstrakcyjne normy, co powoduje, że są one *ex definitione* źródłami prawa. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął ten dylemat w wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r. W cytowanym orzeczeniu możemy przeczytać, że „system aktów prawa wewnętrznego [...] ma charakter systemu otwartego [...] art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszelkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji z 1997 r.”¹² W związku z powyższym uchwały izb parlamentarnych należy zaliczyć do źródeł prawa wewnętrznego.

Zakwalifikowanie uchwał izb parlamentarnych do otwartego katalogu źródeł prawa o charakterze wewnętrznym wydaje się być właściwym rozwiązaniem. Jednakże taka kwalifikacja przysparza najwięcej problemów. Wiele przepisów zawartych w regulaminach (w szczególności regu-

¹² Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r. (K 21/98), podobne założenia przyjął TK w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99). Zresztą sama Konstytucja dopuszcza stosowanie analogii z art. 93 – por. art. 142 ust. 1, który zezwala Prezydentowi RP na wydawanie zarządzeń.

laminu Sejmu) skierowanych jest „na zewnątrz” izb. Regulacje dotyczące elementów procedury ustawodawczej, zasad powoływania i odwoływania organów państwowych, postępowania w sprawach orzeczeń i informacji TK, a przede wszystkim przepisów nakładających obowiązki na inne organy państwa¹³ mają charakter norm powszechnie obowiązujących. Jak już wyżej wspominałem, cechą charakterystyczną aktów wewnętrznych jest to, że mogą być skierowane tylko i wyłącznie do organów podległych organowi wydającemu te akty i tylko te organy mogą być nimi związane. Konstrukcja regulaminów w poważny sposób podważa bezwzględność dychotomicznego podziału systemu prawa, gdyż regulaminy będące aktami o charakterze wewnętrznym zawierają normy powszechnie obowiązujące.

Wadliwość rozwiązania nie wypływa z niewłaściwej interpretacji Konstytucji przez uchwałodawców, jakimi są izby parlamentarne. Art. 112 ustawy zasadniczej mówi wyraźnie, że: „obowiązki organów państwowych wobec Sejmu (*Senatu* – art. 124) określa regulamin Sejmu (*Senatu*) uchwalony przez Sejm (*Senat*)”. Reasumując: sama ustawa zasadnicza nakazała prawodawcy właśnie taką formę regulacji stosunków pomiędzy izbami parlamentarnymi a pozostałymi organami państwa.

Rozwiązaniem problemu mogłoby być uregulowanie materii regulaminowych, które posiadają walor powszechności, w którymś z aktów wymienionych w art. 87, np. w ustawie¹⁴. Jednakże uchwalenie regulaminów w formie ustawy naruszałoby dyspozycję art. 112 Konstytucji (art. 124 jeżeli chodzi o Senat), który mówi, że Sejm sam uchwała swój regulamin – co determinuje formę uchwały. Ustawy natomiast uchwalane są przez Sejm przy udziale Senatu – co wyklucza samodzielność izb.

Wspomniany art. 112 Konstytucji generuje zasadę autonomii i niezależności izb. Wyraża się ona tym, że organy władzy ustawodawczej same decydują o swojej wewnętrznej organizacji, porządku prac, o trybie powoływania, odwoływania i działalności swoich organów, jak również o sposobach wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec nich. Przeniesienie tych zagadnień na grunt regulacji ustawowych spowodowałoby, że organy, które partycypują w procedurze ustawodawczej (np.: Rada Ministrów, Prezydent), uzyskałyby wpływ na materie objęte tymi regulacjami, co w istotny sposób naruszyłoby zasady autonomii i niezależności izb.

Rekapitulując: nie należy utożsamiać regulaminów izb ze źródłami prawa powszechnie obowiązującego, chociaż niektóre ich przepisy z pewnością taki walor posiadają. Swoim charakterem najbardziej zbliżone są

¹³ Szerzej: K. Domarecki, *Zasady budowy systemu źródeł prawa w senackim projekcie konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 82 i 83.

¹⁴ Taką możliwość rozważa m.in. K. Domarecki, *Zasady budowy systemu źródeł prawa*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji RP. Materiały...*, s. 83.

do aktów prawa wewnętrznego i jako takie powinno się je traktować. Specyfika konstytucyjnych regulacji nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że są one sprzeczne bądź zgodne z ustawą zasadniczą. Obecne rozwiązanie umożliwia pełną realizację dyspozycji art. 112, jednakże narusza dyspozycję art. 87. L. Garlicki, analizując orzecznictwo TK, umiejscawia regulaminy parlamentarne na pograniczu obu wyodrębnionych w konstytucji grup źródeł prawa¹⁵.

2. W ustawie zasadniczej znajdują się jeszcze inne uchwały izby poselskiej, których charakter prawny jest co najmniej dyskusyjny. Bardzo poważne wątpliwości interpretacyjne budzi uchwała Sejmu uchylająca rozporządzenia Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (por. art. 231 zdanie drugie Konstytucji).

W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, jak również w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić odpowiedni stan nadzwyczajny – wojenny bądź wyjątkowy¹⁶. Stany nadzwyczajne wprowadzane są w formie rozporządzenia – czyli aktu prawa powszechnie obowiązującego. Przepis art. 231 Konstytucji wprowadza sejmową kontrolę decyzji organów egzekutywy. Na mocy tej regulacji Prezydent w ciągu 48 godzin od podpisania rozporządzenia zobowiązany jest do przedstawienia go izbie poselskiej. Sejm może uchylić rozporządzenie bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów¹⁷. Uchwała Sejmu będzie zawierała generalne i abstrakcyjne normy, które będą derogowały przepisy rozporządzenia i zostanie publikowana w Dzienniku Ustaw – dzienniku urzędowym przeznaczonym do ogłaszania aktów prawa powszechnie obowiązującego¹⁸.

Dochodzi tutaj do zgoła paradoksalnej sytuacji, kiedy to akt prawa powszechnie obowiązujący, jakim jest rozporządzenie, zostanie uchylony uchwałą sejmową, czyli aktem o charakterze wewnętrznym. Akt prawny, który znajduje się wyżej w hierarchii źródeł prawa, będzie mógł być

¹⁵ Powtarzam za: B. Banaszak, op. cit., s. 48. W świetle powyższych rozważań taki pogląd możliwy jest do przyjęcia. Jednak sam prof. L. Garlicki poddaje go krytyce (L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji RP. Materiały...*, s. 42).

¹⁶ Por. art. 229 i 230 Konstytucji.

¹⁷ Należy pamiętać, że Sejm nie będzie podejmował uchwały w przedmiocie przyjęcia rozporządzenia, lecz w przedmiocie jego uchylecia (por. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 294).

¹⁸ Por. art. 7 ustawy 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).

uchylony przez akt o niższej mocy prawnej. Uchwały, o których mowa w art. 231, nie dość że stanowią kolejny wyjątek od zasady enumeratywności źródeł prawa powszechnego, to jeszcze w bardzo istotny sposób naruszają zasadę hierarchiczności systemu źródeł prawa.

3. Zbliżony charakter do uchwał sejmowych, o których mowa w art. 231 Konstytucji, mają uchwały Rady Ministrów, które podejmowane są na wniosek Prezesa RM i które mogą uchylić rozporządzenia lub zarządzenia ministra (art. 149 ust. 2 zd. 2)¹⁹. Jest to sytuacja analogiczna do poprzedniej, kiedy to jeden organ, w drodze aktu prawnego o charakterze wewnętrznym, uchyla akt prawny powszechnie obowiązujący innego organu. Podsumowując: na mocy powyższego przepisu Rada Ministrów uzyskała uprawnienie do derogacji w drodze uchwały rozporządzenia ministra. Skutki tej sytuacji są identyczne jak w przypadku uchwał sejmowych uchylających rozporządzenie Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego. Kolejny akt prawny wewnątrznie obowiązujący będzie zawierał przepisy o charakterze powszechnym, a ponadto kolejny akt prawny, znajdujący się niżej w hierarchii źródeł prawa, uchylili akt prawny o wyższej mocy obowiązującej.

4. Kolejnym argumentem podnoszonym przeciwko enumeratywności katalogu źródeł prawa jest fakt, że w samej Konstytucji, poza art. 87 i poza III rozdziałem, możemy znaleźć inne przepisy, które zawierają regulacje dotyczące aktów prawa powszechnie obowiązującego. Prof. J. Galster twierdzi, że „wyliczenia [...] w art. 87 nie dokonano na zasadzie *numerus clausus*, skoro art. 234 stanowi rozporządzenia z mocą ustawy wydawane w czasie stanu wojennego, a art. 235 o ustawie zmieniającej Konstytucję”²⁰.

Nie podzielam powyższego poglądu, gdyż uważam, że powyższa interpretacja jest skutkiem zastosowania niewłaściwej wykładni takich pojęć z art. 87 jak „rozporządzenie”, „ustawa” i „konstytucja”. Punktem wyjścia dla takiej interpretacji jest ścisłe i dosłowne traktowanie wyżej wspomnianych określeń (*interpretatio declarativa*). Przy zastosowaniu wykładni literalnej rozporządzenia z mocą ustawy i ustawa zmieniająca Konstytucję faktycznie znajdują się poza katalogiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Dla rozporządzeń z mocą ustawy nie miałyby to większego znaczenia, gdyż przepis ust. 2 art. 234 mówi, że rozporządzenia te mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

¹⁹ Art. 149 ust. 2. zd. 2 „Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra”.

²⁰ J. Galster, *Prawo konstytucyjne*, s. 21 i 22. Taki pogląd również podziela m.in. J. Jabłońska-Bonca, op. cit., s. 102 (tylko w zakresie rozporządzeń z mocą ustawy).

Jednakże dla ustaw zmieniających Konstytucję miałyby to katastrofalne skutki, gdyż przepis szczególnie nie nadaje im takiego charakteru.

Właściwym rozwiązaniem byłoby zastosowanie wykładni rozszerzającej (*interpretatio extensiva*) w stosunku do pojęć zawartych w art. 87. Umożliwi to ujęcie w określeniu „rozporządzenie” zarówno rozporządzeń jako aktów wykonawczych, jak i rozporządzeń jako aktów ustawodawczych. Taka interpretacja pozwoli na przyjęcie założenia, że art. 87 Konstytucji RP mówi o dwóch, a nie o jednym rodzaju rozporządzeń²¹.

Z ustawą zmieniającą Konstytucję jest analogicznie. Konstytucja jest również ustawą, z tym że posiada ona cechy, które wyróżniają ją spośród innych aktów prawnych (szczególna moc, treść i forma). Ustawa z art. 235 wszystkie te cechy posiada. Niezrozumiałe jest więc, dlaczego nie miałyby mieścić się w pojęciu „konstytucja”, no ostatecznie „ustawa” z art. 87, w szczególności, że art. 235 ust. 2 mówi wyraźnie, iż „zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy”.

Interesujący jest fakt, że doktryna bezproblemowo przyjęła dwa rodzaje ratyfikowanych umów międzynarodowych – nie odbierając żadnej z nich statusu źródła prawa powszechnie obowiązującego i nie traktując żadnej z nich jako wyjątku od zasady *numerus clausus* – choć art. 87 *expressis verbis* mówi tylko o jednym rodzaju ratyfikowanej umowy. Rozdział III precyzuje funkcjonowanie (obowiązwanie) ratyfikowanych umów międzynarodowych, którym Sejm wyraził zgodę na ratyfikację w drodze ustawy²² i ratyfikowanych umów, które takiej zgody nie potrzebują. Zastosowanie wykładni rozszerzającej w stosunku do pojęcia „ratyfikowana umowa międzynarodowa” z art. 87 nie budzi wątpliwości, natomiast w przypadku pojęć „rozporządzenie”, „ustawa” i „konstytucja” – owszem.

Zastosowanie wykładni literalnej w stosunku do określeń z art. 87 narusza jedną z dyrektyw interpretacyjnych wykładni systemowej – mianowicie zakaz wykładni prowadzącej do sprzeczności. Zakłada ona, że teksty prawne należy interpretować w taki sposób, by nie powstawały kolizje²³. Zastosowanie wykładni literalnej w tym układzie prowadzi do sprzeczności norm Konstytucji, gdzie dyspozycje przepisów art. 234 i 235 naruszają dyspozycję art. 87.

²¹ S. Gebethner traktuje powyższe rozporządzenia wręcz jako ustawy: „chciałbym polemizować z tymi, którzy twierdzą, że mamy do czynienia z zamkniętym, w ramach Konstytucji, systemem źródeł prawa, ale nie wymienione wyraźnie rozporządzenie z mocą ustawy [...], jak gdyby czyni z tego systemu katalog niezamknięty. W moim przekonaniu rozporządzenie z mocą ustawy jest ustawą, która jest tylko w szczególnych przypadkach wydawana jako rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy”. S. Gebethner, *Dyskusja, [w:] System źródeł prawa w Konstytucji RP. Materiały...*, s. 98.

²² Por. art. 87, 89, 90 i 91 ust. 1 i 2.

²³ Szerzej o wykładni systemowej: L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, TONiK Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 166–184.

5. Kolejnymi elementami wzbudzającymi poważne wątpliwości są akty prawne wydawane przez organy NBP. Szczególna pozycja banku państwowego (art. 227 Konstytucji) oraz jego niezależność od organów egzekutywy determinuje powstanie potrzeby wydawania aktów normatywnych, które skierowane będą do podmiotów, które nie są podległe bankowi państwowemu (np. w zakresie emisji pieniądza, polityki pieniężnej itp.). „Przyjęcie, że NBP nie dysponuje instrumentem prawnym, w postaci powszechnie obowiązujących aktów prawnych wykonawczych do ustaw, uniemożliwiłoby temu organowi wykonywanie jego zadań przewidzianych w Konstytucji”²⁴.

Rozwiązaniem tej sytuacji mogłyby być akty prawa powszechnego wydawane na wniosek Prezesa NBP przez któryś z uprawnionych organów Rady Ministrów. Jednakże uznano (S. Wronkowska i P. Winczorek), „że wydawanie rozporządzeń przez organy rządowe na wniosek NBP jest konstytucyjnie niedopuszczalne, skoro Prezes NBP jest organem ponoszącym samodzielną odpowiedzialność konstytucyjną”²⁵. Skutkiem takiej argumentacji, na mocy przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, wydano szereg aktów prawnych, które posiadały walor prawa powszechnie obowiązującego²⁶.

Kres powyższemu sporom położył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r.²⁷, który stwierdził jednoznacznie, że ani NBP ani Rada Polityki Pieniężnej nie mają prawa wydawać przepisów prawa powszechnie obowiązującego i uchylił moc prawną cytowanych w przypisie nr 33 uchwał jako niezgodnych z art. 87 ustawy zasadniczej. Uznano, że większość uprawnień prawotwórczych NBP, które można wyprowadzić z przepisów ustawy o NBP, ma charakter aktów prawa wewnętrznego.

Jednakże cytowane orzeczenie Trybunału nie rozwiązuje wszystkich problemów w tej kwestii. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. – Prawo bankowe nadaje Prezesowi NBP uprawnienie wydawania zarządzeń, które będą zawierały i zawierają regulacje dotyczące banków komercyj-

²⁴ A. Bałaban, *Glosa do wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K. 25/99)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42), s. 80. Należy nadmienić, że nie jest to argumentacja prof. A. Bałabana – przedstawia on stanowisko prezesa NBP w tej kwestii.

²⁵ Powtarzam za: *ibidem*, s. 82.

²⁶ Były to uchwały: Nr 12/1999 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 21 lipca 1999 r. w sprawie stopy rezerwy obowiązkowej banków (Dz.Urz. NBP Nr 15, poz. 24); Nr 10/1998 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie zasad i trybu naliczania i utrzymania rezerwy obowiązkowej (Dz.Urz. NBP Nr 12, poz. 23); Nr 15/1999 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przekazywania przez banki do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej i okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego (Dz.Urz. NBP Nr 10, poz. 15).

²⁷ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (K. 25/99, OTK ZN 2000, s. 744 i n.)

nych²⁸. Takie akty prawne zostały już ustanowione i weszły w życie²⁹. Wyrok Trybunału jest wiążący tylko w danej sprawie i jego rozstrzygnięcie nie dotyczy wszystkich ustaw regulujących kwestie aktów prawnych wydawanych przez organy banku państwowego, w związku z tym nie można jego rozstrzygnięcie stosować do innych źródeł prawa.

6. Kolejnym elementem spornym są układy zbiorowe pracy (u.z.p.). Podstawą ustrojową ich funkcjonowania jest art. 59 Konstytucji, dokładne regulacje i zasady ich funkcjonowania znajdują się natomiast w kodeksie pracy³⁰. U.z.p. powstają w drodze porozumień między związkami reprezentującymi pracowników a związkami pracodawców (tudzież pracodawcami) i mają na celu ustalenie wzajemnych praw i obowiązków. W doktrynie nie rozstrzygnięto, czy u.z.p. należą do kategorii źródeł prawa o charakterze wewnętrznym, czy powszechnym. Układy są pewnym rodzajem umów, jednakże ich rozstrzygnięcia dotyczą również osób trzecich – co rozszerza krąg adresatów i w opinii niektórych nadaje im walor powszechności.

Niniejsze twierdzenie opiera się założeniu, że moc u.z.p. jest wiążąca dla stron układu oraz podmiotów przez nie reprezentowanych *ex lege*. Innymi słowy pracownik zakładu, dla którego zawierany jest układ, będzie nim objęty niezależnie od tego, czy chce, czy nie. Argumentacja ta zawiera pewną dosyć istotną wadę – nie uwzględnia cywilnoprawnego charakteru zarówno samych układów zbiorowych, jak i umów o pracę. Strony same w drodze umowy zobowiązują się do przestrzegania zasad, które zostaną ustalone w drodze rokowań (zakładowe u.z.p.), bądź również w drodze umowy przekazują jakiejś organizacji prawo do rokowań i zawarcia układu (ponadzakładowy u.z.p.). Pracownik, zawierając umowę o pracę, wyraża zgodę na to, że pewne podmioty będą regulowały jego sytuację prawną w zakładzie pracy niezależnie od tego, czy będzie to jego

²⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe. Art. 68. Prezes Narodowego Banku Polskiego określa, w drodze zarządzenia: 1) sposób przeprowadzania rozrachunków międzybankowych, w tym za pomocą elektronicznych nośników informacji, 2) sposób i tryb przeliczania, sortowania, pakowania i oznaczania opakowań banknotów i monet oraz wykonywania czynności związanych z zaopatrywaniem banków w te znaki, 3) sposób numeracji banków i ich jednostek organizacyjnych, 4) sposób numeracji rachunków bankowych prowadzonych w bankach.

²⁹ Por. np. zarządzenie nr 6/2000 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie sposobu przeprowadzania rozrachunków międzybankowych; zarządzenie nr 8/2001 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie sposobów i trybu przeliczania, sortowania, pakowania i oznaczania opakowań banknotów i monet oraz wykonywania czynności związanych z zaopatrywaniem banków w te znaki; zarządzenie nr 7/2002 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 24 maja 2002 r. w sprawie sposobu numeracji banków i ich jednostek organizacyjnych; zarządzenie nr 5/2002 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 6 maja 2002 r. w sprawie sposobu numeracji rachunków bankowych prowadzonych w bankach.

³⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

pracodawca, podmiot reprezentujący pracodawcę, czy podmiot reprezentujący jego osobę.

W układzie zbiorowym pracy strony tworzą pewne zasady, które będą determinowały w jakiejś mierze treść stosunku pracy. Zasady te dotyczą tylko i wyłącznie pracodawcy i pracowników – co by raczej podkreślało wewnętrzny, a nie powszechny charakter układów. Pracodawca nie objęty układem w porozumieniu z pracownikami tworzy regulamin (statut) swojego zakładu pracy, który może dotyczyć tych samych zagadnień co u.z.p. Takiego regulaminu, choć wiąże on w taki sam sposób, jak układy zarówno pracodawcę i pracowników, nikt nie uważa za prawo powszechne – a wręcz podkreśla się jego wewnętrzny charakter. Regulacje dotyczące u.z.p. nie miały na celu nadania kompetencji prawodawczej pewnym podmiotom, ale zwiększenie autonomii podmiotów przy kształtowaniu treści stosunku pracy³¹.

Kodeks pracy w art. 9 wprowadza źródła prawa pracy. Można je podzielić na dwie grupy: przepisy prawa pracy, których obowiązywanie w szczególnych okolicznościach może zostać zawieszona (postanowienia układów zbiorowych pracy, porozumienia zbiorowe, regulaminy i statuty)³² oraz przepisy prawa pracy, których mocy obowiązującej nie można zawiesić (kodeks pracy, inne ustawy i akty wykonawcze) i które stanowią istotę treści stosunku pracy. Reasumując: sam kodeks dzieli źródła prawa pracy na takie, które zawsze muszą obowiązywać i nie mogą być dowolnie zmieniane wolą stron stosunku pracy (chyba że na korzyść pracownika³³) oraz te, których obowiązywanie jest zależne od pewnych okoliczności, a ich treść uzależniona jest od woli jednej lub nawet obydwu stron stosunku. Układy zbiorowe pracy należą do tej drugiej grupy. Nie będzie tutaj nadinterpretacją, jeżeli stwierdzę, że powyższy podział przebiega wzdłuż linii konstytucyjnego podziału na prawo powszechnie obowiązujące, którego treść zależy od woli prawodawcy i prawo wewnętrzne, którego treść kształtują strony stosunku pracy.

Nie można się zgodzić z opinią, że prawem powszechnie obowiązującym są normy, których treść i obowiązywanie zależy od stron stosunku prawnego. Istotą norm prawa powszechnie obowiązującego jest to, że ustanawiają i chronią je organy władzy państwowej – natomiast wola podmiotu, do którego są one skierowane (adresata), nie może determinować ich treści i mocy obowiązującej.

W piśmiennictwie wydaje się jednak dominować pogląd broniący mieszanego charakteru układów. B. Banaszak, cytując K. Działochę, pod-

³¹ Szerzej: L. Florek, *Umowny charakter układu zbiorowego pracy*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 6, s. 15 i n.

³² Por. art. 9 oraz art. art. 9¹, 231^{1a}, 241²⁷ kodeksu pracy.

³³ Por. art. 18 kodeksu pracy.

nosi: „przeważa opinia zaliczająca je do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i opierająca się na założeniu, że objęcie układów zbiorowych regulacją konstytucyjną ma podkreślić ich charakter normatywny. Podobne stanowisko występuje również w orzecznictwie SN³⁴. Przyjęcie, że u.z.p. mają charakter normatywny, jest założeniem słusznym. Należy jednak pamiętać, że normatywny charakter bynajmniej nie świadczy o powszechnej mocy aktu prawnego, a o tym, że dany akt jest źródłem prawa. Układy obejmują pracodawcę i pracowników, nie mają natomiast zastosowania do osób spoza zakładu pracy – co by wskazywało raczej na ich wewnętrzny charakter. Przystępując do ponadzakładowych organizacji, strony w drodze umowy o charakterze cywilnoprawnym przekazują swoje autonomiczne prawo do kształtowania treści stosunku prawnego tymże podmiotom. Rzeczone organizacje stają się niejako pełnomocnikami, „rzecznikami” stron stosunku pracy i ich interesów, a prawo przez nie tworzone nie ma charakteru powszechnego i powinno być traktowane tak, jakby zostało ustanowione przez same strony.

7. Konstytucja stanowi, że Rzeczpospolita Polska, na podstawie umowy międzynarodowej, może przekazać organizacji międzynarodowej lub jej organom kompetencje niektórych organów władzy państwowej. Wśród tych kompetencji mogą się znaleźć również uprawnienia do stanowienia prawa o charakterze powszechnym³⁵. Powyższe rozwiązania mają na celu przygotowanie mechanizmów prawnych do integracji Rzeczypospolitej z Unią Europejską. O ile *ratio legis* istnienia powyższych reguł nie budzi wątpliwości, o tyle usytuowanie norm stanowionych przez organy UE w systemie prawa RP budzi wiele zastrzeżeń i kontrowersji.

W art. 87 ustawy zasadniczej nie znajdziemy źródła prawa w postaci aktów stanowionych przez organizację międzynarodową, co wskazywałoby na to, że takie przepisy nie będą posiadały waloru powszechności ani własnego odrębnego miejsca w systemie źródeł prawa. Jednak, zgodnie z art. 91 ust. 3, przepisy takie mogą nakładać prawa i obowiązki np. na organy państwa i osoby fizyczne (co stanowi o ich powszechnym charakterze) i są stosowane bezpośrednio. Ponadto w przypadku kolizji z normami ustawowymi stosuje się je przed ustawami, co sytuuje je pomiędzy Konstytucją a ustawami w hierarchii systemu źródeł prawa.

W tym przypadku zastosowanie wykładni literalnej w stosunku do art. 87 powoduje, że znajdujemy w samej Konstytucji kolejne źródło powszechnie obowiązującego prawa, które nie jest wymienione w tym przepisie – co z kolei przemawia za jego otwartym charakterem. Na podstawie ogólnej formuły ust. 3 art. 91 doktrynie udało się jednak

³⁴ B. Banaszak, op. cit., s. 49.

³⁵ Por. art. 90 i 91 Konstytucji RP z 1997 r.

wypracować pewien konsens. „Przyjmuje się, że prawo wspólnotowe, tworząc autonomiczny porządek prawny, nie należy tym samym do systemu prawa źródeł prawa wewnętrznego [wewnątrzpaństwowego³⁶ – M.D.]. [...] Przepisy wspólnotowe znajdują swoje uzasadnienie w aktach konstytucyjnych Wspólnoty Europejskiej i według tych aktów określana jest ich legalność, moc obowiązująca i bezpośrednia skuteczność³⁷. Powyższa teza jednak nie jest bezkrytycznie przyjmowana. Tak np. K. Wójtowicz uważa, że prawo stanowione przez organy UE inkorporowane będzie do porządku prawnego RP na mocy ratyfikowanej umowy międzynarodowej i tym samym stanie się źródłem prawa powszechnie obowiązującego³⁸.

Argumentacja K. Wójtowicza wydaje się być trafniejsza. Na podstawie art. 90 Konstytucji Rzeczypospolita może przekazać organizacji międzynarodowej część kompetencji organów państwa i właśnie na mocy tego „przekazania” organizacja międzynarodowa będzie mogła stanowić prawo, które będzie obowiązywało w Polsce. W większości będą to uprawnienia ustawodawcze Sejmu i Senatu, a więc takie kompetencje, na podstawie których obecnie stanowi się prawo powszechnie obowiązujące w RP. Trudno jest znaleźć argumenty przemawiające za autonomicznym charakterem prawa stanowionego przez organy UE. Stwierdzenie, że przepisy tworzone przez UE tworzą odrębny, równoległy porządek prawny, nie przystaje do konstytucyjnych regulacji. Rozdział III ustawy zasadniczej wprowadził dychotomiczny podział systemu prawa obowiązującego w RP. Wprowadzenie trzeciej grupy przepisów, które posiadałyby odrębny status i charakter, a w praktyce pełniły funkcje identyczne jak prawo powszechnie obowiązujące, do tego podziału nijak nie przystaje, a wręcz destabilizuje jego podstawowe założenia.

W oparciu o wykładnię systemową i celowościową Konstytucji oraz o kompilację przepisów jej III rozdziału możliwe jest rozszerzenie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Powyższe uprawnienie będzie skutkiem zawarcia traktatu akcesyjnego i będzie mieściło się w ramach jego postanowień. W konsekwencji organy UE, zgodnie z art. 91 ust. 3 w związku z art. 90 ust. 1 i art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z konkretnym przepisem traktatu akcesyjnego, uzyskają uprawnienie do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁶ Nie chodzi tutaj o walor wewnętrzności w rozumieniu art. 93 Konstytucji, a o prawo, które obowiązuje „wewnątrz” jakiegoś państwa w stosunku do prawa wspólnotowego, które w tym rozumieniu jest prawem zewnętrznym.

³⁷ M. Safian, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 12.

³⁸ Powtarzam za: ibidem, s. 12. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że M. Safian polemizuje z powyższym poglądem w tym samym artykule na s. 13.

O ile ratyfikowane umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 90, nie mogą pozostawać w sprzeczności z poszczególnymi przepisami ustawy zasadniczej, o tyle z pewnością mogą one mieć wpływ na zmianę ich wykładni. Reasumując: przystąpienie RP do Unii, a w szczególności ratyfikacja traktatu akcesyjnego przez Prezydenta w trybie art. 90 Konstytucji RP spowodują rozszerzenie zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe interpretacji art. 87 w części dotyczącej ratyfikowanych umów międzynarodowych o brzmienie art. 90 i 91 ust. 3. Pozwoli to na wprowadzenie aktów prawnych stanowiących przez organy UE do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa bez naruszenia dyspozycji art. 87 i jego enumeratywnego charakteru.

8. Kolejnym, już ostatnim zagadnieniem dotyczącym źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest problem umów zawieranych przez Radę Ministrów z innymi Kościołami niż Kościół katolicki oraz ze związkami wyznaniowymi na podstawie ust. 5 art. 25 Konstytucji³⁹.

Na podstawie powyższych umów uchwalane są ustawy, które regulują stosunki między Rzeczypospolitą Polską a wyżej wskazanymi podmiotami. J. Jabłońska-Bonca podnosi, iż umowy takie nie tworzą prawa ustawowego bezpośrednio, lecz pośrednio, jednakże ich powszechny charakter wyraża się tym, że „gdyby ustawa odbiegała w swej treści od umowy lub była wydana bez uprzedniego jej zawarcia, mogłoby to uzasadniać jej zaskarżenie do TK z powodu naruszenia konstytucyjnego obowiązku zapewnienia zgodności treści ustawy z umową”.

Trudno jest zgodzić się z taką argumentacją. Fakt, że jakiś akt prawny (tu patrz umowa zawarta między RM a jakimś Kościołem/związkiem wyznaniowym) może być podstawą badania konstytucyjności ustawy, wcale nie świadczy o tym, że ów akt prawny posiada walor powszechności, w szczególności, że TK wyposażony jest w prawo badania zgodności z ustawą zasadniczą aktów prawnych, które posiadają charakter wewnętrzny⁴⁰. Decyzje oraz orzeczenia sądów wydane na podstawie aktu prawnego mogą być również podstawą badania zgodności tegoż aktu z Konstytucją w ramach skargi konstytucyjnej⁴¹. Wcale nie oznacza to, że ta decyzja (orzeczenie) ma charakter powszechny, więcej – powyższe akty nie są nawet źródłami prawa.

W Konstytucji nie znajdziemy przepisu, który mówiłby, że treść ustawy ma być zgodna z umową. Z przepisu ust. 5 art. 25 dowiadujemy się, iż umowa ma być podstawą – asumptem uchwalenia ustawy. Umowa za-

³⁹ Zagadnienie to poruszyła J. Jabłońska-Bonca, op. cit., s. 102 oraz 116–117.

⁴⁰ Por. art. 188 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 września 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

⁴¹ Por. art. 79 Konstytucji RP z 1997 r.

wierana jest przez Radę Ministrów, ustawa natomiast uchwalana jest przez Sejm i Senat, na jej treść będą mieli więc wpływ postowie i senatorowie. Ze zwrotu „umowa ma być podstawą ustawy” należy wyprowadzić obowiązek przygotowania i wniesienia do Sejmu projektu ustawy przez Radę Ministrów, a nie bezwzględną zasadę zgodności ustawy z umową.

Treść ustawy powinna być zdeterminowana postanowieniami umowy, co nie będzie przesądzało o jej powszechnym charakterze. W pewnym stopniu umowa będzie wiązała Radę Ministrów do sporządzenia projektu ustawy, który powinien odpowiadać jej założeniom. Jednakże umowa nie może zawierać postanowień, które będą wiązały np. wyznawców danego Kościoła czy związku wyznaniowego, gdyż to właśnie nadałoby jej walor powszechności. Takie postanowienia byłyby podstawą dla TK o stwierdzeniu niezgodności umowy z Konstytucją, a dokładnie z jej art. 87.

Jednoznaczne stwierdzenie, że katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest zamknięty bądź otwarty, wcale nie jest takie proste. Jak wskazałem powyżej, część aktów prawnych (tj. rozporządzenia z mocą ustawy, ustawy zmieniające Konstytucję, przepisy administracyjne, akty prawne stanowione przez organizacje międzynarodowe i jej organy, umowy zawierane pomiędzy Radą Ministrów a związkami wyznaniowymi) jest niesłusznie podnoszonych jako argumenty przeciwko enumeratywnemu charakterowi katalogu. Jednak niektórym aktom prawnym, które nie są wymienione w art. 87 Konstytucji, nie sposób odmówić waloru powszechności i właśnie te akty wzbudzają najpoważniejsze wątpliwości. Ponadto ta dezynwoltura systemowa prowadzi do naruszenia drugiej bardzo istotnej zasady systemu źródeł prawa – mianowicie reguły hierarchiczności. Akty wewnętrznie obowiązujące muszą być zgodne z aktami powszechnymi i mają niższą moc prawną. Jednakże ustawodawca konstytucyjny wprowadził do systemu prawa kilka uchwał będących ze swej istoty źródłami prawa wewnętrznego, które mogą uchylać rozporządzenia, czyli źródła prawa powszechnego, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia tej istotnej zasady. Taka sytuacja w prostej linii zmierza do „rozchwiania systemu prawa”, z którym to ustrojodawca chciał za wszelką cenę zerwać.

Pozostawienie takiego stanu rzeczy z pewnością negatywnie wpływa na autorytet i rangę Konstytucji. Warto zastanowić się, czy nie należałoby wprowadzić poprawki do ustawy zasadniczej i prawidłowo uregulować zagadnienia budzące najwięcej wątpliwości, w szczególności, że ustrojodawca już posiada wystarczającą wiedzę i odpowiednie doświadczenie, by uczynić to w sposób prawidłowy.

W świetle powyższego wyłania się kolejny problem. Wprowadzanie pochopnych zmian do aktów prawnych świadczy o niskiej ich jakości i wadliwości zastosowanych rozwiązań, co w bardzo poważny sposób ob-

niza wagę i rangę nowelizowanych aktów. O ile dla ustaw zwykłych jest to rozwiązanie do przyjęcia, o tyle dla Konstytucji jest bardzo niekorzystne. W szczególności, że do dnia dzisiejszego praktyka radzi sobie z rozwiązywaniem wyłaniających się co rusz nowych problemów. K. Działocha, próbując ustosunkować się do powyższego zagadnienia, stwierdził, że: „Skala naruszeń [...] nie przekracza rozmiarów naruszania w praktyce przepisów Konstytucji w ogóle i nie świadczy bynajmniej o wystąpieniu jakiejś »masy krytycznej« w interesującej nas kwestii, która wymagałaby w szczególności decyzji zmierzającej do rewizji zasady zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego”⁴². Mimo wszystko należy rozważyć tę koncepcję w aspekcie bardzo prawdopodobnych zmian ustawy zasadniczej w świetle akcesji Polski do Unii Europejskiej. Czy nie warto byłoby jedną nowelizacją uporządkować wszystkich zagadnień?

Jeden wniosek jest pewny: katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest szerszy, niż wynikałoby to z literalnego brzmienia art. 87. W nauce pojawiło się stwierdzenie, iż powyższy przepis jest przepisem „półotwartym” bądź „niezamkniętym”. W mojej opinii jest to niewłaściwe z dwóch powodów. Po pierwsze, niepotrzebne i błędne jest wprowadzanie do nauki prawa nowego, nieostrego i nieprecyzyjnego pojęcia, które w zasadzie nic nie tłumaczy, niczego nie definiuje i przede wszystkim nie rozwiązuje problemu. Po drugie, w stosunku do przepisu, który nie jest przepisem zamkniętym, nie można zastosować wnioskowania prawniczego *a contrario* (z przeciwieństwa). Wnioskowanie takie może być stosowane tylko i wyłącznie w stosunku do przepisów enumeratywnych⁴³. Właśnie dzięki argumentacji z przeciwieństwa możemy stwierdzić, że to, co nie jest ujęte w art. 87 Konstytucji, nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Nadanie temu przepisowi charakteru półotwartego wykluczyłoby możliwość stosowania wobec niego wnioskowań *a contrario*.

Rekapitulując: pozostaje nam traktować omawiany przepis jako zamknięty, od której to reguły istnieje szereg wyjątków. Ostatecznie wyjątki w prawie nie są niczym szczególnym, są wręcz zjawiskiem powszechnym, akceptowanym i nie budzącym żadnych uzasadnionych zastrzeżeń. Tak ma się rzecz, gdy ustawodawca z góry przewiduje i zakłada istnienie wyjątków od ogólnej zasady. Bardzo niekorzystne jest natomiast, gdy ustrojodawca czyni jakieś założenia, a wyjątki od tych założeń występują niezależnie od jego woli. Taki stan rzeczy stawia ustawodawcę konstytu-

⁴² K. Działocha, *Źródła prawa a praktyka konstytucyjna*, [w:] *System źródeł prawa w Konstytucji RP. Materiały...*, s. 28.

⁴³ „Wnioskowanie z przeciwieństwa jest zasadniczo dopuszczalne w tych przypadkach, w których regulacja ma charakter zamknięty i wyczerpujący, tak że można założyć, że dany przepis reguluje wszystkie sytuacje, którymi normodawca chciał się posłużyć”. L. Morawski, *Wykładnia...*, s. 324; por. uchwała SN z dnia 7 września 1995 r. (OSNAP 1996, nr 5, s. 76).

cyjnego w bardzo niekorzystnym świetle i poważnie podważa dogmat racjonalnego prawodawcy.

Do czasu rozwiązania tego problemu przez samego ustrojodawcę, pozostaje nam posiłkowanie się cytowanym już wyrokiem TK z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. K 25/99; OTK 2000/5/141), w którym Trybunał dosyć kompleksowo ustosunkował się do poruszanych przeze mnie kwestii. Skład orzekający na podstawie opinii biegłych P. Winczorka i S. Wronkowskiej stwierdził, iż nie ulega wątpliwości, że intencją ustawodawcy konstytucyjnego było rzeczywiście uporządkowanie rozchwianego systemu źródeł prawa oraz z całą pewnością można stwierdzić, że wzorem dla twórców ustawy zasadniczej był system źródeł prawa „zamknięty” w aspekcie przedmiotowym oraz podmiotowym. Ponadto zwrócono uwagę, że nie wszystkie przepisy dotyczące źródeł prawa zostały ujęte w III rozdziale Konstytucji. TK jednak zwraca uwagę, że założony przez ustrojodawcę wzorzec „zamkniętego” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie został przez niego wyrażony ani w sposób nie budzący wątpliwości, ani w sposób jednolity.