



Received: 22 November 2019
Revised: 29 November 2019
Accepted: 20 December 2019
Published: 31 December 2019

THE PLACE OF THE ACT IN THE HIERARCHY OF SOURCES OF UNIVERSALLY BINDING LAW

MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO

Maria Agata Winogrodzka

SWPS University of Social Sciences and Humanities in Warsaw (SWPS University) / Poland

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9201-0323>

Corresponding author: e-mail: agatawinogrodzka@gmail.com

Abstract:

The article presents sources of universally binding law, lists the sources of law, the system of sources of law and the legal power of the Act. The principle of the supremacy of the Polish Constitution over other acts was also presented. Moreover, the attention was paid to the formal scope and construction of the Act in accordance with the principles of legislative technique. Also, the primacy of the Act and its highest legal force after the Constitution were discussed. In addition, the layout of the Act and categories of legal provisions in the Act were described. Attention was paid to the legislative initiative, entities and bodies with the right to the legislative initiative were presented.


Keywords: sources of law, law, systematics of the act, legislative initiative, constitution, the legal power of the Act

Streszczenie:

W niniejszym opracowaniu przedstawiono źródła prawa powszechnie obowiązującego, zdefiniowano katalog i system źródeł prawa, a także moc prawną ustawy. Autorka podjęła się również scharakteryzowania zasady nadrzędności Konstytucji RP w stosunku do innych aktów normatywnych. W trakcie omawiania ustawy zwrócono uwagę na jej zakres formalny oraz budowę zgodnie z zasadami techniki prawodawczej i jej najwyższą po Konstytucji moc prawną. Opiszano

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Winogrodzka M.A., (2019), MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

układ oraz postanowienia przepisów merytorycznych, zmieniających, przejściowych i końcowych, a także oznaczanie przepisów aktu normatywnego. Omówiono prymat ustawy, systematykę ustaw oraz instytucję inicjatywy ustawodawczej. W opracowaniu zostały zaprezentowane, wskazywane w doktrynie prawa konstytucyjnego, podmioty i organy posiadające prawo do inicjatywy ustawodawczej.

Słowa kluczowe: źródła prawa, ustawa, systematyka ustawy, inicjatywa ustawodawcza, konstytucja, moc ustawy

Ogólny zarys problemu i jego związek z ważnymi kwestiami naukowymi i praktycznymi


Miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest bardzo istotnym zagadnieniem prawa konstytucyjnego, bowiem to przepisy rangi ustawowej regulują zdecydowaną większość (jeśli nie wszystkie) spraw związanych z prawnym funkcjonowaniem podmiotów w Polsce. Pojęcie i zakres źródeł prawa jest szeroko komentowany w piśmiennictwie naukowym. W niniejszym opracowaniu przedstawiono źródła prawa w Polsce oraz omówiono miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa. Regulacja systemu źródeł prawa opiera się na uporządkowanej budowie, gwarantującej Konstytucji i ustawom najwyższe znaczenie, określa miejsce, jakie zajmują umowy międzynarodowe oraz rozróżnia przepisy prawa powszechnie obowiązującego i prawa wewnętrznego. System powszechnie obowiązującego prawa jest zbudowany hierarchicznie, tzn. źródła tego prawa mogą być klasyfikowane według ich mocy prawnej. W polskiej nauce prawa konstytucyjnego na szczególną uwagę zasługują monografie: Garlicki L., 2019; Szmyt A. (red.), 2005; Rost A., 2014.

Analiza najnowszych badań, aktów prawnych i literatury przedmiotu, w których podjęto omówienie podjętej problematyki. Prezentacja przeprowadzonej analizy

Opracowanie zostało oparte na analizie przepisów prawa powszechnie i wewnątrznie obowiązującego. Podstawowym aktem prawnym, od którego rozpoczęto analizę jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z dnia 16 lipca 1997 r.). Analizie poddano także obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, tj. ustawę z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2000 nr 62 poz. 718). Właściwe przepisy aktów prawa wewnętrznego, mające związek z omawianym tematem tj. Regulamin Sejmu (M.P. 1992 nr 26 poz. 185) oraz Regulamin Senatu (M.P. 2016 poz. 824) również zostały uwzględnione w niniejszym opracowaniu.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

Podjęto także próbę analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego (Wyrok TK z dnia 19 maja 2003 r., K 39/01, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 40) a także poglądy przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego (Łętowska E., 2011; Garlicki L., 2019; Winczorek P., 2008).

Cele i metody badawcze podjęte w analizie tematu

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i omówienie kwestii źródeł prawa oraz miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W opracowaniu zastosowano przede wszystkim metodę analityczno-prawną, polegającą na analizie przepisów prawnych oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto wykorzystano metodę dogmatyczną.


Prezentacja przeprowadzonej analizy. Dyskusja

Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego

Termin „źródła prawa” posiada wielowiekową tradycję, sięgającą czasów rzymskich. Termin ten pochodzi z łacińskiego określenia *fontes iuris*, stosowanego w prawie rzymskim. (Kolańczyk K., 1976, s. 30). Odróżniano w nim *fontes iuris oriundi* czyli źródła powstania prawa (pochodzenia prawa), zwane także źródłami formalnymi oraz *fontes iuris cognoscendi*- źródła poznania prawa, są to czynniki dostarczające informacji o prawie, czyli publikatory zawierające autentyczną treść norm prawnych. Pojęcie „źródła prawa” należy rozpatrywać z punktu widzenia: historycznego, filozoficznego, socjologicznego czy prawniczego. W podejściu historycznym „źródła prawa” zawierają wszechstronną paletę wzorców ludzkich zachowań, otrzymujących kategorię prawne, a poznanie mechanizmów powstawania tych kategorii w przeszłości, sprzyja zrozumieniu oraz udoskonalaniu prawa. Hans Kelsen natomiast przedstawiał filozoficzne spojrzenie na źródła prawa. Twierdził on, że „prawo jest normatywnym porządkiem zachowania człowieka” (Kelsen H., 2014, s. 59). Z punktu widzenia socjologii, „źródła prawa” to czynniki społeczne rodzące prawo, wpływające na jego treść, a więc np. wola narodu czy prawodawcy, stosunki społeczno- ekonomiczne. W znaczeniu prawniczym pojęcie „źródła prawa” oznacza formy istnienia norm prawnych, zatem w szczególności są to dokumenty, inne teksty lub przedmioty zawierające odpowiednio utrwalone oryginalne brzmienie tych norm (Rost A., 2014, s.12). Koncepcja źródeł polskiego prawa została ujęta w rozdziale III Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;**

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

W doktrynie prawa konstytucyjnego uważa się, że „źródłem prawa jest akt ustanowiony lub uznany przez państwo, jako zawierający normy postępowania wiążące ich adresatów” (Działocha K., Zubik M. (red.), 2006, s. 321). Specyficzną cechą systemu źródeł prawa jest jego dychotomia (gr. *dichotomos* – przecięty na dwie części) – podział na dwie części, wzajemnie się wykluczające i uzupełniające (Sobol E. (red.) 1997, s. 252). Główną zasadą systemu źródeł prawa jest dychotomiczny charakter tego systemu czyli podział na akty prawa powszechnie obowiązującego i akty prawa wewnętrznego. Dwoistość ta, sprowadza się do rozróżnienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów prawa wewnątrznie obowiązującego. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego wiążą wszystkie podmioty w państwie. Zamknięty system źródeł prawa można rozpatrywać w dwóch aspektach: przedmiotowym i podmiotowym. Aspekt przedmiotowy przejawia się w tym, iż źródła prawa przepisy są wymienione enumeratywnie w Konstytucji (art. 87). Aspekt podmiotowy to wyliczenie wszystkich organów na szczeblu centralnym, upoważnionych do stanowienia prawa. (Kuciński J., Wołpiuk W., 2012, s. 98). Akty prawa o charakterze wewnętrznym, czyli uchwały i zarządzenia (art. 93 Konstytucji RP), mają charakter wewnętrznego, obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty (art. 93 ust. 1). Zarządzenia wydawane są tylko na podstawie ustawy i „nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” (art. 93 ust. 2), a także „podlegają kontroli, co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem” (art. 93 ust. 2). Zgodnie z art. 88 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa powszechnie obowiązującego jest ich ogłoszenie. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma charakter zamknięty zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. Aspekt przedmiotowy polega na tym, że Konstytucja wymienia akty prawne powszechnie obowiązujące w sposób enumeratywny, czyli sposób zamknięty. Aspekt podmiotowy polega na tym, że poszczególne przepisy Konstytucji wskazują precyzyjnie, które organy są właściwe do wydawania określonych aktów prawnych i mają prawo ich stanowienia. Biorąc pod uwagę zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, kolejność ich wymieniania przez Konstytucję tworzy jednocześnie kryterium hierarchii (Winczorek P., Warszawa 2008, s. 200). Hierarchia źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce jest następująca: Konstytucja RP, umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą w ustawie, akty stanowione przez organizacje międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego (Wiącek M., Safjan M., Bosek L. (red.), 2016, art. 87, s. 71).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;**

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340


[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona została 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe, następnie zatwierdzona w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 roku. W życie weszła 17 października 1997 roku. Składa się z preambuły oraz 243 artykułów. W Preambule Konstytucji szczególną uwagę zwrócono na okres dziejowy związany z odzyskaniem w 1989 pełnej wolności. Konstytucja RP jest najważniejszym aktem prawnym na terenie danego państwa – może uchylić każdy akt, natomiast żaden poniższy akt prawny nie może wpłynąć na jej uchylenie. Ponieważ konstytucja określa podstawy ustroju społecznego, politycznego i ekonomicznego danego kraju, to w przypadku jej tworzenia lub zmiany istnieje specjalny tryb uchwalenia. Konstytucja zawiera także katalog podstawowych praw i wolności obywateli. Zgodnie z art. 8 ust. 2 przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Istotą zasady nadrzędności Konstytucji jest zakaz tworzenia aktów prawnych z nią sprzecznych, a także obowiązek jej przestrzegania. Zasada nadrzędności Konstytucji wynika *expressis verbis* z art. 8 ust. 1, który stanowi, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Najwyższa pozycja w systemie źródeł prawa oznacza, że żadna norma prawna pochodząca z aktu niższego rangą nie może być niezgodna z Konstytucją (Wiącek M., Safjan M., Bosek L. (red.), 2016, s.70).

Konstytucja jest nadrzędna w stosunku do całego porządku prawnego, jaki ukształtował się po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W nauce prawa konstytucyjnego trwa dyskusja na temat roli konstytucji i ich miejsca w porządku prawnym w państwach członkowskich UE. Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim systemie prawnym nie jest podważana w doktrynie prawa konstytucyjnego i oznacza, „że jest ona aktem nadrzędnym w stosunku (...) do wszystkich aktów prawnych w państwie” (Grzybowski M. (red.), 2009, s. 45). Mimo zauważalnego w nauce prawa zjawiska multicentryzmu prawa, oznaczającego obowiązywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie tylko prawa uchwalanego przez polski parlament oraz organy posiadające kompetencje stanowienia prawa, zasada nadrzędności Konstytucji nadal ma zastosowanie. Jednakże należy zauważyć, iż multicentryzm prawa determinuje poddanie krajowych decyzji prawodawczych i aplikacyjnych kontroli zewnętrznych organów sądowych (Łętowska E., 2011). Kolejnym, po Konstytucji RP, źródłem prawa powszechnie obowiązującego w hierarchii zamkniętego katalogu źródeł są umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie. Tylko niektóre typy takich umów wymagają do przyswojenia ich przez polski porządek prawny drogi ustawowej. Rodzaje tych umów zostały enumeratywnie określone w Konstytucji RP,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;**

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

bowiem zgodnie z art. 89 ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

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

Umowy te muszą być zgodne z Konstytucją, co w praktyce oznacza, że w razie niezgodności umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie z Konstytucją, umowę tę należy wypowiedzieć albo zmienić Konstytucję (Garlicki L., 2016, s. 169).

Następnie w hierarchicznym układzie źródeł prawa powszechnie obowiązującego są akty stanowione przez organizacje międzynarodowe, do których należy Polska. Zgodnie z 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”. A zatem warunkiem zastosowania pierwszeństwa prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, jest zawarcie i obowiązywanie ratyfikowanej umowy międzynarodowej konstytuującej taką organizację. Ustawa jest aktem prawnym zawierającym normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyjątek stanowi ustawa budżetowa, która zwiera również normy indywidualno-konkretne). (Tuleja, 2008, s. 56). Posiada szczególną moc prawną, określoną treść. Uchwalana jest w określonym trybie przez Parlament (Wiącek M., Safjan M., Bosek L. (red.), 2016, s. 71). W literaturze prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że ustawa powinna regulować kompleksowo określony zakres spraw. Wymóg ten potwierdza § 2 Rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. 2002 nr 100 poz. 908), zgodnie, z którym „ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny”.

Kolejnym źródłem prawa, jest rozporządzenie. Zgodnie z art. 92 ustawy zasadniczej „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Ponadto organ

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Zatem rozporządzenia są aktami podstawowymi, wykonawczymi w stosunku do ustawy (Ofiarski Z., 2013). Ustawa w sposób wyraźny przekazuje do regulacji aktom wykonawczym kwestie szczegółowe, techniczne. Aktami wykonawczymi nie można jednak, nawet, jeśli tak mówi ustawa, wkraczać w tzw. materię ustawową. Rozporządzenia nie mogą zatem regulować kwestii dotyczących ograniczenia praw jednostki i zbiorowości, nakładania obowiązków, ustroju i zasad funkcjonowania aparatu władzy, systemu finansowo-gospodarczego. Przy omawianiu regulacji rozporządzenia nie można jednak pominąć instytucji rozporządzenia Prezydenta z mocą ustawy. Zgodnie z art. 234 „jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3-5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Mają one charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Ostatnim źródłem prawa w zhierarchizowanym systemie źródeł są akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w regulacjach ustawowych, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Uchwały sejmików województw, rad powiatów i rad gmin oraz rozporządzenia wojewody. Uchwały ciał stanowiących jednostki samorządu terytorialnego mogą precyzować na przykład stawki podatków i opłat lokalnych, ustanawiać zasady utrzymania porządku i czystości czy wreszcie określać budżet jednostki samorządu terytorialnego na dany rok.

Szczególna rola ustawy w systemie źródeł prawa

Ustawa jest aktem normatywnym zajmującym po Konstytucji najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa. Przedmiotem regulacji ustawy może być każda sprawa, a niektóre kwestie mogą być uregulowane wyłącznie przez ustawę (np. określenie sytuacji prawnej obywatela, ustawa budżetowa, regulacja ustroju i zakres działania samorządu terytorialnego). Ponadto sama Konstytucja wymaga niekiedy uchwalenia odpowiedniej ustawy, wskazując kierunek przyjętych w niej rozwiązań (np. zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych, zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji RP, określa ustawa).

Omawiając szczególną rolę ustawy w systemie źródeł prawa należy zwrócić uwagę na zasadę prymatu ustawy, która wyraża się w tym, że ustawa jest aktem samoistnym, a

do jej wydania nie potrzeba żadnego upoważnienia. Może zostać zmieniona lub uchylona tylko przez Konstytucję lub inną ustawę, może zmienić lub uchylić każdą inną normę prawną prawa krajowego. Wydawanie innych aktów jest dopuszczalne tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia wynikającego z ustawy i tylko w celu wykonania ustawy. Szczególne znaczenie ustawy w systemie źródeł prawa wynika z nadrzędnej roli ustawy nad innymi aktami prawnymi w porządku krajowym oraz tzw. wyłączności regulacyjnej ustawy (Górecki D., 2012, s. 42).

Ustawa, poza wyjątkami wskazanymi w Konstytucji RP (art. 91 ust. 2, art. 91 ust. 3 oraz 230 ust. 1), zajmuje najwyższe miejsce w systemie prawa krajowego, bo żaden inny akt normatywny nie łączy w sobie cechy szczególnej mocy prawnej i nieograniczonego zakresu przedmiotowego. Nie może być zmieniona lub uchylona przez normę zawartą w akcie prawnym niższego rzędu, ale wyłącznie przez inną normę ustawową. Natomiast ustawa może zmieniać bądź uchylać każdą inną normę prawną o charakterze pod konstytucyjnym. Ponadto każdy akt prawa powszechnie obowiązującego powinien być wydawany na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego w celu wykonania ustawy. Skutkiem naruszenia prymatu ustawy jest wadliwość aktu prawnego, która prowadzi do pozbawienia mocy obowiązującej lub odmowy stosowania takiego aktu w praktyce (Garlicki L., 2019, s. 59).

Wyłączność regulacyjna sprowadza się do tego, że niektóre kwestie mogą być regulowane tylko z zachowaniem drogi ustawowej. O kwestiach należących do materii ustawowej przesądziła w znacznym stopniu Konstytucja czyniąc z ustawy akty normatywny, który ma skonkretyzować jej postanowienia.

Bardzo często odesłania zakładające ustawową regulację wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, w szczególności przypadki odnoszące się do do ustawowo wprowadzanych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Materia ustawowa zawiera również zagadnienia powiązane z organizacją i funkcjonowaniem najwyższych organów władzy publicznej. Teoria prawa analizuje ustawę w dwóch aspektach: materialnym oraz formalnym. Znaczenie materialne to czynniki wpływające na treść norm prawnych, jest to każdy przepis prawa ingerujący w sferę praw i wolności podmiotów prawa oraz zakreślający granicę wolnej działalności. Do materii ustawowej zalicza się ponadto kwestie związane z organizacją i działaniem najwyższych organów władzy publicznej. Wyłączność ustawy jest także rozumiana, jako wymóg, by każda regulacja zaliczająca się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, miała swoją podstawę i upoważnienie w przepisach ustawowych (Sarnecki P., 2013, s. 56 -60). W znaczeniu materialnym ustawa to akt normatywny

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;**


International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

zawierający generalno-abstrakcyjne normy. W nauce prawa konstytucyjnego ustawę analizuje się w znaczeniu formalnym, czyli jako akt wydany w procesie ustawodawczym, inaczej akt woli parlamentu podjęty w specjalnej procedurze. Jak zauważa A. Szmyt dla pojęcia ustawy szczególnie istotny jest wymóg określoności aktu normatywnego tzn. sformułowania przepisów precyzyjnie tak, aby możliwe było jednoznaczne ustalenie ich priorytetowych treści (wyznaczania wzorów postępowania) przed aspektami formalnymi aktu (Szmyt A., 2014). To, że ustawa pochodzi od parlamentu oznacza, że żaden inny organ państwowy nie posiada kompetencji do stanowienia aktów normatywnych, decydują o tym zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasada podziału władzy oraz zasada demokratycznego państwa prawnego. W ogólnym ujęciu chodzi o to, że ustawa nie może zostać uchwalona bezpośrednio przez naród np. w drodze referendum. Jedynie w wyjątkowej sytuacji akt normatywny o mocy ustawy może być stanowiony przez prezydenta w czasie stanu wojennego (rozporządzenie z mocą ustawy) i to w wypadku, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, ale zachowując prawo zatwierdzenia takiego aktu na najbliższym posiedzeniu Sejmu (Szmyt A., 2014). Wszystkie ustawy zajmują takie samo miejsce w systemie źródeł prawa, nie ma podziału na ustawy nadrzędne i ustawy zwykłe. Konstytucja jedynie przewiduje uchwalanie niektórych ustaw w szczególnym trybie (np. ustawa budżetowa, ustawa ratyfikacyjna). Niezależnie jednak od trybu uchwalania ustawa budżetowa czy ratyfikacyjna z punktu widzenia mocy prawnej ustawami zwykłymi (Wiącek M., Safjan M., Bosek L. (red.), 2016, s. 71). W rozumieniu Konstytucji RP ustawa jest wyrazem woli suwerena. Art. 4 Konstytucji RP stanowi, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Podstawową formą sprawowania tej władzy w zakresie stanowienia prawa jest właśnie ustawa. Z art. 10 i 95 Konstytucji RP wynika, że żaden inny organ nie może stanowić ustaw. Występuje tu domniemanie kompetencyjne dla obu izb parlamentu do wykonywania funkcji ustawodawczej, oznacza to, że Sejm i Senat nie muszą legitymować się posiadaniem dalszych podstaw konstytucyjnych (Balicki R., Braćniak J., Preisner A., 2001 s. 178). Według P. Sarneckiego „podstawą działalności ustawodawczej jest ogólna kompetencja prawodawcza zawarta w Konstytucji. W oparciu o tę kompetencję ustawodawca może regulować wszelkie sprawy przez siebie wybrane. Uznawana przez długi czas tzw. teoria panowania ustawy głosiła, iż ustawa jest podstawową formą działalności prawotwórczej i ustawodawca jest władny uregulować każdą kwestię w sposób przez siebie wybrany. W świetle takich założeń ustawa była *de facto* najwyższym aktem normatywnym w systemie prawa i aktem najważniejszym

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;**

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

ze względu na treść stanowiących w niej norm” (Sarnecki P., 2013, s. 86). Ustawa nie musi czerpać upoważnienia z żadnego innego aktu normatywnego. Odesłanie w Konstytucji do ustawy w określonych dziedzinach, to zobowiązanie ustawodawcy do ich uregulowania, a nie przesłanka dopuszczenia uchwalenia ustawy. W Konstytucji można znaleźć cały szereg odesłań do ustawy np. art. 51 ust. 5 dotyczący prawa do informacji stanowi, że „nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.”, czy w art. 49, który określa, że „zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.”

Wielokrotnie są to odesłania polecające uszczegółowienie zapisów Konstytucji w sytuacji, gdy postanowienia te nie są skonkretyzowane, a wskazują jedynie jej kierunek. Jak zauważył P. Sarnecki „Generalnie można stwierdzić, że stopień związania ustawodawcy postanowieniami Konstytucji jest większy, gdy wprowadza ona zakaz normowania jakiejś kwestii (np. zakaz cenzury) lub zakaz ingerencji w wolność jednostki, a mniejszy, gdy Konstytucja nakazuje ustawodawcy dokonać konkretyzacji jakiegoś prawa w sposób pozytywny” (Sarnecki P., 2013, s. 58).

Dla prawidłowego rozumienia pojęcia aktu normatywnego szczególne znaczenie ma orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego kładące szczególny nacisk na wymóg określoności ustawy tzn. precyzyjnego sformułowania przepisów tak, aby adresat w sposób jednoznaczny ustalił ich znaczenie i najważniejsze treści tzn. wyznaczone wzory postępowania. Ponadto ustawa podlega kontroli zgodności przede wszystkim z Konstytucją RP oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi (Szmyt A., 2014, s. 635). Jak stanowi art. 188 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Trybunał Konstytucyjny posiada kompetencje do uchylecia aktu normatywnego w przypadku jego wadliwości. W polskim systemie kontroli konstytucyjności przyjmuje się, że konsekwencją niezgodności całego aktu lub konkretnej normy z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą nie jest jego nieważność *ex tunc*, ale tylko wadliwość. W takim przypadku jednoznacznym skutkiem jest konieczność podjęcia prac ustawodawczych w celu przywrócenia prawidłowości funkcjonowaniu systemu prawnego oraz jego jednolitości (w ramach przyjętej w TK klasyfikacji skutków wyroków Trybunału dla prawodawcy z wyroku może wynikać,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;**

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

że jest koniecznym, wskazanym bądź zalecanym, aby prawodawca wprowadził określone zmiany w prawie - Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, s.75).

Systematyka ustawy

Akt normatywny jest określoną całością, formalnie wydzieloną, można go określić, zobaczyć. Podczas tworzenia nowych aktów normatywnych sytuuje się ją na określonym poziomie tak, aby jego budowa pozwalała zidentyfikować go, jako całość umieszczoną na odpowiednim szczeblu hierarchii, jest to powiązane z jego systematyką, budową zewnętrzną, pozwalającą odróżnić go od innych aktów normatywnych. Podstawowym składnikiem prawidłowej legislacji jest komunikatywność aktów normatywnych. Zastosowanie się do tej zasady pozwala umożliwić przyporządkowanie aktu normatywnego do określonej grupy dzięki temu akt ma przejrzystą konstrukcję (15).


Zgodnie z § 14 zasad techniki prawodawczej (dalej: ZTP) ustawa obligatoryjnie zawiera: tytuł, przepisy merytoryczne oraz przepisy o wejściu w życie ustawy. Teksty ustawy budowane są zgodnie z wzorcem charakterystycznym dla wypowiedzi normatywnych. Odnosząc się do kompozycji aktu normatywnego, wzorcową kolejność części składowych ustawy wskazuje przepis § 15 ZTP. Przedstawiony tam jest następujący układ treści ustawy: tytuł, przepisy merytoryczne ogólne i szczegółowe, przepisy zmieniające, przepisy epizodyczne, przepisy przejściowe i dostosowujące, przepisy uchylające, przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy oraz przepisy o wejściu ustawy w życie (przepisy końcowe).

Tytuł aktu pełni bardzo ważną rolę informacyjną oraz interpretacyjną (Wronkowska S., Zieliński M., 2012, s. 57). Tytuł składa się z następujących elementów: oznaczenie rodzaju aktu i jego autora, daty aktu, określenia przedmiotu ustawy. Wyjątek stanowi tytuł ustawy, w którym nie wskazuje się autora, ponieważ każdorazowo autorem ustawy jest Sejm. Ponieważ w polskim systemie prawa funkcjonuje zamknięty katalog źródeł prawa, aktom normatywnym nadaje się tylko nazwy wymienione w Konstytucji (15). Zasady techniki prawodawczej dokładnie opisują jak należy zapisać datę. Zgodnie z § 17 datę ustawy poprzedza się zwrotem „z dnia”, a następnie zamieszcza się wskazanie dnia zapisanego cyframi arabskimi, nazwę miesiąca określoną słownie oraz wskazanie roku zapisanego cyframi arabskimi ze znakiem „r.”, jako skrótem wyrazu „rok”.

Przedmiot aktu normatywnego określa się w sposób jak najbardziej zwięzły, jednak tak, aby informował on we właściwy sposób o merytorycznej zawartości aktu. W przy-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;**

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

padku ustaw przedmiot może być określany w sposób opisowy lub rzeczowy. Natomiast odmienne reguły obowiązują przy generowaniu tytułu aktu normatywnego zmieniającego. W tej sytuacji określenie przedmiotu aktu polega na przywołaniu tytułu zmienianego aktu normatywnego (bez daty). Tytuł taki określany jest w sposób opisowy i rozpoczyna się od zwrotu „o zmianie” lub „zmieniająca” (Wierczyński G., 2016, s. 91-93). Przepisy merytoryczne regulują kwestie materialno-prawne, ustrojowe oraz proceduralne. W skład przepisów merytorycznych wchodzi przepisy ogólne i szczegółowe. O formalnym wydzieleniu przepisów ogólnych decyduje przede wszystkim objętość aktu normatywnego tzn. im akt jest obszerniejszy, tym bardziej wskazane jest wyodrębnienie w nim przepisów ogólnych (Malinowski A., 2007, s. 44-47).

W przepisach ogólnych zamieszcza się określenie zakresu przedmiotowego (zakres spraw regulowanych przez akt) oraz podmiotowego (podmioty, których dany akt dotyczy), jak również objaśnienie użytych w akcie określeń i skrótów (tzw. słowniczek). Ponadto w ramach przepisów ogólnych zamieszcza się inne regulacje, które są wspólne dla wszystkich lub większości przepisów merytorycznych aktu normatywnego. Przepisy szczegółowe obejmują grupy przepisów, które można systematyzować w grupy tematyczne i oznaczać je nazwami charakteryzującymi treść każdej z tych grup. Przepisy, które wchodzi w skład przepisów szczegółowych powinny być zamieszczone w ustawie dopiero po przepisach ogólnych. Zgodnie z § 25 ZTP w ramach przepisów szczególnych w następującej kolejności powinny być wymienione grupy przepisów:

- a) przepisy prawa materialnego; zgodnie z § 25 ZTP przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować,
- b) przepisy ustrojowe; mając na uwadze § 26 ZTP w przepisach ustrojowych zamieszcza się w szczególności przepisy o zadaniach i kompetencjach organów lub instytucji, ich formie prawnej i organizacji, sposobie ich finansowania i obsadzenia oraz jakim podmiotom one podlegają albo, jakie podmioty sprawują nad nimi nadzór,
- c) przepisy proceduralne; zgodnie z § 27 ZTP w przepisach proceduralnych określa się w szczególności: sposób postępowania przed organami lub instytucjami; strony i innych uczestników postępowania oraz ich prawa i obowiązki w postępowaniu; rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzrusza-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

nia; zasady i tryb ponoszenia opłat i kosztów postępowania; zasady i tryb wykonania rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu,

- d) przepisy o karach pieniężnych i przepisy karne; biorąc pod uwagę § 27 ZTP w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w, jeżeli kara pieniężna jest związana z naruszeniem przepisów ustrojowych lub proceduralnych, przepisy o karach pieniężnych można zamieszczać bezpośrednio po przepisach, z którymi jest związane wprowadzenie tych kar; zgodnie z § 28 przepisy karne zamieszcza się tylko w przypadku, gdy naruszenie przepisów ustawy nie kwalifikuje się, jako naruszenie przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu karnego skarbowego lub Kodeksu wykroczeń, a czyn wymagający zagrożenia karą jest związany tylko z treścią tej ustawy.

Kolejną grupą przepisów występujących po przepisach merytorycznych są przepisy zmieniające, które stosowane są w przypadku nowelizacji ustawy. Wówczas zgodnie z § 85 ZTP przepisowi zmieniającemu zamieszczanemu w innej ustawie nadaje się brzmienie: „W ustawie ... (tytuł ustawy) wprowadza się następujące zmiany: ...”. Istotą przepisów zmieniających jest wyraźne zasygnalizowanie wprowadzenia zmiany w ustawie (Wronkowska S., Zieliński M., 2012, s. 183).

Kolejna grupa to przepisy epizodyczne. Z § 29a ZTP wynika, iż w przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony. Ponadto zgodnie z § 29b w przepisach epizodycznych okres obowiązywania regulacji określa się w szczególności przez: wymienienie roku kalendarzowego albo lat kalendarzowych; oznaczenie początku i końca obowiązywania regulacji, wyrażone dniami oznaczonymi kalendarzowo; wskazanie liczby dni, tygodni, miesięcy albo lat, które upływają od dnia wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów. W przepisach epizodycznych początku i końca obowiązywania regulacji nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres regulacji ustawy albo jej poszczególnych przepisów, a termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej. W takim przypadku to ustawa powinna określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej terminu wystąpienia zdarzenia przyszłego

Kolejną grupą przepisów, które można ująć w ustawie są przepisy przejściowe i dostosowujące. Jak wskazuje § 30 ZTP w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy. W

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;**

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

przepisach przejściowych rozstrzyga się w szczególności: sposób zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia ich uchylecia albo zmiany), skuteczność czynności dokonanych w postępowaniu, czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy; czy zachowuje się uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje powstałe w czasie obowiązywania uchylanych albo wcześniej uchylonych przepisów oraz czy skuteczne są czynności dokonane w czasie obowiązywania tych przepisów. Sprawy te reguluje się tylko w przypadku, gdy nie chce się zachować powstałych uprawnień, obowiązków lub kompetencji albo chce się je zmienić albo też, gdy chce się uznać dokonane czynności za bezskuteczne; czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień, obowiązków, kompetencji oraz czynności, o których mowa powyżej; czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających.

Gdy ustawa ma zróżnicowane terminy wejścia w życie niektórych przepisów oraz zawiera przepisy przejściowe i dostosowujące należy dokonywać szczegółowej analizy pod kątem, od jakiego dnia te terminy lub okresy będą liczone. W przypadku konieczności sformułowania przepisu, który będzie się odnosił do dnia innego niż główny (podstawowy) termin wejścia w życie ustawy może:

- 1) odnosić się do dnia wejścia w życie przepisu (zmiany), do której się odnosi, lub
- 2) posługiwać się datą kalendarzową wejścia w życie przepisu (zmiany), do której się odnosi.

Powyższą zasadę należy również stosować, gdy odesłanie do „dnia wejścia w życie ustawy” znajduje się w przepisach materialnych ustawy, a przepisy, w których to odesłanie występuje, wchodzi w życie w terminie innym niż cała ustawa”.

Ostatnią kategorią, które zamiesza się w ustawie są przepisy końcowe.

Zgodnie z § 38 ZTP zamieszcza się je w następującej kolejności:

- 1) przepisy uchylające,
- 2) w razie potrzeby - przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy,
- 3) przepisy o wejściu ustawy w życie.

W przepisach końcowych nie zamieszcza się innych rodzajów przepisów.

W przypadku rozporządzenia kolejność jest zmieniona, co wynika z rangi aktu. Bezpośrednio po nagłówku rozporządzenia znajduje się wskazanie na podstawę prawną, ponieważ mogą one być wydawane tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ustawy nie wykazują podstawy prawnej,



ponieważ wydawane są na mocy ogólnego upoważnienia, zawartego w przepisach konstytucji. Jak określono § 115 w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów karnych i przepisów o karach pieniężnych, a także przepisów odsyłających do przepisów karnych i przepisów o karach pieniężnych. Ponadto w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (Wierczyński G., 2016, s. 441-443).


W aktach wydawanych przez jednoosobowe organy państwa (rozporządzenie Prezydenta, prezesa Rady Ministrów) podana jest data podpisania danego aktu prawnego przez ustanawiający go podmiot. W aktach prawnych wydawanych przez organy kolegialne podawana jest data ich uchwalenia.

Omawiając techniki prawodawcze zasadnym jest zwrócenie uwagi na problematykę redagowania aktów normatywnych. W celu ułatwienia redagowania aktów oraz zwiększenia ich komunikatywności w ramach aktu wprowadza się podział na jednostki redakcyjne i systematyzacyjne. Podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł („art.”), a rozporządzenia – paragraf („§”). Zgodnie z § 55 ZTP podstawowa jednostka redakcyjna powinna wyrażać samodzielną myśl i być w miarę możliwości jednozdaniowa. Problematycznym może być rozstrzygnięcie, co należy uznać za samodzielną myśl i ”z jakim stopniem szczególności do owej samodzielności podchodzić.” (Wronkowska S., Zieliński M., 2012, s. 136). Jak zauważa G. Wierczyński „myśl należy uznać za samodzielną w rozumieniu § 55 ust. 1 ZTP, jeśli tworzy ona na tyle odrębną całość, że może być cytowana jako samodzielna wypowiedź bez wypaczenia treści normatywnej w niej wyrażonej. Im bardziej myśl jest klarowna, tym łatwiej ustalić, które elementy są samodzielne i mogą być cytowane w oderwaniu od innych elementów” (Wierczyński G., 2016, s.252).

W razie potrzeby dokonuje się podziału artykułu (a w przypadku rozporządzenia – paragrafu) na ustępy („ust.”). Wyjątek stanowią ustawy kodeksowe, w których artykuły dzielą się na paragrafy. W obrębie jednostki redakcyjnej (artykułu, ustępu) zawierającej wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty („pkt”). Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, która dotyczy wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonać kolejnego wyliczenia, wprowadzając litery („lit.”). Natomiast jednostkę niższego stopnia w odniesieniu do liter stanowi tiret („-”).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;**

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

Przepisy są grupowane w jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia. Artykuły grupuje się w rozdziały, rozdziały w działy, a działy łączy się w tytuły. W ustawach kodeksowych tytuły można grupować w księgi, księgi zaś łączyć w części. W ustawach kodeksowych dodatkowo można także wprowadzić oddziały, Rozdziały i oddziały numeruje się cyframi arabskimi, w pozostałe jednostki – cyframi rzymskimi. Oprócz oznaczenia jednostki systematyzacyjnej jej nazwa składa się ze zwięzłego określenia zakresu regulowanych spraw (tytułu jednostki).

Inicjatywa ustawodawcza

Omawiając miejsce ustawy w hierarchii źródeł prawa warto także wskazać podmioty, które posiadają prawo do przedstawienia projektu ustawy. Zgodnie z art. 118 Konstytucji podmiotami uprawnionymi do występowania z inicjatywą ustawodawczą są posłowie, Senat, prezydent, rząd oraz grupa, co najmniej 100 tysięcy obywateli. W zależności od tego, kto wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, projekt ustawy określa się, jako projekt prezydencki, rządowy, senacki, poselski lub obywatelski. Celem projektu ustawy mogą być zmiany w obowiązującej ustawie tzw. nowelizacja ustawy lub uchwalenie zupełnie nowej ustawy.

Regulamin Sejmu w art. 32 stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Przyznanie prawa do występowania z projektami ustaw komisjom sejmowym jest charakterystyczną odmianą uprawnienia poselskiego, ponieważ komisja składa się z posłów, a zgłoszony przez nią projekt ustawy jest *de facto* projektem poselskim (Patrzałek A., Szymt A., 1994, s. 123). Konstytucyjne sformułowanie z art. 118 ust. 1, że „inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom”, prowadzić może do postawienia pytania: czy jest to uprawnienie „indywidualnego” posła, czy też uprawnienie „grupowe”. Zastosowana w przepisie liczba mnoga sama w sobie nie jest powodem przesądającym, że chodzi tylko o grupę posłów. Należy zwrócić uwagę, iż dokładnie takie samo określenie z art. 119 ust. 2 „prawo wnoszenia poprawek przysługuje posłom” jest rozumiane odmiennie. Zatem, przyjęte w Konstytucji RP poselskie prawo inicjatywy ustawodawczej trzeba rozumieć, jako prawo „współuczestniczenia” danego posła w zbiorowym przedkładaniu projektu ustawy. Również art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 1996 nr 73 poz. 350, z późn. zm.) stanowi, iż poseł w wykonywaniu swych obowiązków w szczególności ma m.in. prawo „uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych”. Należy zauważyć, że nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby Regulamin Sejmu pozwolił

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

formalnie przyznać prawo inicjatywy ustawodawczej klubom parlamentarnym czy kołom liczącym mniej niż 15 członków, jednocześnie zwracając uwagę, że skoro tak się nie dzieje, to widocznie nie istnieje taka potrzeba (Rozmaryn S., 1994, s. 28). Regulamin Sejmu nie zakazuje składania przez tych samych posłów kilku projektów ustaw w tej samej sprawie, nawet, jeżeli proponowane koncepcje są wzajemnie sprzeczne czy wykluczające się. Mogłoby się wydawać się nielogiczne popieranie kilku różnych projektów konkurencyjnych, zwłaszcza, że niemożliwe byłoby równoległe ich poparcie podczas głosowania, ale formułowanie takiego zakazu byłoby bezprzedmiotowe. Jednakże takie zachowania upowszechniły się na tyle, że sytuacje takie pojawiają się bardzo często, a nawet usiłuje się je racjonalizować (Kruk M., 1998, s. 9). Konstytucja RP przewiduje jednak pewne ograniczenia ustawowe (wyjątki) w prawie do inicjatywy ustawodawczej. Pierwszy wyjątek zawarty jest w art. 221 Konstytucji RP i jest to projekt ustawy budżetowej, o prowizorium budżetowym (ich nowelizacji), udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo oraz wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, może wносить tylko Rada Ministrów. Drugim przewidzianym w Konstytucji RP wyjątkiem jest ustawa o zmianie Konstytucji (art. 235), zgodnie z tym przepisem projekt ustawy może wnieść jedynie grupa licząca, co najmniej jedną piątą ustawowego składu Sejmu (czyli 92 posłów), Senat lub Prezydent RP (Stawecki T., Winczorek P., Warszawa 1999, s. 111).


Projekty ustaw mogą być tworzone poza sferą działania organów państwa tzn. mogą wychodzić ze środowisk naukowych, prawniczych, mogą być tworzone w partiach politycznych a nawet pochodzić od osób prywatnych, ale ich skuteczne wniesienie pod obrady Sejmu jest obligatoryjnie związane z prawem posiadania inicjatywy ustawodawczej

Wnioski

W niniejszym artykule poprzez analizę poszczególnych elementów składających się na system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przedstawiono miejsce w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego jednego z najważniejszych po Konstytucji aktu normatywnego jakim jest ustawa. Ranga tego aktu normatywnego wynika z tego, że jest aktem prawnym, uchwalanym przez organ będący najważniejszym reprezentantem zbiorowego podmiotu suwerenności w państwie jakim jest parlament. Jak ważną rolę w systemie źródeł prawa powszechnego odgrywa ustawa niech świadczy choćby fakt, iż w drodze ustawy podmiot uprawniony do uchwalania ustaw może regulować każde zagadnienie, którego nie zakazuje konstytucja. Ponad to w drodze

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

ustawy regulowane są tak kardynalne zagadnienia jak: stanowienie o prawach i wolnościach jednostki w państwie, organizacja, kompetencje oraz funkcjonowanie organów władzy publicznej czy budżet państwa. Reasumując, należy stwierdzić, iż ustawa jako akt normatywny pochodzący od parlamentu zajmuje jedno z najwyższych miejsc (zaraz po konstytucji) w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Literatura przedmiotu:

1. BALICKI R., BRACIAK J., PREISNER A., (2001). *Prawo konstytucyjne, źródła, orzecznictwo, literatura*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
2. DZIAŁOCHA K., (2006). *Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Zubik M. (red.) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa.
3. GARLICKI L., (2019). *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolter Kluwer, Warszawa.
4. GÓRECKI D., (2012). *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolter Kluwer, Warszawa.
5. GRZYBOWSKI M., (red.), (2009). *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
6. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, <http://trybunal.gov.pl/wiadomosci/uroczystoscispotkania-wyklady/art/9382-przedstawienie-przez-prezesa-tk-informacji-o-istotnych-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i/> (data dostępu: 10.12.2019r.)
7. KELSEN H., (2014). *Czysta teoria prawa*, Wolter Kluwer, Warszawa.
8. KOLAŃCZYK K., (1976). *Prawo rzymskie*, LexisNexis, Warszawa.
9. KRUK M., (1998). *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP, Przegląd Sejmowy*, nr. 2/1998.
10. KUCIŃSKI J., WOŁUPIUK W., (2012). *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, LEX, Warszawa.
11. ŁĘTOWSKA E., (2011). *Czekając na Godota, czyli jak wykonywać wyroki ETPCz, Europejski Przegląd Sądowy* nr 2/2011.
12. MALINOWSKI A., (2007). *Systematyka wewnętrzna ustawy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
13. OFIARSKI Z., (2013). *Rozporządzenie jako źródło prawa podatkowego*, [w:] *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej w 15 lat po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Bałaban J., Ciapała J., P. Mijał, Szczecin.
14. PATRZAŁEK A., SZMYT A., (1994). *Podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] J. Trzcinski (red.) *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Warszawa.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA Powszechnie obowiązującego;

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

15. Podstawy legislacji dla nieprawników. Materiały szkoleniowe. Warszawa 2015. Materiał dostępny na stronie internetowej <https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/f34.pdf> (data dostępu: 12.12.2019r.).
16. ROST A., (2014). *Instytucja polskiego prawa konstytucyjnego.*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
17. SARNECKI P., (2013). *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, CH Beck, Warszawa.
18. SOBOL E., (red.), (1997). *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa.
19. STAWECKI, T., WINCZOREK, P., (1999). *Wstęp do prawoznawstwa*, CH Beck, Warszawa.
20. SZMYT A. (red.), (2005). *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
21. SZMYT A., (2014). *Tryb uchwalania ustaw przez Sejm w świetle nowej konstytucji i regulaminu Sejmu. Raport 113*, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-113.html> (data dostępu: 10.12.2019r.).
22. TULEJA P., (2008). *Źródła prawa*, [w:] P. Sarnecki (red.) *Prawo konstytucyjne RP*, CH Beck, Warszawa.
23. WIĄCEK M., SAFJAN M., BOSEK L. (red.), (2016). *Komentarz. Konstytucja RP*, CH Beck, Warszawa.
24. WIERCZYŃSKI, G., (2016). *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Wolter Kluwer, Warszawa.
25. WINCZOREK P., (2008). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, LIBER, Warszawa.
26. WRONKOWSKA, S., ZIELIŃSKI, M., (2012). *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa.
27. ZAJĄC W., (2005) *Formułowanie przepisów przejściowych i dostosowujących, w przypadku różnicowania terminu wejścia w życie niektórych przepisów ustawy*, <http://rcl.gov.pl/content/dobre-praktyki-legislacyjne-artykuly> (data dostępu: 10.12.2019r.).
28. Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Źródła prawa:

29. KOSTYTUCJA RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
30. USTAWA z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. nr 17, poz. 95).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

[DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422](https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.7422)

31. USTAWA z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688, z późn. zm.).
32. USTAWA z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. nr 73, poz. 350, z późn. zm.).
33. UCHWAŁA Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. 1992 nr 26 poz. 185).
34. UCHWAŁA Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. *Regulamin Senatu* (M.P. 2016 poz. 824).
35. WYROK TK z dnia 19 maja 2003 r. (K 39/01, OTK-A 2003, Nr 5, poz. 40).
36. ROZPORZĄDZENIE Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 nr 100 poz. 908).

Źródła Internetu:

37. <http://trybunal.gov.pl/o-trybunale/trybunal-konstytucyjny-w-polsce/nastepcza-kontrola-norm/>
38. <http://rci.gov.pl/content/dobre-praktyki-legislacyjne-artykuly>
39. <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-113.html>
40. <https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/f34.pdf>.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2019 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article

under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

**Winogrodzka M.A., (2019). MIEJSCE USTAWY W HIERARCHII ŹRÓDEŁ PRAWA
POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO;**

International Journal of Legal Studies, 2(6)2019: 321 - 340

DOI: 10.5604/01.3001.0013.7422