

ŹRÓDŁA PRAWA

PRAWO MIĘDZYNARODOWE I

PRAWO UE W KRAJOWYM

PORZĄDKU PRAWNYM



Uniwersytet
Wrocławski

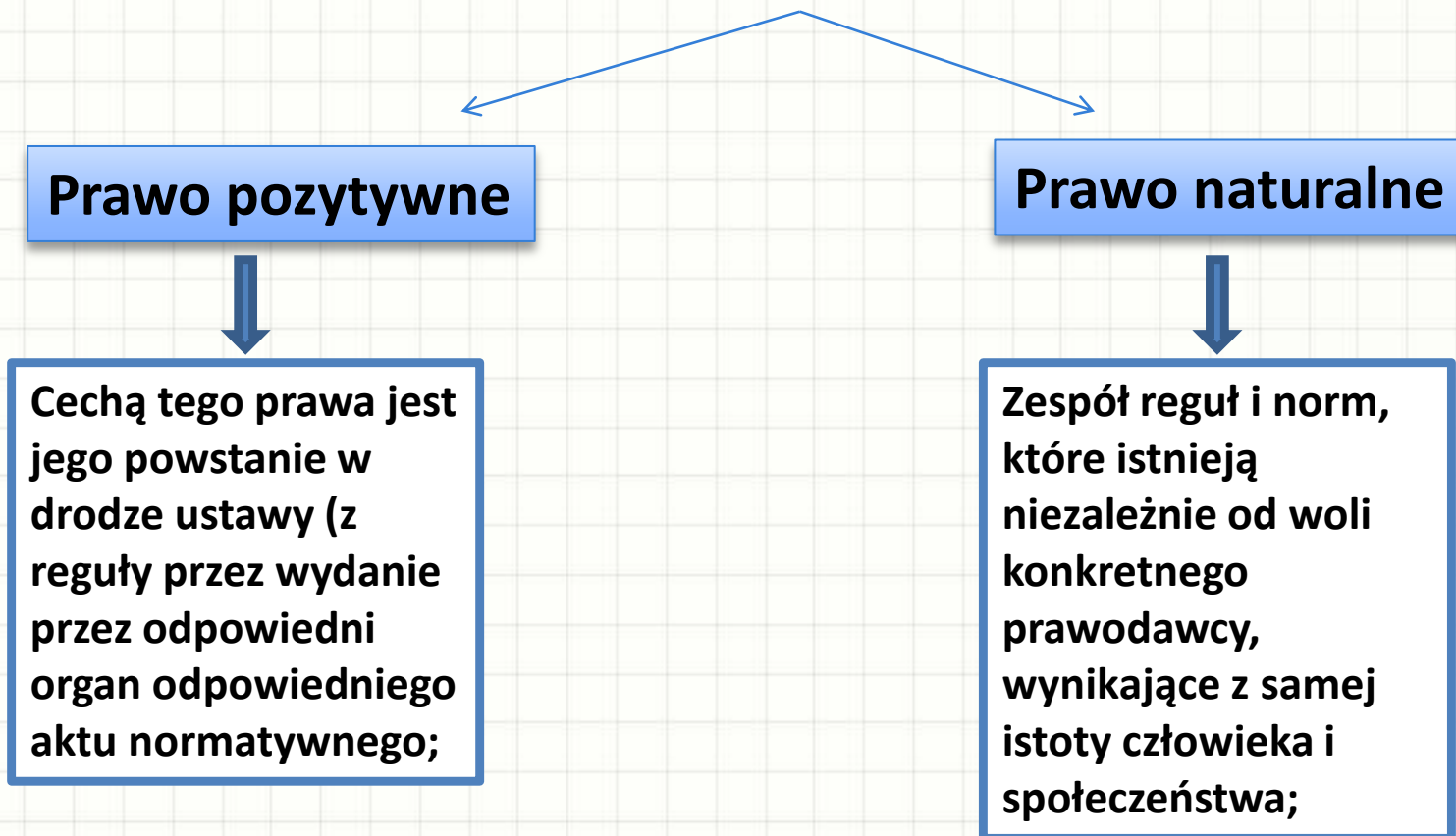
Wydział Prawa,
Administracji i Ekonomii

www.wpae.uni.wroc.pl

Czym jest prawo ?

Istotą każdego państwa demokratycznego jest oparcie jego funkcjonowaniu na prawie, a więc na zespole reguł i norm ustanowionych przez powołane do tego organy, wiążące swych adresatów i egzekwowanych przez władze publiczne, nawet przez zastosowanie środków przymusu.

ROZRÓŻNIENIE PRAWA



Jednym z istotniejszych elementów koncepcji państwa prawnego jest oparcie systemu źródeł prawa pozytywnego na ZASADZIE HIERARCHICZNEJ BUDOWY TEGO SYSTEMU I USYTUOWANIE AKTÓW STANOWIONYCH PRZEZ PARLAMENT.

Próby porządkowania prawa w POLSCE – podejmowano już od początku lat 60. Zaczątkiem zmian było powstanie NSA (1980 rok), a potem Trybunału Konstytucyjnego (1982-1985);

Stworzono zamknięty system źródeł prawa, tzn. ustalenia, że przepisy prawa mogły być stanowione tylko przez organy enumeratywnie wymienione w konstytucji i tylko w formach (typach aktów) przez konstytucję przewidzianych.

Rozwiązania problemu systemu źródeł prawa przy tworzeniu nowej Konstytucji można ująć w czterech podstawowych konkluzjach:

- Specjalnie temu poświęconym rozdziale Konstytucji;
- Oparcie na zasadzie hierarchicznej jego budowie;
- Miejsce w systemie źródeł prawa zajmujące normy prawa międzynarodowego;
- Rozróżnienie przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów o charakterze wewnętrznym.

Dualistyczny charakter systemu źródeł prawa



Przepisy prawa
powszechnie
obowiązującego
Art. 87 Konstytucji



Przepisy prawa
o charakterze
wewnętrznym
**Art. 93 ust. 1
Konstytucji**

! (Wyrok TK z 28 czerwca 2000r., K 25/99);
„[...] ustrojodawca w sposób w pełni
zamierzony i jednoznacznie wyrażony
przyjął w Konstytucji przedmiotowo i
podmiotowo zamknięty system źródeł
prawa powszechnie obowiązującego”.



Zamknięcie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego nastąpiło więc w dwóch aspektach: **przedmiotowym i podmiotowym**.

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego

W aspekcie przedmiotowym oznacza, że Konstytucja wyczerpująco wymieniła formy aktów, w jakich mogą być zawierane normy o powszechnie obowiązującym charakterze.

- Konstytucja i ustawy mają charakter samoistny;
- Rozporządzenia muszą mieć zawsze charakter aktów wykonawczych.

UWAGA

Art. 234 Konstytucji;

Art. 91 ust. 3 Konstytucji;

Zwrócić uwagę również na art. 59 ust. 2 Konstytucji.

Art. 87 Konstytucji

Konstytucja;

Ratyfikowane umowy międzynarodowe;

Ustawy;

Rozporządzenia;

Akty prawa miejscowego.

W aspekcie podmiotowym zamknięcie systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa oznacza, że Konstytucja wymieniła w sposób wyczerpujący katalog podmiotów upoważnionych – na szczeblu centralnym – do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa.

- **Na poziomie konstytucyjnym - PARLAMENT w procedurze przewidzianej w art. 235 ;**
- **Na poziomie ustaw zwykłych – PARLAMENT – ewentualnie art. 234, mogą być wydane przez PREZYDENTA RP;**
- **Na poziomie rozporządzeń prawo ich stanowienia mają tylko te organy, którym Konstytucja przyznała taką kompetencję, to znaczy PREZYDENT (art. 142 ust. 1), Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt.2), Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt. 3), ministrowie kierujący określonymi działami adm. Rządowej oraz przewodniczący komitetów (art. 147 ust. 4 [art. 149 ust. 2 i 3), KRRiT (art. 213 ust. 2).**
- **Na poziomie prawa miejscowego prawo ich stanowienia przysługuje organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej, które muszą działać na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych (art. 94).**

Przepisy prawa o charakterze wewnętrznym

Przepisy te mogą być kierowane tylko do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu te akty.

Art. 93 ust. 1 Konstytucji, mówiąc o tych aktach, wymienia tylko uchwały RM oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

Przykład:

<http://www.czarnocin.pl/art,226,zarządzenie-nr-18-prezesa-rady-ministrow-z-dnia-2-marca-2016-r>

<https://bipouw.e-wojewoda.pl/pl/c/uchwała-nr-154-2015-rady-ministrow-z-dnia-8-wrzesnia-2015-r-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-pod-nazwa-program.html>

(Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998r. K 21/98) „[...] system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego[...] Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stosowania zarządzeń czy uchwał bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym”.

TK dopuścił otwarcie systemu aktów prawa wewnętrznego, i to zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Każdy akt prawa wewnętrznego musi odpowiadać następującym wymaganiom:

- * Może być adresowany tylko do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1);**
- * Może obowiązywać tylko te jednostki, a nie może działać na zewnątrz, w szczególności nie może być podstawą decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 zd. 2);**
- * Może być wydany tylko w ramach ustawy, która musi określać ogólną kompetencję danego organu do wydawania aktów prawa wewnętrznego (art. 93 ust. 2 zd. 1).**

Akty prawa wewnętrznego nie mogą w żadnym wypadku kolidować z unormowaniem prawa powszechnie obowiązującego.

PRAWO KRAJOWE – system źródeł powszechnie obowiązującego prawa

Zasada hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa – oznacza, że każdemu typowi aktu normatywnego przysługuje określona ranga w stosunku do typów pozostałych, a więc nie można mówić o aktach normatywnych wyższej i niższej rangi.

Podstawowymi konsekwencjami tej hierarchizacji są:

*** Wymóg zgodności aktów niższego szczebla (rangi) z aktami wyższego szczebla;**

*** Uchylenie, zmiana lub zawieszenie aktu danego szczebla można dokonać tylko przez wydanie nowego aktu tego samego szczebla;**

*** Wyłączność ustawy**

*** Zakaz wydawania aktów najniższego szczebla bez uprzednio udzielonego upoważnienia w akcie wyższego szczebla, np. rozporządzenie.**

Ogłoszenie (art. 88 Konstytucji) aktu powszechnie obowiązującego jest warunkiem wejścia w życie.

Ustawa z dnia 20 lipca 2000r. (o ogłaszaniu aktów ...) przewiduje istnienie dwóch centralnych ponadresortowych dzienników publikacyjnych:

Dziennik Ustaw RP oraz Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski”

- W Dzienniku Ustaw publikowane są w szczególności akty prawa powszechnie obowiązującego.
- Obowiązek niezwłocznego publikowania aktów normatywnych (art. 3 Ustawy z dnia 20 lipca 2000r.)
- Vacatio legis



1. Na szczycie hierarchii źródeł prawa pisanego znajduje się Konstytucja, będącą ustawą zasadniczą;

2. USTAWA – akt parlamentu zajmuje ona pozycję szczególną, bo zakres i ranga ustawy jest wyznacznikiem ogólnej, ustrojowej roli parlamentu, a tym samym wyznacznikiem roli, jaką przedstawicielstwo narodu odgrywa w procesie stanowienia prawa.

Ustawa jest to:

1. Akt parlamentu,
2. O charakterze normatywnym,
3. Zajmujący najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa krajowego.
4. O nieograniczonym zakresie przedmiotowym,
5. Dochodzący do skutku w szczególnej formie – mowa tu o funkcji ustawodawczej

Jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić aktom wykonawczym, czyli rozporządzeniom ?

Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999r., K 28/98 – wypowiada się o szczegółowości (głębokości ustawy)”[...] zależy od normowanej materii – w niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych”.

Wyrok TK z dnia 16 marca 2010 r., K 24/08 – dot. art. 217 Konstytucji – prawo podatkowo.

Konstytucja z 1997 roku przyznała parlamentowi monopol stanowienia aktów ustawodawczych.

WYJĄTEK art. 234 Konstytucji !

3. ROZPORZĄDZENIE – najniższy szczebel w systemie powszechnie obowiązującego prawa. Ściślej mówiąc rozporządzenia normatywne.

NIE SĄ TO ROZPORZĄDZENIA Z MOCĄ USTAWY !

Art. 92 Konstytucji – podstawa do wydania rozporządzeń.

Organami upoważnionymi z mocy Konstytucji do wydawania rozporządzeń są:

Art. 142 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta;

Art. 146 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów;

Art. 148 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów;

Art. 149 ust. 2 i 3 rozporządzenia ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz przewodniczących komitetów – **art. 147 ust. 4;**

Art. 213 ust. 2 rozporządzenie KRRiT.

Punktem wyjścia wydania ROZPORZĄDZENIA zawsze musi być zamieszczenie w ustawie przepisu ustalającego kompetencję danego organu do wydania rozporządzenia – taki przepis ustawy określa się mianem "upoważnienia".

Wyrok TK z dnia 18 lutego 2009 r., Kp 3/08 oraz 30 lipca 2013 r., U 5/12-ustawa nie może zostać zastąpiona przez unormowanie prawa UE.

Upoważnienie to może mieć charakter fakultatywny lub obligatoryjny.

Rozporządzenie podlega kontroli władzy sądowniczej przed:

- 1) Trybunałem Konstytucyjnym, który może orzec o generalnej utracie mocy obowiązującej rozporządzenia lub jego przepisów sprzecznych z ustawami i innymi aktami;**
- 2) Sądami powszechnymi bądź administracyjnymi.**

4. PRAWO MIEJSCOWE – w myśl art. 94 zd. 1 Konstytucji może ono być stanowione zarówno przez organy samorządu terytorialnego, jak i przez terenowe organy administracji rządowej. Prawo to ma z natury rzeczy ograniczony terytorialnie zakres obowiązywania.

Obecnie ustawodawstwo przewiduje istnienie dwóch typów aktów prawa miejscowego o powszechnie obowiązującym charakterze:

- 1) Przepisy wykonawcze do odrębnych ustaw.
- 2) Przepisy porządkowe – wydawane na podstawie ogólnego upoważnienia wyrażonego w przepisach ustaw o poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz ustaw o administracji rządowej w województwie.

Przepisy prawa miejscowego podlegają kontroli każdego sądu – może on odmówić zastosowania przepisu, który w jego przekonaniu jest niezgodny z unormowaniami wyższego rzędu.

Generalna kontrola przepisów prawa miejscowego należy do właściwości sądów administracyjnych – art. 184 Konstytucji.

"[...] orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej

Prawo międzynarodowe i prawo UE w krajowym porządku prawnym



Prawo międzynarodowe:

- Umowy międzynarodowe
- Zwyczaj międzynarodowy
- Zasady ogólne prawa międzynarodowego

Prawo Unii Europejskiej:

- Prawo pierwotne
- Prawo wtórne



Art. 9 Konstytucji stanowi, że **RZECZYPOSPOLITA PRZESTRZEGA WIĄŻĄCEGO JĄ PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO.**

Umowy międzynarodowe:

Z punktu widzenia źródeł prawa, najważniejsze znaczenie ma podział na

1. umowy ratyfikowane

1.1. umowy ratyfikowane za zgodą wyrażone w ustawie

1.2 umowy ratyfikowane bez zgody wyrażonej w ustawie

2. umowy nieratyfikowane.

Ad. 1

RATYFIKACJA - akt - z reguły dokonywany przez głowę państwa – ostatecznego potwierdzenia woli Państwa związania się umowa międzynarodową. Poprzez ratyfikację umowa ma moc wiążąca w państwie. Ratyfikacja dokonywana jest przez Prezydenta (art. 133 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji). RATYFIKACJĘ poprzedza ZAWARCIE umowy zatwierdzającej, które jest dokonywane przez Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt. 10 Konstytucji). Po ratyfikacji umowa międzynarodowa staje się **ŹRÓDŁEM PRAWA POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO**, wymienionym w art. 87 ust. 1 Konstytucji .

Następnie, ratyfikowane umowy międzynarodowe dzielą się na umowy ratyfikowane bez konieczności uzyskiwania zgody wyrażonej w ustawie i umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Katalog umów, których ratyfikacja wymaga uzyskania uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zawiera **art. 89 Konstytucji** oraz art. **90 Konstytucji(szczególny tryb)**

Miejsce umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa:

1. umowy ratyfikowane – generalna zasad **art. 91 Konstytucji**
 - 1.1. umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie – **art. 91 ust. 2 Konstytucji**
 - 1.2. umowy ratyfikowane bez zgody wyrażonej w ustawie – za ustawami, przed rozporządzeniem. Pierwszeństwo wobec ustaw odnosi się także do prawa stanowionego przez organy prawodawcze organizacji międzynarodowych, w których członkostwo Polski wynika z ratyfikowanej przez RP umowy tworzącej daną organizację (prawo wtórne UE)
2. Umowy nieratyfikowane – nie jest to źródło prawa powszechnie obowiązującego

Pamiętać należy, że wszystkie umowy międzynarodowe muszą być zgodne z Konstytucją RP, co zapisano wyraźnie w art. 133 ust. 2 i art. 188 pkt. 1 Konstytucji.

Orzekanie w tych kwestiach należy do Trybunału Konstytucyjnego.

Umowy nieratyfikowane nie mogą być źródłem powszechnie obowiązującego prawa (a contrario z art. 87 ust.1).

Oznacza to, że postanowienia w nich zawarte mogą działać jedynie w sferze prawa wewnętrznego, tzn. wiązać tylko jednostki organizacyjne podporządkowane organowi, który zawarł umowę międzynarodową.



Prawo UE

Prawo UE dzielimy na :

- 1. Prawo pierwotne** - umowy międzynarodowe tworzące UE, aneksy do nich, traktaty je nowelizujące, traktaty o przystąpieniu nowych państw do UE, traktaty z państwami nienależącymi do UE
- 2. Prawo wtórne** – są to akty tworzone przez instytucje UE (art. 288 TFUE):
 - Rozporządzenia unijne - ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.
 - Dyrektywa – wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, jaki ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.
 - Decyzja – wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów.

Rozporządzenie (unijne):

- Instrument ujednoczenia prawa Unii
- Akt generalny, zasięg ogólny – może dotyczyć działania instytucji, innych organów UE, organów państw członkowskich, podmiotów prywatnych
- Ma zastosowanie na terytorium wszystkich państw członkowskich (zasada)
- Może tworzyć prawa i obowiązki dla jednostek
- Charakter abstrakcyjny (jak ustawa w prawie krajowym)
- Wymaga dla swej skuteczności uzasadnienia oraz ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym UE
- Od momentu wejścia w życie stanowi część prawa krajowego państw członkowskich i jest stosowane bezpośrednio, **bez potrzeby transponowania do prawa krajowego.** Niedopuszczalne jest zatem wprowadzanie rozporządzenia do prawa krajowego przez wydanie np. ustawy, rozporządzenia są bezpośrednio skuteczne!

Dyrektywa:

- Instrument harmonizacji prawa
- Adresatem dyrektywy są tylko państwa członkowskie, co do zasady ustanawia ona prawa i obowiązki dla państw członkowskich
- Państwa mają obowiązek wykonania dyrektywy w odpowiednim czasie
- Wiąże w odniesieniu do rezultatu jaki ma być osiągnięty
- Wymaga implementacji (transponowania), często wydania odpowiednich aktów wewnętrznych
- jeżeli dyrektywa przewiduje nadanie praw jednostce lub określenia jej obowiązków, państwo powinno transponować dyrektywę wydając akt prawa powszechnie obowiązującego (np. ustawę)

Decyzja:

- Charakter indywidualny i konkretny
- Ma zastosowanie do konkretnego przypadku, porównywana do decyzji administracyjnej w prawie krajowym

Jeżeli chodzi o miejsce tego prawa UE w systemie źródeł prawa, to sytuacja kształtuje się odmiennie jeśli chodzi o prawo pierwotne i prawo wtórne UE.

Konstytucja określa wprost jedynie miejsce prawa wtórnego. Art. 91 ust. 3 Konstytucji odnosi się bowiem właśnie do tej kategorii. **Zatem prawo wtórne UE ma pierwszeństwo przed ustawami krajowymi – takie samo miejsce jak umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie.**

Sytuacja komplikuje się, jeśli chodzi o miejsce prawa pierwotnego UE.

✓ Orzecznictwo TSUE (dawny ETS) a orzecznictwo TK – konflikt

Zasada pierwszeństwa prawa UE w świetle orzecznictwa TSUE:

1. **Costa v. E.N.E.L:** „Prawa wynikające z Traktatu będącego niezależnym źródłem prawa nie mogą być ze względu na ich szczególny i oryginalny charakter uchylane przez postanowienia prawa krajowego, w jakiegokolwiek formie, bez pozbawienia traktatu jego charakteru jako prawa wspólnotowego oraz bez zakwestionowania podstaw prawnych samej Wspólnoty”.
2. **Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel:** „prawo mające swe źródło w Traktatach, będące samodzielnym źródłem prawa, nie może być ze względu na swój charakter uchylane przez normy prawa krajowego niezależnie od ich rangi”.

TK z dnia 11.05.2005r., K 18/04

„(...)Kolizja taka w żadnym wypadku nie może być rozwiązana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej wobec normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej przez normę konstytucyjną i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania normy konstytucyjnej do obszaru nieobjętego regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji Naród jako suweren lub organ władzy państwowej konstytucyjnie upoważniony do reprezentowania Narodu, musiałby podjąć decyzję albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – o wystąpieniu Polski z Unii Europejskiej”.

Argumenty za prymatem norm konstytucyjnych nad prawem pierwotnym UE:

- państwa należące do UE zachowują swoją suwerenność, wyrazem tej suwerenności są konstytucje, które zachowują swoje znaczenie
- Nawet w sytuacji, gdy Polska przekazała organizacji międzynarodowej lub organowi międz. kompetencję stanowienia prawa, to Konstytucja pozostaje najwyższym prawem RP

Sądownictwo a prawo UE

Orzeczenie Van Gend en Loos v. Nedelandse Administratie der Belastingen 26/62

„(...)państwa uznały, że prawo wspólnotowe może być powoływane przez podmioty indywidualne przed sadami krajowymi.

Można z tego wyciągnąć wniosek, że Wspólnota stanowi nowy porządek prawa międzynarodowego, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły, choć w ograniczonym zakresie, swoje suwerenne prawa i którego treść wiąże nie tylko państwa członkowskie, ale i ich obywateli. Niezależnie od ustawodawstwa państw członkowskich, prawo wspólnotowe nie tylko nakłada na podmioty indywidualne obowiązki, ale także może przyznawać im prawa, które stają się elementem ich dorobku prawnego.”

Literatura:

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997r.
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
3. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012
4. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, wyd. 1, Warszawa 2014LexisNexis 2014