


AGNIESZKA BIENI-KACAŁA

 <http://orcid.org/0000-0002-9559-3130>

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ANNA TARNOWSKA

 <http://orcid.org/0000-0002-9058-0672>

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

*Rozporządzenia z mocą ustawy – modele, teoria i praktyka w polskim systemie parlamentarno-gabinetowym w latach 1921–1926 oraz po 1989 r. **

Abstract

Acts with the Force of Statute – Models, Theory, and Practice in the Polish Parliamentary-Cabinet System in the Years 1921–1926 and after 1989

The centenary of the enactment of the March Constitution in Poland prompts questions about the constituent parts of the achievements of Polish constitutionalism of that period. The authors have found the issue of the sources of law worthy of attention, and among the latter, especially those acts that are situated between the classically conceived competences of the authorities, i.e., acts with the force of statute issued by the organs of executive authority. These acts, formally absent from the system of sources of law of the March Constitution until the enactment of the August amendment of 1926, appeared in the practice of the Second Republic at the time of the budgetary crisis in 1924, in the form of acts issued “by the President of the Republic on the basis of resolutions of the Council of Ministers”. These “special kinds of autonomous regulations” [Z. Cybichowski] provoked intensive discussions regarding both the admissibility of such delegation of legislative power, as well as the legal essence and constitutionality of aforementioned regulations. The authors would like to take a closer look at the institution of legal acts with the force of statutes as sources functioning in the era of democratic constitutional solutions establishing a parliamentary-cabinet system [i.e., in the years 1921–1926 and after 1989], without neglecting the historical and comparative context in which the examined institution evolved.

Keywords: sources of law, act with the force of statute, the March Constitution (1921), Constitution of Polish Republic (1997)

Słowa kluczowe: źródła prawa, rozporządzenie z mocą ustawy, Konstytucja RP z 1921 r., Konstytucja RP z 1997 r.

* Niniejsze opracowanie pozostaje w części wynikiem badań przeprowadzonych w ramach realizacji grantu „Law-making delegation in representative democracy” Narodowego Centrum Nauki, w konkursie Opus 11, umowa nr 2016/21/B/HS5/00197.

1. Wprowadzenie

Stuletnia rocznica uchwalenia Konstytucji marcowej skłania do pytań o składowe części dorobku konstytucyjnego tego okresu. Za kwestię wartą uwagi autorki uznały zagadnienie źródeł prawa, wśród zaś tych ostatnich – w szczególności tych aktów, które sytuują się pomiędzy klasycznie pojmowanymi kompetencjami władz, tj. aktów z mocą ustawy wydawanych przez organy władzy wykonawczej. W pierwszej kolejności podjęły próbę wskazania cech dystynktywnych podstawowych modeli prawodawstwa delegowanego, ukształtowanych w anglosaskiej i kontynentalnej kulturze prawnej Europy. Następnie autorki odniosły się do zagadnienia przedmiotowych rozporządzeń w polskiej demokratycznej tradycji systemu parlamentarno-gabinetowego. Analiza ta objęła dwa okresy: czas pod rządami Konstytucji marcowej¹ do chwili jej znowelizowania w drodze ustawy z 2 sierpnia 1926 r.², uchwalonej już po zamachu stanu w maju 1926 r. otwierającym drogę autorytarnym rządóm i przekreślającym model parlamentarny, i następnie od demokratycznej transformacji ustrojowej w 1989 r., z uwzględnieniem przepisów Małej konstytucji z 1992 r.³ i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.⁴ Tym samym możliwa stała się ocena miejsca rozporządzeń o szczególnym charakterze w polskim demokratycznym systemie parlamentarnym.

2. Europejskie modele rozporządzeń z mocą ustawy

Zarys poniższy z konieczności ma ogólny charakter, nie sposób przedstawić w tym miejscu pogłębionej analizy genezy i charakteru prawnego rozporządzeń z mocą ustawy. Warto jednak wskazać kluczowe elementy najważniejszych modeli aktów prawnych egzekutywy⁵.

Model brytyjski zaliczany jest do anglosaskiej kultury prawnej, która odzwierciedla rozumienie prawodawstwa bardziej jako sposobu rozwiązania konfliktu niż jako apriorycznego regulowania zachowań ludzkich. W modelu tym tylko parlamentowi przysługuje kompetencja do stanowienia prawa i jego zmiany, a także do zmiany prawa precedensowego⁶. Ustawy parlamentu nie podlegają przy tym kontroli żadnego organu, w tym sądów, choć te ostatnie mogą orzekać o ważności aktów podustawowych⁷. Jednocześnie parlament pozostaje jedynym organem uprawnionym do stanowienia ustaw; co więcej, nie jest w żaden sposób ograniczony w zakresie materii ustawowych czy też założeń

¹ Konstytucja marcowa (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

² Ustawa nowelizująca konstytucję marcową (Dz.U. 1926 nr 78 poz. 442).

³ Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm).

⁵ Szerzej na ten temat zob. Iancu, *Legislative Delegation*; Bień-Kacała, Tarnowska i Włoch, *Modele delegacji*.

⁶ Mikuli, *Zasada podziału władz*, 57.

⁷ Bradley i Ewing, *Constitutional*, 17–8.

abstrakcyjnego/ogólnego charakteru unormowania. Wśród ustaw można więc rozróżnić ustawy publiczne, ustawy prywatne o charakterze indywidualnym i konkretnym, akty hybrydowe czy też ustawy finansowe wnoszone wyłącznie przez gabinet⁸.

Parlament brytyjski może swobodnie delegować swe uprawnienia na inne podmioty. Mają one najczęściej publiczny charakter i ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem – mogą to być resorty lub ich poszczególne departamenty, a także publiczne korporacje. Akty prawne ustanowione przez te podmioty czerpią moc prawną z upoważnienia, które zawiera wskazanie konkretnego organu i zakresu zadań. Delegacja uprawnień prawodawczych następuje w ustawie określonej mianem *parent act*, z kolei akty wydane na podstawie delegacji to *children of the act*. Niekiedy, w przypadku subdelegacji uprawnień do wydania aktu, pojawiają się nawet *grandchildren of the act*, kompetencja taka musi jednak wynikać wyraźnie z ustawy.

O ile jeszcze u progu XX w. panowało przekonanie, że delegacją powinno się obejmować głównie zagadnienia szczegółowe i drugorzędne, o tyle wraz ze wzrostem liczby przepisów administracyjnych o ogólnym charakterze zwiększała się liczba delegacji do zmiany tych przepisów przez organy specjalnie upoważnione przez parlament. Obecnie aktywność prawotwórcza organów egzekutywy przyjmuje głównie postać aktów stanowionych na mocy upoważnień ustawowych (ustawodawstwo delegowane, *statutory instruments*), które przyjmują rozmaite postaci zwane: *rules, regulations, orders, directions, schemes, by-laws/byelaws, warrants, licences, instruments of approval*⁹.

Aktualną zasadą pozostaje, że w porządku tym nie ukształtowało się zjawisko ramowości ustaw i rozwoju pełnomocnictw generalnych¹⁰. Nie funkcjonuje także ścisły podział na materię ustawową i podlegającą ewentualnej delegacji, choć parlament nie przekazuje w zasadzie zwyczajowych uprawnień do nakładania podatków oraz zmiany ustawy. Odnotować jednak można przypadki ustaw upoważniających organ egzekutywy do zmiany ustawy aktem podporządkowanym w celu dostosowania jej do potrzeb wynikających z wykonania ustawy – to tzw. klauzula Henryka VIII. Do najważniejszych przykładów ustaw zawierających ogólne upoważnienia należą *European Communities Act* z 1972 r., *Regulatory Reform Act* z 2001 r. oraz *Human Rights Act* z 1998 r.¹¹ Klauzula ta jest także rozważana jako dogodny instrument rozwiązywania problemów i ograniczania konsekwencji brexitu¹².

W Europie kontynentalnej funkcjonują dwa zasadnicze modele – francuski i niemiecki. Oba cechuje inny niż brytyjski sposób myślenia o prawie, można go określić jako w większym stopniu regulujący zachowania jednostek w sposób abstrakcyjny i ogólny, niełączący ich z potrzebą rozwiązywania konfliktów. Parlament jest ograniczany w działalności prawotwórczej przez konstytucyjnie przypisany zakres spraw właściwych egzekutywie (Francja) bądź też przez konstytucyjne ramy regulacji ustawowej (Niemcy). O ile system prawny zawsze pozostaje zdeterminowany doświadczeniami po-

⁸ Bień-Kacała, *Źródła prawa*, 36–7.

⁹ Bar, *Sądowa kontrola administracji*, 81.

¹⁰ Łustacz, *Ustawa i rozporządzenie*, 20–2.

¹¹ Bradley i Ewing, *Constitutional*, 653–4; na temat art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o prawach człowieka z 1998 r. zob. *Ustawy ustrojowe*, 61.

¹² Kouroutakis, „The Henry VIII”, 97–115.

litycznymi, ustrojowymi, o tyle na kwestię obecności aktów z mocą ustawy we Francji i w Niemczech historia wywarła szczególnie znamienny wpływ.

Początki instytucji dekretu należy wiązać właściwie z Francją i jej Kartą konstytucyjną z 1814 r. oraz uprawnieniem monarchy do wydawania nie tylko rozporządzeń i ordonansów niezbędnych dla wykonania ustaw (władza reglamentacyjna), ale i wówczas, gdy jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa¹³. Monarcha miał dysponować narzędziami stosownymi dla „moderatora” systemu, arbitra ponad konfliktami społecznymi (*pouvoir neutre, pouvoir médiateur, pouvoir régulateur*). Koncepcja ta, podyktowana obawami przed realną restauracją, przetrwała w zasadzie do 1848 r. W wyniku rewolucji lipcowej, bezpośrednio sprowokowanej wydaniem przez Karola X ordonansów o zawieszeniu wolności prasy, rozwiązaniu Izby Deputowanych oraz o zmianie prawa wyborczego, w 1830 r. z konstytucji zniknęło monarsze uprawnienie do wydawania dekretów; jego uprawnienia prawodawcze nie mogły zawieszać ustaw ani dyspensować od podlegania im¹⁴.

Paradoksalnie doświadczenie niestabilności i niewydolności parlamentu w czasach III i IV Republiki¹⁵ doprowadziło do przywrócenia możliwości stanowienia prawa rangi i materii ustawowej przez organ władzy wykonawczej. Szczególną cechą systemu prawnego V Republiki jest właśnie brak monopolu parlamentu w zakresie ustawodawstwa, który przejawia się nie tylko w kompetencjach prawodawczych rządu, ale także możliwości wpływania prezeń na procedurę legislacyjną (ustawodawcą stawał się bardziej rząd niż parlament)¹⁶. Supremacja egzekutywy zastąpiła dominację parlamentu, a samego systemu nie wahało się określać mianem „antyparlamentarnego”¹⁷. Pamiętać jednak należy o zmianie konstytucji z 2008 r., która podkreśliła przypisanie funkcji ustawodawczej parlamentowi.

Podział uprawnień prawotwórczych pomiędzy parlament a rząd przyjmuje zarówno postać wertykalną (na podstawie kryterium szczególności), jak i horyzontalną, wyznaczoną przez art. 34 i 37 konstytucji. Pierwszy wskazuje zakres materii ustawowej, drugi zaś wyraża domniemanie na rzecz prawotwórstwa rządu w przypadku materii nienależących do zakresu ustawy. Podział materii zdeterminowany jest więc kryterium spraw ustawowych i nieustawowych¹⁸. Co więcej, regulacja art. 38 przewiduje, że parlament może upoważnić rząd do wydawania dekretów z mocą ustawy także w zakresie spraw ustawowych. Obraz ten byłby niepełny bez podkreślenia, że nie doszło jednak do degradacji ustawy, m.in. dzięki orzecznictwu Rady Konstytucyjnej wskazującemu, że art. 34

¹³ Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, art. 14: „Le roi est le chef suprême de l’Etat, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d’alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d’administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l’exécution des lois et la sûreté de l’Etat”.

¹⁴ Charte constitutionnelle du 14 août 1830, art. 13: „Le roi est le chef suprême de l’Etat; il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d’alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d’administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l’exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution”. Por. też Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw*, 11–2.

¹⁵ Na temat wyjątkowych w tym okresie *décrets-lois* szerzej zob. Iancu, *Legislative Delegation*, 180–4.

¹⁶ Proces ten został zahamowany w pewnym zakresie przez rewizję konstytucji z lipca 2008 r. Szerzej zob. Gicquel i Płonka, „Parlament w czasach V Republiki”, 89–90.

¹⁷ Balicki, *Ustroje państw*, 137–8 i 143.

¹⁸ Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, 119–20.

jest jedną spośród kilku podstaw wydawania ustaw. Materia ustawowa może być identyfikowana także na podstawie ogólnych zasad prawa. Z kolei w przypadku rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 37 przyjmuje się, że nie mają już pierwotnie im przypisywanego autonomicznego charakteru; są aktami wykonawczymi, wyróżniającymi się tym, że wydawane są bezpośrednio na podstawie przepisu konstytucji, nie zaś delegacji ustawodawczej.

Inną grupą aktów egzekutywy są akty mieszane, jak ordonanse wydawane przez Radę Ministrów – formalnie akty reglamentacyjne, a materialnie – ustawowe, wydawane na podstawie każdorazowego upoważnienia ustawowego¹⁹. Ustawa wskazuje czas i zakres upoważnienia, upoważnienie nie może dotyczyć materii ustaw organicznych i musi być zgodne z konstytucją. Ordonanse tracą moc, jeżeli projekt ustawy zatwierdzającej je nie zostanie złożony w parlamencie przed upływem terminu określonego w ustawie upoważniającej²⁰. Wreszcie Prezydent Republiki w obliczu zagrożenia w sposób poważny i bezpośredni instytucji Republiki, niepodległości państwa, integralności jego terytorium bądź wykonywania zobowiązań międzynarodowych, a także przerwania regularnego funkcjonowania określonych w konstytucji władz publicznych, może zawiesić funkcjonowanie władz Republiki i przejąć ich funkcje (art. 16 konstytucji). Warunkiem niezbędnym jest przeprowadzenie konsultacji z premierem, przewodniczącymi izb parlamentarnych oraz Radą Konstytucyjną. Ta zaś, na mocy nowelizacji konstytucji z 2008 r., może sprawdzić, czy warunki do zastosowania środków specjalnych zostały spełnione²¹. Już w 1995 r. zniesiono możliwość wydawania przez rząd ordonansów z mocą ustawy, wydawanych w zakresie niezbędnym do wprowadzenia w życie instytucji Republiki i funkcjonowania władz publicznych²².

Z kolei niemiecka konstytucja federalna (Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec – *Grundgesetz*) z 1949 r.²³ nie przewiduje możliwości wydawania przez egzekutywę aktów o mocy ustawy, nieliczne wyjątki miały charakter przejściowy (art. 119, 127 i 132 ust. 4 Ustawy Zasadniczej). Jak wiadomo, na mocy art. 48 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 1919 r. (tzw. Konstytucji Weimarskiej)²⁴, egzekutywa uzyskała prawo wkraczania w sferę ustawodawstwa, jeśli wymagała tego szczególna sytuacja państwa (*Notverordnungen*)²⁵. Tego typu akty posłużyły do wprowadzenia daleko idących ograniczeń praw obywatelskich i położenia podwalin pod państwo nazistowskie²⁶, a następnie dały podstawę do tzw. przełamania (*Durchbrechung*) Konstytucji Weimarskiej. Uchwalenie ustawy upoważniającej 23 marca 1933 r. położyło kres samej Republice²⁷.

¹⁹ Krzemiński, *Premier w V Republice Francuskiej*, 99–100.

²⁰ Bień-Kacała, *Źródła prawa*, 55.

²¹ Verpeaux, „Rada Konstytucyjna”, 101–23.

²² Gdulewicz, *System źródeł prawa*, 130.

²³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, ostatnia nowelizacja: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) vom 29. September 2020.

²⁴ Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.

²⁵ Inensee i Kirchhof, *Handbuch*, 216–7, 237–8.

²⁶ W szczególności Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933.

²⁷ Bień-Kacała, „Verfassungsdurchbrechung”, 29–47.

Podczas prac ustrojodawczych nad Ustawą Zasadniczą zaniechano wprowadzenia tego typu aktów do systemu źródeł prawa²⁸.

W modelu niemieckim to ustawodawca wyznacza ściśle zakres materii delegowanych. Wśród aktów egzekutywy wyróżnia się *Rechtsverordnung* jako akt szczególny, powszechnie obowiązujący, dotyczący materii ustawowej, jednak ściśle wykonawczy wobec ustawy. Akt taki jest wydawany wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego udzielanego rządowi federalnemu, ministrowi federalnemu lub rządowi krajowemu. Dopuszczalna jest subdelegacja, ale kompetencja ta także musi być zastrzeżona wprost w ustawie.

Upoważnienie ustawowe musi określać cel, treść i granice. Nie może mieć blankietowego charakteru, choć funkcjonuje też kategoria *pauschale Ermächtigung*, upoważnienia ogólnikowego, obecnego w ustawach implementujących dyrektywy unijne. Z samej ustawy musi wynikać, jaki „program” powinno realizować rozporządzenie (*Programmformel*) oraz jaką treść ma mu nadać organ wydający (*Vorhersehbarkeitsformel*). Rozporządzenie takie ma z założenia odciążyć parlament, nie jest ono jednak aktem konkurencyjnym wobec ustawy, delegacja taka nie jest równoznaczna z utratą przez parlament kompetencji ustawodawczej we wskazanej materii²⁹.

Doświadczenia historyczne przywiodły analizowane systemy do zupełnie innych rozwiązań. Akty egzekutywy o mocy ustawy obecne są zatem głównie we Francji jako akty wydawane na podstawie konstytucji bez upoważnienia ustawowego. Praktyka ustrojowa zmierza natomiast do ograniczenia ich zasięgu na rzecz aktów wymagających wyraźnej delegacji ustawowej. W Wielkiej Brytanii każdorazowe upoważnienie do wydawania tego typu aktów musi wynikać z ustawy, aby zapewnić wpływ Parlamentu na działalność prawodawczą egzekutywy. Model niemiecki cechuje się daleko idącym ograniczeniem możliwości stanowienia aktów o mocy ustawy przez egzekutywę. Na podstawie wskazanych rozwiązań ustrojodawczych można wyróżnić dwie zasadnicze formuły, według których kształtowane są upoważnienia do stanowienia aktów o mocy ustawy. Bezpośrednią podstawą ich wydawania może być delegacja ustawowa (dekrety z upoważnienia ustawy), a także delegacja konstytucyjna (dekrety z upoważnienia konstytucji). Delegacja ustawowa może być kojarzona z modelem brytyjskim, delegacja konstytucyjna zaś jest bardziej charakterystyczna dla rozwiązań francuskich.

3. Regulacje Konstytucji marcowej w przedmiocie źródeł prawa

W polskiej tradycji parlamentarno-gabinetowej należy raczej mówić o delegacji ustawowej, która kształtowała się – budząc rozmaite kontrowersje – w praktyce ustrojowej (na podstawie Konstytucji marcowej) oraz w rozwiązaniach konstytucyjnych (Mała konstytucja z 1992 r.). Obecnie możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy została ograniczona do aktów zapewniających ciągłość władzy państwowej wyłącznie w stanie wojennym. Ewolucji tej poświęcono dalsze rozważania.

²⁸ Por. też Inensee i Kirchhof, *Handbuch*, 392–4.

²⁹ Bień-Kacała, *Źródła prawa*, 67–8.

System źródeł prawa w Konstytucji marcowej nie jest zbudowany zbyt przejrzysto w świetle dzisiejszego standardu, niemniej niektóre założenia ustrojodawcy zostały jasno wyłożone. „Zakres ustawodawstwa państwowego” w myśl art. 3 obejmował „stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych”, jak i sposobu ich wykonania. W dalszej części wskazany artykuł zawierał dość oryginalne sformułowanie definicyjne – „nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony”, co prowadzi do wniosku, że jako jedyny podmiot uprawniony do wydawania ustaw wskazano sejm, rola zaś senatu w zasadzie miałaby mieścić się we wzmiankowanym odniesieniu do „sposobu regulaminowo ustalonego”. Redakcja przedmiotowego artykułu spotkała się zresztą z krytyką konstytucjonalistów natychmiast po uchwaleniu konstytucji.

Jako zastrzeżoną materię ustawową wskazano takie działania, jak zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamianę i obciążenie nieruchomości państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolu, ustanowienie systemu monetarnego, przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo (art. 6). Artykuł 32 regulował kwestię prawomocności „uchwał” (uchwalonych zwykłą większością głosów w obecności min. 1/3 ustawowej liczby posłów), niemniej w przepisie tym chodzi w istocie o ustawy. Przepis zaś zawierał nierzadki w tamtym okresie błąd terminologiczny³⁰.

Państwo polskie, opierające „ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego” (art. 3), zobowiązało się ponadto do przekazania organom przedstawicielskim samorządu właściwego zakresu ustawodawstwa, w szczególności z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa; zakres ten określony miał być ustawami. Brzmienie tego artykułu spotkało się z szeroko zakrojoną krytyką: komentatorzy m.in. analizowali pojęcia samorządu i autonomii, wskazując na niewłaściwe założenie ustrojodawcy o przekazaniu zakresu ustawodawstwa. Kwestia prawodawstwa samorządu powszechnego czy też samorządu w ramach związków mniejszości rzeczywiście nie została poprawnie rozstrzygnięta przez ustrojodawcę. Na przykład art. 109 konstytucji stanowił o autonomicznym charakterze takich związków, co przekładałoby się na ich uprawnienia do tworzenia norm powszechnie obowiązujących („legislatywę” według koncepcji Władysława Leopolda Jaworskiego³¹), brak jednak rozstrzygnięcia, jaki byłby stosunek samorządu powszechnego do samorządu wyodrębnionego na bazie przesłanek etnicznych; co więcej, milczeniem pominięto autonomię województwa śląskiego ustanowioną ustawą konstytucyjną z 15 lipca 1920 r.³²

Wreszcie – na mocy art. 3 ust. 5 – rozporządzenia, z których wynikały prawa lub obowiązki obywateli, mogły uzyskać moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia władzy i z powołaniem się na nie. Artykuł 44 odnosił się bezpośrednio do aktów wydawanych przez Prezydenta RP „celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe”. Rozróznilo wśród nich „rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy”. Taką kompetencję przypisano także „ministrom i władzom im podległym”. Jaworski stwierdzał, że „organ wykonawczy wydaje w tym

³⁰ Przypomnieć można, że również tzw. Mała konstytucja z 1919 r., akt w istocie ustawowy, nosiła formalnie tytuł: Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.P.P.P. 1919 nr 19 poz. 226).

³¹ Szerzej zob. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921*, 122–7. Komentarz do art. 3, *ibid.*, 122.

³² Ustawa Konstytucyjna zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. 1920 nr 73 poz. 497).

przypadku normy ogólnie obowiązujące w drodze delegacji, mamy więc do czynienia właściwie z prawodawstwem Sejmu³³. Pisał także, że ustawa i rozporządzenie to w istocie formy czynności legislacyjnej i zarazem czynności administracyjnej. Jego zdaniem ustawę wyróżniały dwie cechy: autor, tj. Sejm i Senat, oraz zakaz badania przez sądy ważności ustawy należycie ogłoszonej. Kryterium ustawy nie można było szukać w jej treści, gdyż „ustawa może tak samo dobrze zawierać normy powszechnie obowiązujące, jak i akty administracyjne, np. budżet (art. 4), pobór rekruta (art. 5), sprawy wymienione w art. 6”. Z kolei rozporządzenie, pozostające również „formą tak norm ogólnych, jak aktów administracyjnych”, różnić się miało od ustawy tym, że pochodziło od organu władzy wykonawczej i podlegało kontroli sądów badających ich ważność³⁴.

Jednocześnie warto przypomnieć, że Jaworski w swoim odczycie *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji*³⁵ – wygłoszonym 10 dni przed uchwaleniem tekstu konstytucji przez Sejm – wskazał, że umiejscowienie przepisów dotyczących rozporządzeń w dwóch różnych częściach konstytucji (pozostałość wcześniejszej wersji projektu) oraz brak oczywistej korelacji między art. 3 ust. 5 a art. 44 ust. 2 (to ostateczna numeracja przepisów konstytucji) prowadzić mogłoby do sytuacji, w której istniałyby dwa różne rodzaje rozporządzeń: rozporządzenia wykonawcze wydawane w granicach już istniejącej merytorycznie ustawy, i rozporządzenia z upoważnienia ustawy. Ustawa mogłaby dawać rządowi kompetencję do wydania rozporządzenia z mocą ustawy w określonym przedmiocie; takie rozporządzenie mogłoby kreować nowe prawa i obowiązki obywatelskie. Ten wczesny głos jest wart odnotowania w kontekście późniejszej dyskusji.

Konstytucja ustanawiała zatem monopol Sejmu na stanowienie aktów ustawodawczych, organom władzy wykonawczej pozostawiając aktywność prawodawczą o charakterze wtórnym i zależnym. Wydawało się, że w świetle niefortunnej redakcji przepisu wątpliwości budzić może przede wszystkim charakter aktów wydawanych przez organy stanowiące samorządu³⁶. Kwestią, która wywołać miała w przyszłości wiele kontrowersji doktrynalnych, okazały się rozporządzenia z mocą ustawy.

4. Zagadnienie szczególnych rozporządzeń pod rządami Konstytucji marcowej

Formalnie rozporządzenia z mocą ustawy zostały wprowadzone do systemu źródeł prawa normą konstytucyjną z 2 sierpnia 1926 r. Jednak rozporządzenia „specjalne” pojawiły się faktycznie przed tą datą, prowadząc do burzliwych dyskusji doktrynalnych nad ich konstytucyjnością. Należy odnotować, że niektórzy spośród przedstawicieli doktryny – pierwsi komentatorzy – uznawali takie rozporządzenia za dopuszczalne na gruncie przepisu art. 3 ust. 5. Należeli do nich wspomniany już Jaworski oraz Wacław Komarnicki i Stanisław Starzyński. Argumentacja Jaworskiego została już zarysowana powyżej.

³³ Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921*, 126.

³⁴ *Ibid.*, 127.

³⁵ Jaworski, *Uwagi prawnicze*, 6–12 (wg numeracji Jaworskiego – rkps).

³⁶ Tak zakładał choćby Andrzej Kędzior w *Ankiecie*. Zob. Jaworski, *Ankieta*, 143–4.

Komarnicki z kolei podkreślał, że może się pojawić konieczność pilnego podejmowania decyzji w warunkach, gdy organ ustawodawczy wskazany przez konstytucję nie będzie mógł być zwołany tak szybko, jak wymagałyby okoliczności³⁷. Stąd koncepcja rozporządzeń z konieczności, które jednak powinny spełniać szereg konstytucyjnych gwarancji – sam tymczasowy charakter nie stanowiłby wystarczającej przesłanki. Całkowite wyeliminowanie takich źródeł prawa z porządku prawnego doprowadzić zaś musi do sytuacji, w której wobec krytycznej potrzeby akty takie i tak będą wydawane, tylko z oczywistym złamaniem („pominięciem”) konstytucji. Komarnicki przede wszystkim formułował pytanie, czy Prezydent na gruncie konstytucji jest upoważniony do wydawania tylko rozporządzeń wykonawczych, czy też także rozporządzeń z upoważnienia ustawy na gruncie art. 3 ust. 5, i odpowiadał na nie pozytywnie. Co więcej, Komarnicki twierdził także, że sąd kontrolujący zgodność rozporządzenia z ustawą mógł jedynie odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie, lecz nie mógł uchylić rozporządzenia. Główna różnica między stanowiskami Jaworskiego i Komarnickiego polegała na innym rozumieniu charakteru delegacji prawodawczej – według Jaworskiego mogła ona przyjąć jedynie postać pełnomocnictwa ustawodawczego – przekazania prawa uregulowania wyłącznie określonej materii. Komarnicki z kolei postrzegał aktywność prawotwórczą egzekutywy jako wyłącznie uzupełniającą, w ramach stworzonych przez ustawodawcę i jako rozwinięcie wyartykułowanych przez ustawodawcę zasad³⁸.

Wreszcie – początkowo bardziej ogólnikowo – Stanisław Starzyński uznawał, że Prezydent ma prawo wydawania poza rozporządzeniami wykonawczymi także „innych rozporządzeń, zgodnych z ustawami”. Ustawy stanowić mogły drogowskaz i nieprzekraczalną granicę dla działalności organów wykonawczych, ale nie jedyny przedmiot rozporządzenia; egzekutywie przypada wszak w udziale działalność organizatorska, nie zaś mechaniczne stosowanie i wykonywanie ustaw. Ostatecznie Starzyński stanął na stanowisku, że konstytucja dopuszcza, by ustawodawca upoważnił organy egzekutywy – w szczególności Prezydenta RP – do wydawania określonych reguł prawnych w drodze rozporządzenia delegowanego („poruczonego”) ³⁹.

Pierwsze próby w kierunku uzyskania przez rząd upoważnienia do wydawania rozporządzeń na podstawie ustawy ramowej podjęto już w styczniu 1923 r., w rządzie premiera Władysława Sikorskiego. Dążono do odpartyjnienia spraw sanacji finansów państwa poprzez uchwalenie ustawy ramowej i przekazanie spraw szczegółowych specjalnemu ciału, Radzie Naprawy Skarbu Rzeczypospolitej. Projekt ustawy ramowej został złożony 1 marca 1923 r., przyjęto go jednak chłodno. Poszczególne stronnictwa wyraziły różne stanowiska na temat istoty reformy, rzeczywistej konieczności wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w bieżącej sytuacji, jak i ogólniej – dopuszczalności aktów tego rodzaju⁴⁰. Poseł Herman Diamand z PPS wprost ocenił, że „nikt w Polsce poza parlamentem

³⁷ Podobne obawy o należyte funkcjonowanie państwa „na wypadek, gdyby Sejm nie był zdolny do pracy” wyrażał Stanisław Kutrzeba. Pisał jednak ogólniej o „wydawaniu niezbędnych ustaw i zarządzeń” przez Prezydenta, Senat lub inny organ. Jaworski, *Ankieta*, 40.

³⁸ Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, 265 i n., 466–71, 307–8; Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego*, 29; Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw*, 100–3.

³⁹ Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw*, 103–4. Por. też ocenę Starzyńskiego z nieco późniejszej perspektywy: Starzyński, *Współczesny ustrój*, 27–9.

⁴⁰ Sprawozdanie z 21. posiedzenia Sejmu, 5–41.

nie może ustaw stanowić – nikt z niczyjego pełnomocnictwa”⁴¹. Dalsze prace nad ustawą zarzucono⁴². Nie powiodła się także kolejna próba przeprowadzona latem 1923 r. Ostatecznie dopiero w obliczu narastającej katastrofy skarbowej i wobec politycznego impasu w Sejmie skutkującego niemożnością wyłonienia gabinetu rząd prezydenckiego męża zaufania Władysława Grabskiego zaproponował w grudniu 1923 r. projekt ustawy o wyjątkowych pełnomocnictwach dla Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie sanacji Skarbu⁴³. Projekt zbliżony był w swych rozwiązaniach do wersji z marca, ale był poprawniejszy pod względem legislacyjnym – przyjmował koncepcję delegacji ustawodawczej do wydania jednego tylko rodzaju aktów – rozporządzeń z mocą ustawy dla wszystkich kategorii spraw wskazanych w upoważnieniu⁴⁴.

Jeszcze przed podjęciem prac w Sejmie swoje stanowisko na łamach *Kuriera Warszawskiego* wyraził Komarnicki, uznając za niezbędne uchwalenie ramowej ustawy o sanacji Skarbu. Zaproponowane przez premiera rozwiązanie uznał za niekonstytucyjne z dwóch powodów: jednym było utworzenie konkurencyjnego ośrodka ustawodawstwa poprzez udzielenie Prezydentowi delegacji ustawodawczej na okres roku, drugim – wymóg ustawy dla określenia spraw wymienionych w art. 6 konstytucji⁴⁵. Następnego dnia, 28 grudnia 1923 r., Marszałek Sejmu Maciej Rataj zorganizował konferencję z udziałem zaproszonych profesorów prawa, w tym Komarnickiego, i sędziego Sądu Najwyższego Bronisława Stelmachowskiego. Marszałek Rataj zwrócił się do ekspertów z zapytaniem, czy projekt nie jest sprzeczny z konstytucją, a jeśli byłby, to czy istnieje możliwość przeprowadzenia zmian formalnych, które wyeliminowałyby zarzut niekonstytucyjności. Zygmunt Cybichowski bronił tezy, że konstytucja na gruncie art. 3 ust. 5 nie zabrania wydawania rozporządzeń, które mogłyby zastąpić ustawę. Pochodzący z projektu „Ankiety” art. 6 interpretowany był onegdaj w ten sposób, że ustawodawca nie może żądać wyłącznej formy ustawy dla wszystkich wymienionych tam kategorii spraw, ponieważ utrudniałoby to prowadzenie administracji. Podczas konferencji uznano, że zgodne z konstytucją będzie przeprowadzenie naprawy Skarbu w drodze rozporządzeń Prezydenta z upoważnienia ustawy, odrzucono jednak koncepcję delegacji ustawodawczej, według której Prezydent miałby uzyskać prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. To ostatnie pojęcie zaczerpnięto z poprzednio obowiązującej austriackiej konstytucji cesarskiej (*Verordnungen mit Gesetzeskraft*), sam model uznano jednak za niedopuszczalny na gruncie konstytucji republikańskiej. Za dopuszczalne w świetle przepisów konstytucji uznano specjalne upoważnienie ustawowe, na mocy którego egzekutywa mogłaby uregulować określone sprawy z zakresu praw i obowiązków obywateli w drodze zwykłego rozporządzenia (miałyby one być odpowiednikami francuskich *règlements d’administration publique*, niemieckich *Rechtsordnungen* czy brytyjskiej *empowering clauses*). Według wpływowych przedstawicieli doktryny właściwą drogą do sanacji finansów miałyby być zatem wydanie ustawy ramowej, określającej kierunek i zakres reform oraz upoważniającej Prezydenta RP do wydania rozporządzeń we wskazanym zakresie⁴⁶.

⁴¹ Sprawozdanie z 22. posiedzenia Sejmu, 50.

⁴² Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw*, 113.

⁴³ Sejm I kadencji, druk sejmowy 928.

⁴⁴ Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw*, 121.

⁴⁵ Komarnicki, „Pełnomocnictwa skarbowe”, 2.

⁴⁶ Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw*, 124–6.

Ostatecznie Sejm po wielu godzinach pracy przyjął ustawę o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej 7 stycznia 1924 r., Senat zaś 11 stycznia⁴⁷. Na jej mocy upoważniono egzekutywę (Prezydenta działającego na wniosek Rady Ministrów) do wydawania szczególnych rozporządzeń na okres sześciu miesięcy. Posłowie dostrzegali, że dotychczas nie wymagano od Sejmu udzielenia tak szerokich pełnomocnictw specjalnych, niektórzy wprost ocenili uchwalane upoważnienie jako wykraczające poza konstytucję (poseł Mojżesz Frostig uznał je za „zatomowanie własnej woli Sejmu”)⁴⁸. Zadecydowała jednak powaga chwili.

Dyskusje teoretyków nie zakończyły się wraz z uchwaleniem ustawy i zastosowaniem jej przepisów. Romuald Kraczkowski oceniał, że doktryna okresu międzywojnia z jej czołowymi przedstawicielami, jak Jaworski, Cybichowski, Komarnicki, w zasadzie dopuściła delegację ustawodawczą na gruncie pierwotnego tekstu Konstytucji marcowej, w przeciwieństwie do późniejszych konstytucjonalistów, dość zgodnie odmawiających przymiotu konstytucyjności wdrożonym upoważnieniom. Do tej grupy należą zarówno komentatorzy bezpośrednio powojenni (Maurycy Jaroszyński, Stefan Rozmaryn), jak i późniejszych dekad (Eugeniusz Zwierzchowski, Andrzej Gwiżdż, Kazimierz Działocha)⁴⁹.

Niewątpliwie zaproponowane i ostatecznie przyjęte w 1924 r. rozwiązania stały się znaczącym wyzwaniem intelektualnym dla ówczesnych konstytucjonalistów. Finalizując powyższe rozważania, odnotujemy głos Cybichowskiego budującego dość wymyślną teoretyczną konstrukcję, związaną z rozporządzeniami wydanymi na mocy ustawy sanacyjnej. Twórcy tej ostatniej nie zastosowali pojęcia rozporządzeń z mocą ustawy, kojarzonych z odrzucanymi niemieckimi i austriackimi koncepcjami *Verordnungen mit Gesetzeskraft*. W poszukiwaniu odpowiedniego terminu Cybichowski omawiane akty określił mianem „specjalnego rodzaju rozporządzeń samodzielnych, które odróżniać należy od rozporządzeń wykonawczych”, „pochodnym źródłem ustawodawstwa”. Zarazem jednak takie rozporządzenie nazwać można według autora „legislatywnym lub ustawodawczym”⁵⁰. W 1926 r. ustrojodawca *explicite* wprowadził w art. 5 noweli sierpniowej kategorię rozporządzeń z mocą ustawy, nie dbając już o zarzuty operowania „pełnomocnictwami o dyktatorskim charakterze”⁵¹.

5. Rozporządzenia z mocą ustawy w Małej konstytucji z 1992 r.

Transformacja ustrojowa rozpoczęta w 1989 r. przyniosła konieczność przebudowy całego systemu prawnego, nie zaś wyłącznie regulacji konstytucyjnej. Ogrom i tempo zmian wywołało potrzebę wprowadzenia niezbędnego instrumentu prawnego. Mała konstytucja z 17 października 1992 r. przewidywała więc instytucję ustawodawstwa de-

⁴⁷ Ustawa o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej (Dz.U. 1924 nr 4 poz. 28). Ogółem w okresie obowiązywania upoważnienia (do 30 czerwca 1924 r.) wydano 65 omawianych specjalnych rozporządzeń.

⁴⁸ Cyt. za: Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw*, 129.

⁴⁹ *Ibid.*, 134–41.

⁵⁰ Cybichowski, „Pełnomocnictwa skarbowe. Cz. II”, 66.

⁵¹ *Ibid.* Cz. III, 86.

legowanego⁵². Uzasadnieniem funkcjonowania tej instytucji była potrzeba sprawnego i szybkiego dokonywania transformacji ustrojowej, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki, nie zaś konieczność zapewnienia ciągłości ustawodawstwa w okresie, gdy parlament nie obradował. Na podstawie art. 23 tego aktu Sejm (przy udziale Senatu) mógł ustawą podjętą bezwzględną większością głosów upoważnić Radę Ministrów, na jej umotywowany wniosek, do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Były to akty wydawane w ramach objętych właściwością władzy ustawodawczej o statusie i mocy prawnej przypisywanej ustawie⁵³. Przydzielano im jednak podrzędną w stosunku do ustaw rolę.

Ustawa o pełnomocnictwach ustawodawczych (ustawa upoważniająca) traktowana była jako odrębny rodzaj w ramach kategorii ustaw zwykłych. Miała ona określać przedmiot regulacji oraz okres obowiązywania upoważnienia. Zawierała upoważnienie ogólne, a zatem nie wymagano już każdorazowego upoważnienia ze strony Sejmu. W granicach wskazanych w ustawie upoważniającej ciężar regulacyjny spoczywał na rządzie, łącznie z wyłączością inicjatywy ustawodawczej. Mała konstytucja ograniczała jednak przedmiot omawianych aktów ustawodawstwa delegowanego. Rada Ministrów nie mogła zostać bowiem upoważniona do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy dotyczących zmiany konstytucji, wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, budżetu Państwa, wolności i praw osobistych obywateli, ich wolności i praw politycznych oraz praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, a także ustawowej zgody na ratyfikację umów międzynarodowych. Przedstawione przez Radę Ministrów rozporządzenia z mocą ustawy podpisywał Prezydent i zarządzał ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Akty te nie podlegały zatem kontroli parlamentarnej. Przewidziana była natomiast kontrola konstytucyjności w trybie prewencyjnym. Przed podpisaniem Prezydent mógł bowiem wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją. Dopuszczano oczywiście kontrolę represyjną tych aktów. Prezydent mógł również odmówić podpisania takiego aktu i w ciągu 14 dni zwrócić go Radzie Ministrów. Rząd mógł wówczas wnieść ten akt do Sejmu w postaci projektu ustawy. Prezydent podejmował wskazane akty w zakresie swoich uprawnień osobistych, czyli prerogatyw. W literaturze nie odnotowano praktyki stosowania art. 23 Małej konstytucji.

6. Rozporządzenia w mocą ustawy w Konstytucji RP z 1997 r.

W pracach nad przyszłą Konstytucją pojawiły się odniesienia do zarysowanej powyżej tradycji konstytucyjnej II Rzeczypospolitej. Działocha podnosił, że zgodnie z tą tradycją, datującą się od 1918 r., rozporządzenie powinno być aktem wydawanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania⁵⁴. Rozporządzenie miałoby być jedynym aktem prawa powszechnie obowiązującego o charakterze wykonawczym wobec ustawy, podczas gdy

⁵² Por. Działocha, „Rozporządzenia z mocą ustawy”, 49–67; Sarnecki, „Rozporządzenie z mocą ustawy”, 3–10; Garlicki, *Mała konstytucja. Rozdział 2, art. 23*, 1–22.

⁵³ Bień-Kacała, *Źródła prawa*, 110–2.

⁵⁴ Zob. Biul. KKZN 10 (1995): 62.

innego rodzaju akty władzy wykonawczej (np. zarządzenia ministrów, uchwały Rady Ministrów) powinny mieć jedynie charakter wewnętrzny⁵⁵. Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przedstawiono propozycję, by zawrzeć w konstytucji przepis stanowiący, że powszechnie obowiązującymi aktami organów władzy wykonawczej są wyłącznie rozporządzenia, a inne akty tych organów – uchwały i zarządzenia – mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu akt⁵⁶. Obawiano się przyznawania organom władzy szerokich upoważnień regulacyjnych w zakresie praw jednostki, tak charakterystycznych dla okresu sprzed transformacji ustrojowej. Wówczas to akty samoistne wydawane przez rozmaite organy państwowe uzupełniały regulację ustawową nadmiernie ingerując w sferę praw i wolności człowieka i obywatela.

Punktem wyjścia dalszej analizy musi być stwierdzenie, że Konstytucja z 1997 r. przyznała ustawie szczególną rolę w systemie źródeł prawa. Konsekwencją tego jest zasada, że w systemie prawa krajowego nie może funkcjonować norma prawa powszechnie obowiązującego, która nie miałaby podstawy bezpośrednio w ustawie albo w akcie wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego. Konstytucja zacieśniła więc między ustawą a rozporządzeniem. Artykuł 92, regulujący istotę rozporządzenia (jako aktu wydawanego przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania), niewątpliwie opierał się na wcześniejszym, nietracącym na aktualności orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁵⁷. Nowością, ujętą w art. 92 ust. 1, było wprowadzenie wymogu określenia w upoważnieniu nie tylko organu właściwego do wydania rozporządzenia i zakresu spraw przekazanych do uregulowania, ale także „wytycznych” dotyczących treści rozporządzenia. Ustęp 2 przedmiotowego artykułu ustanowił z kolei zakaz subdelegacji⁵⁸. Konstytucja z 1997 r. nie przyznała więc kompetencji do stanowienia prawa o randze i mocy ustawy innym organom poza parlamentem. Założeniem konstytucyjnego systemu źródeł prawa jest bowiem ograniczony katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz podstawowa rola ustawy jako aktu stanowionego przez przedstawicieli narodu wyłanianych w wyborach powszechnych.

Szczególny i odbiegający od omówionego ujęcia charakter mają przewidziane przez ustrojodawcę rozporządzenia z mocą ustawy. Są to bowiem akty wydawane w szczególnej sytuacji, gdy parlament nie może podejmować działalności ustawodawczej. Stosowne upoważnienie dla Prezydenta RP przewiduje art. 234 Konstytucji RP. O wyjątkowości tej regulacji świadczy fakt, że kompetencja do wydawania aktu rangi ustawowej przyznana została Prezydentowi działającemu na wniosek Rady Ministrów, a więc organom władzy wykonawczej⁵⁹. Ponadto ściśle określono warunki, w których przedmiotowe upoważnienie mogłoby być realizowane – w stanie wojennym, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Działocha słusznie zauważył, że rozporządzenia wyda-

⁵⁵ Wypowiedzi Działochy, Biul. KKZN 10 (1995): 63; wypowiedzi Działochy i Ireny Lipowicz, Biul. KKZN 10 (1995): 139; wypowiedzi Działochy, Marii Kruk-Jarosz, Ryszarda Grodzickiego, Leszka Wiśniewskiego, Biul. KKZN 38 (1997): 11–2.

⁵⁶ Biul. KKZN 23 (1996): 27–9.

⁵⁷ Wypowiedzi Działochy, Biul. KKZN 10 (1995): 143–4; zob. też Czeszejko-Sochacki, *Akty wykonawcze*, 397 i n.

⁵⁸ Wiącek, „Artykuł 92”.

⁵⁹ Steinborn, „Artykuł 234”.

wane w tym trybie pełnią inną funkcję niż wydawane na podstawie ogólnego przepisu Konstytucji lub upoważnienia udzielonego przez parlament do wydania rozporządzenia z mocą ustawy (dekrety). Ich celem jest bowiem regulowanie materii objętych zakresem przedmiotowym ustawodawstwa wyjątkowego w sytuacji, gdy parlament nie może się zebrać⁶⁰. Przesądza to także o zastępczym charakterze rozporządzenia z mocą ustawy. Oczywisty jest wszak cel ustrojodawcy – zapewnienie stanowienia prawa rangi ustawowej w chwili, gdy państwo znajdzie się w sytuacji krytycznej⁶¹.

Uchwalając Konstytucję RP z 1997 r., ustrojodawca skorzystał zatem z doświadczeń historycznych związanych z kształtowaniem państwowości oraz instrumentalnym wykorzystywaniem aktów prawnych przez egzekutywę w okresach niedemokratycznych. Ograniczył więc możliwość stanowienia prawa wiążącego jednostki do aktów prawa powszechnie obowiązującego i zamknął katalog tych aktów. Obecnie żaden organ nie może samodzielnie wyinterpretować podstawy konstytucyjnej czy ustawowej do samodzielnego stanowienia prawa. Po zakończonym ustrojodawczo okresie transformacji ustrojowej Konstytucja z 1997 r. nie przewidziała już rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych na podstawie delegacji ustawowej. Obecne w regulacji konstytucyjnej akty o mocy ustawy wydawane przez Prezydenta ograniczają się wyłącznie do szczególnej sytuacji, w której parlament działać nie może, a pojawia się konieczność stanowienia prawa o randze ustawy, aby zapewnić ciągłość władzy państwowej.

7. Wnioski

Akty prawne wydawane przez egzekutywę i posiadające moc prawną ustawy znane są innym ustawodawstwom konstytucyjnym, zasadne jednak pozostaje wyróżnienie aktów wydawanych na podstawie delegacji konstytucyjnej i ustawowej. Ich obecny kształt w Wielkiej Brytanii, Niemczech czy Francji jest wynikiem wieloletniej ewolucji historycznej, obfitującej w burzliwe nieraz doświadczenia, które przesądziły o bardziej otwartym lub restrykcyjnym podejściu ustrojodawcy. Akty tego typu znane są również polskiej parlamentarno-gabinetowej tradycji ustrojowej – tylko ta była przedmiotem niniejszej analizy. Możliwość wydawania omawianych aktów pojawiła się zarówno w sytuacji konieczności stabilizacji porządku prawnego w warunkach niedojrzałej jeszcze państwowości (Konstytucja marcowa), jak i transformacji ustrojowej (Mała konstytucja z 1992 r.).

Dyskusja nad konstytucyjnością rozporządzeń z mocą ustawy zainicjowana została w praktyce ustrojowej II RP ze względu na trudności w osiągnięciu porozumienia w parlamencie, a tym samym obniżoną sprawność ustawodawczą. Niewątpliwie kontrowersje narosły wokół pełnomocnictw skarbowych uchwalonych ostatecznie w 1924 r. przyczyniły się do tego, że w nowelizacji Konstytucji marcowej z sierpnia 1926 r. *explicite* wprowadzono ustawodawcze uprawnienia Prezydenta RP, naruszając równowagę między legislatywą a egzekutywą i istotnie wzmacniając tę ostatnią. Z kolei wobec doświad-

⁶⁰ Działocha, „Artykuł 234”, 1.

⁶¹ Prokop, *Stany nadzwyczajne*, 167; Brzeziński, *Stany nadzwyczajne*, 196.

czeń okresu transformacji do demokracji i konieczności sprawnego dokonywania zmian w porządku prawnych doszło do bezpośredniego wprowadzenia kompetencji egzekutywy do stanowienia aktów o mocy ustawy do rozwiązań Małej konstytucji z 1992 r.

Okres stabilizacji ustrojowej spowodował jednak, że ograniczono kompetencję stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy wyłącznie do aktów wydawanych w czasie stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Tym samym polski model zbliżył się do niemieckiej konstrukcji rozporządzeń, w którym zachowano szeroką swobodę działań parlamentu i pozwolono jedynie na wydawanie ściśle wykonawczych aktów. Kompetencja do stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy przewidziana w Konstytucji RP ma zapewnić przede wszystkim ciągłość władzy państwowej w sytuacji, w której obiektywnie i faktycznie nie ma możliwości stanowienia prawa przez Sejm, postrzegana jest zatem obecnie wyłącznie jako działanie *ultima ratio*.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Jaworski, Władysław Leopold. *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji. Odczyt w Towarzystwie Prawniczym d. 7 marca r. 1921*. Biblioteka Jagiellońska, rkps 8725 IV.

Źródła drukowane

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 10 (1995). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe [Biul. KKZN 10 (1995)].

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 23 (1996). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe [Biul. KKZN 23 (1996)].

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 38 (1997). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe [Biul. KKZN 38 (1997)].

Sejm I kadencji, druk sejmowy 928.

Sprawozdanie stenograficzne Sejmu I kadencji z 21. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 8 marca 1923 r.

Sprawozdanie stenograficzne Sejmu I kadencji z 22. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 9 marca 1923 r.

Źródła prawne

Konstytucje i akty nowelizujące

Charte constitutionnelle du 14 août 1830. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-14-aout-1830> (dostęp: 1.09.2021).

Charte constitutionnelle du 4 juin 1814. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814> (dostęp: 1.09.2021).

- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) vom 29. September 2020 (BGBl. I, 2048).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl., 1).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.P.P.P. 1919 nr 19 poz. 226).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1926 nr 78 poz. 442).
- Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (RGBl. 152, 1383).

Inne

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. 1920 nr 73 poz. 497).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej (Dz.U. 1924 nr 4 poz. 28).
- Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933 (RGBl. I, 83).

Opracowania

- Balicki, Ryszard. *Ustroje państw współczesnych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2003.
- Bar, Ludwik. *Sądowa kontrola administracji w Anglii*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1962.
- Bień-Kacała, Agnieszka. „Verfassungsdurchbrechung or Informal Constitutional Change: The Polish Experience”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5, z. 57 (2020): 29–47.
- Bień-Kacała, Agnieszka. *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2013.
- Bień-Kacała, Agnieszka, Tarnowska, Anna i Włoch, Wojciech. *Modele delegacji prawodawczej w Europie*. W druku.
- Bradley, Anthony W. i Ewing, Keith D. *Constitutional and Administrative Law*. London: Pearson Longman, 2003.
- Brzeziński, Michał. *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007.
- Cybuchowski, Zygmunt. „Pełnomocnictwa skarbowe rządu w oświetleniu Konstytucji. Cz. II”. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 4 (1924): 66.
- Cybuchowski, Zygmunt. „Pełnomocnictwa skarbowe rządu w oświetleniu Konstytucji. Cz. III”. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 5 (1924): 86–7.

- Czeszejko-Sochacki, Zdzisław. „Akty wykonawcze pod rządem Konstytucji z 1997 r. w świetle orzecznictwa TK”. W: *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. Marek Kruk, Janusz Trzcziński i Jan Wawrzyniak, 397–409. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2002.
- Działocha, Kazimierz. „Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku”. *Przegląd Sejmowy* 1 (1993): 49–67.
- Działocha, Kazimierz. „Artykuł 234”. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 4, red. Leszek Garlicki, 1–4. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005.
- Garlicki, Leszek. *Mała konstytucja. Rozdział 2, art. 23*. W: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. T. 1, 1–22. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- Gdulewicz, Ewa. „System źródeł prawa pod rządem Konstytucji V Republiki”. W: *Prawo na Zachodzie. Studia systemu źródeł prawa w systemie demokratycznym*, red. Waldemar J. Wołpiuk, 110–38. Wrocław–Warszawa [etc.]: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1992.
- Gicquel, Jean i Płonka, Beata. „Parlament w czasach V Republiki”. *Przegląd Sejmowy* 6 (2008): 87–96.
- Iancu, Bogdan. *Legislative Delegation: The Erosion of Normative Limits in Modern Constitutionalism*. Berlin–Heidelberg: Springer, 2012.
- Isensee, Josef i Kirchhof, Paul, red. *Handbuch des Staatsrechts*. Bd. I: *Historische Grundlagen*. Heidelberg: C.F. Müller, 2003.
- Jaworski, Władysław Leopold, oprac. *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza, 1924.
- Jaworski, Władysław Leopold, oprac. *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza, 1921.
- Komarnicki, Waclaw. *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka, 1922.
- Komarnicki, Waclaw. „Pełnomocnictwa skarbowe a konstytucja”. *Kurier Warszawski* 103, nr 357–9 (1923): 2.
- Komarnicki, Waclaw. *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo F. Hoesicka, 1923.
- Kouroutakis, Antonios. „The Henry VIII Powers in the Brexit Process: Justification Subject to Political and Legal Safeguards”. *The Theory and Practice of Legislation* 9, issue 1 (2021): 97–115.
- Kraczkowski, Romuald. *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1994.
- Krzemiński, Marcin. *Premier w V Republice Francuskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2019.
- Łustacz, Leon. *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1968.
- Mikuli, Piotr. *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2006.
- Prokop, Krzysztof. *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Białystok: Temida 2, przy współpr. Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, 2005.
- Sarnecki, Paweł. „Rozporządzenie z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992 r.”. *Państwo i Prawo* 3 (1993): 3–10.
- Starzyński, Stanisław. *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*. Lwów: K.S. Jakubowski, 1928.
- Steinborn, Sławomir. „Artykuł 234”. W: *Konstytucja RP*. T. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek, 1633–7. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2016.

- Stembrowicz, Jerzy. *Parlament V Republiki Francuskiej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1963.
- Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Constitutional Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. Wstęp Paweł Sarnecki. Przeł. Sebastian Kubas. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2010.
- Verpeaux, Michael. „Rada Konstytucyjna a ochrona praw podstawowych”. *Przegląd Sejmowy* 1 (2010): 101–23.
- Wiącek, Marcin. „Artykuł 92”. W: *Konstytucja RP. T. 2: Komentarz do art. 87–243*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek, 171–90. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2016.