

Sławomir Patyra¹

Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność

Słowa kluczowe: rozporządzenia z mocą ustawy, system źródeł prawa, parlamentaryzm zrationalizowany, Rada Ministrów

Keywords: Decree Law, the system of sources of law, rationalized parliamentarism, the Council of Ministers

Streszczenie

Problematyka miejsca i roli aktów o mocy ustawy w porządku ustrojowym ma istotne znaczenie w nauce prawa konstytucyjnego, zarówno w kontekście konstrukcji systemu źródeł prawa, jak i systemu rządów. Kwestia wydawania przez organy egzekutywy aktów prawa powszechnie obowiązującego o mocy równej ustawie ściśle związana jest bowiem z zasadą podziału władzy, a konkretnie z formułą racjonalizacji prawotwórstwa w systemie rządów parlamentarnych. Świadczy o tym fakt, iż największy rozwój prawodawstwa tego typu nastąpił w pierwszej połowie XX wieku, stanowiąc odpowiedź na głęboki kryzys funkcjonalny parlamentaryzmu w Europie.

Akty o mocy ustawy mają również swoje stałe miejsce w polskiej tradycji ustrojowej. Wprowadzone po raz pierwszy na mocy tzw. noweli sierpniowej z 1926 r. w różnych formach i z różnym natężeniem funkcjonowały nieprzerwanie w polskim systemie źródeł prawa aż do roku 1989. Przyjmowała je również Mała Konstytucja z 1992 r., w wersji rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych przez Radę Ministrów na podstawie upoważnienia sejmowego.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. zmniejszyła rolę i znaczenie rozporządzeń z mocą ustawy, redukując możliwość ich wydawania przez prezydenta RP wyłącznie do okoliczności nadzwyczajnych, związanych z wprowadzeniem stanu wojennego oraz brakiem możliwości działania Sejmu.

¹ Autor jest adiunktem ze stopniem doktora habilitowanego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Z uwagi na dostrzegalną coraz mocniej potrzebę racjonalizacji polskiego prawotwórstwa zasadnym jest rozważenie możliwości poszerzenia zakresu stosowania rozporządzeń z mocą ustawy w polskim porządku konstytucyjnym poprzez przyznanie rządowi kompetencji do ich wydawania na podstawie upoważnienia sejmowego, tyle że w formule skorygowanej w stosunku do rozwiązań, jakie przyjmowała Mała Konstytucja z 1992 r.

Summary

Acts under the law in the constitutional order of Polish tradition and modernity

The issue of the place and role of the acts under the Act in order political system is important in the study of constitutional law, both in terms of the structure of the system of sources of law and system of government. The question of the issue by the acts of the executive authorities of universally binding law of the power of the law is in fact closely linked to the principle of separation of powers, namely the formula rationalization of law-making in a system of parliamentary government. Evidence of this act, that the greatest development of this type of legislation came in the first half of the twentieth century, acting in response to a profound crisis of parliamentarism functional in Europe.

Acts under the Act are also a permanent place in the Polish political tradition. Introduced for the first time under the so-called novel in August of 1926, in various forms and with varying intensity continuously operate in the Polish system of sources of law until 1989. She received them the Small Constitution of 1992, as amended regulations with the force of law, issued by the Council of Ministers on the basis of parliamentary authority.

The Constitution of 2 April 1997 reduced the role and importance of regulations with the force of law, reducing the possibility of their issuance by the President only for exceptional circumstances relating to the imposition of martial law and the inability to act of the Sejm.

Because of the perceived need to rationalize more and more Polish law-making, it is appropriate to consider the possibility of widening the scope of application of the Regulations with the force of law in the Polish constitutional order, by granting the government the power to issue them under parliamentary authority, so that the formula adjusted relative to solutions that She received Small Constitution of 1992.

I.

W hierarchicznej strukturze systemu źródeł prawa akty o mocy ustawy odgrywają szczególną rolę. Ich specyfika sprowadza się do tego, iż pomimo pochodzenia od organów władzy wykonawczej pod względem mocy prawnej dorównują one ustawom, co w konsekwencji oznacza, iż mogą formułować upoważnienia do stanowienia aktów wykonawczych, jak również stanowić podstawę dla rozstrzygnięć sądowych, jak ma to miejsce w przypadku ustaw². W dużej mierze przesądza to o istotnym znaczeniu problematyki aktów o mocy ustawy w nauce prawa konstytucyjnego, zarówno w kontekście systemu źródeł prawa, jak i systemu rządów. Zwłaszcza zagadnienie miejsca i roli aktów o mocy ustawy w systemie ustrojowym dotyka newralgicznych dla tego systemu kwestii funkcjonalnych relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą, jak również oddziaływania władzy wykonawczej na władzę sądowniczą w ramach mechanizmów podziału i równoważenia władz. Problematyka usytuowania aktów ustawodawstwa delegowanego w polskim porządku prawnym stanowi również jeden z wielu obszarów zainteresowań naukowych Pana Profesora Wiesława Skrzydły³.

Odnosząc się do genezy tego rodzaju źródeł prawa, wypada przypomnieć, że idea rozporządzeń egzekutywy trwale łączy się z doktryną podziału władzy, a nawiązanie do niej odnaleźć można już w poglądach J. Locke'a, który dopuszczał powierzenie przez suwerena władzy prawodawczej monarche⁴. W nowożytnym konstytucjonalizmie akty o mocy ustawy pojawiły się w pierwszej połowie dziewiętnastego stulecia, kiedy to najpierw uregulowane zostały we francuskiej Karcie Praw Ludwika XVIII z 1814 r., a następ-

² Por. L. Garlicki, B. Szepietowska, *System źródeł prawa w Polsce*, [w:] L. Garlicki, B. Hebdzyńska, R. Szafarz, B. Szepietowska, *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 18–19.

³ Zob. W. Skrzydło, *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji z roku 1992*, Annales UMCS, Sectio G, vol. XL, Lublin 1993; *Kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie stanowienia prawa w świetle Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe Prawo – Ekonomia” 1994, t. XV; *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.

⁴ Zob. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 278.

nie w Konstytucji Saksonii (1831 r.)⁵. Funkcjonowały również w warunkach preponderancji parlamentu, wykształconej w praktyce systemu rządów parlamentarnych, przyjętego na gruncie francuskiej konstytucji z 1875 r. Jako jedyny organ pierwotnie i w sposób nieograniczony przedmiotowo kształtujący porządek prawny w państwie, parlament III Republiki uchwalał ustawy upoważniające kolejne rządy do wydawania aktów o randze ustawy⁶. Wyposażony w monopol prawotwórczy parlament nie był w stanie udźwignąć ciężaru zwiększonej działalności legislacyjnej, stymulowanej rosnącym tempem życia społecznego, szybkim postępowaniem procesów politycznych i ekonomicznych. Skutkowały one znaczącym postępem cywilizacyjnym, którego swoistym „skutkiem ubocznym” były cyklicznie następujące po sobie znaczące zachwiania równowagi społecznej i gospodarczej, które zazwyczaj wywoływały dość istotne przewartościowania na scenie politycznej. Sytuacja ta uzasadniała potrzebę odciążenia parlamentu w realizacji jego podstawowej funkcji ustrojowej poprzez stworzenie drugiego nurtu prawotwórstwa powszechnie obowiązującego w postaci aktów o mocy ustawy, wydawanych przez organy egzekutywy, najczęściej przez rząd⁷.

Znalazło to odpowiedni oddźwięk w doktrynach wielu państw demokratycznych, które zaaprobowały stanowienie aktów o mocy ustawy przez organy władzy wykonawczej – zwłaszcza w warunkach konieczności państwowej – traktując je jako zjawisko, które zarówno nie godzi w istotę zasady podziału władzy, jak i nie stanowi zagrożenia dla ładu demokratycznego⁸.

To właśnie narastające kryzysy społeczne i ekonomiczne, jakie wstrząsnęły demokracjami zachodniej Europy, w dużej mierze przyczyniły się do intensyfikacji praktyki delegowania na organy egzekutywy uprawnień prawotwórczych parlamentu w pierwszej połowie dwudziestego wieku, jako swego rodzaju panaceum na kryzys i postępującą atrofię parlamentaryzmu. Rozporządzenia lub dekrety z mocą ustawy upowszechniły się zwłaszcza

⁵ Ich genezę szeroko omawia R.M. Małajny, zob. *Ustawa a akty ustawowe*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski i inni, Kraków 2007, s. 202–203.

⁶ Por. W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 43.

⁷ Zob. W. Skrzydło, *Kompetencje Rady Ministrów...*, s. 8.

⁸ Zob. A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 roku)*, [w:] *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 108.

cza po pierwszej wojnie światowej w państwach szczególnie mocno dotkniętych zniszczeniami wojennymi, jak również tych, które tworzyły od podstaw bądź odbudowywały swoją państwowość po latach niewoli. Jako czynnik racjonalizujący system rządów parlamentarnych, ustawodawstwo delegowane rozwinęło się również na kanwie wielkiego kryzysu ekonomicznego przełomu lat 20. i 30. Szczególnie jaskrawo obnażył on bowiem słabość parlamentarnych procesów decyzyjnych, na tle których decyzje prawotwórcze rządu – nierzadko kontrowersyjne, czy wręcz niepopularne dla opinii publicznej – stanowiły efektywny i szybki mechanizm reagowania na dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość społeczno-gospodarczą⁹.

W ramach współczesnych rozwiązań ustrojowych, dotyczących miejsca i roli aktów o mocy ustawy w porządku konstytucyjnym państw demokratycznych, wyodrębnić można dwie przeciwstawne tendencje. Pierwsza sprowadza się do usunięcia z systemu źródeł prawa tej kategorii aktów normatywnych, co uzasadnia się przede wszystkim potrzebą zachowania dominacji legislatywy w systemie rządów bądź imperatywem nieosłabiania pozycji ustrojowej władzy ustawodawczej w związku z zasadą podziału władzy i równowagi władz. Druga tendencja wyraża się we wprowadzaniu i utrzymywaniu w systemie źródeł prawa aktów o mocy ustawy, z argumentacją, która również oscyluje wokół pryncypiów podziału i równowagi. Mianowicie, obecność tych aktów w porządku prawnym prowadzi do wzmocnienia pozycji ustrojowej egzekutywy, a przede wszystkim rządu¹⁰. Nierzadko jednak wzmocnienie to w istocie służyć ma jedynie znielowaniu systemowej przewagi legislatywy nad egzekutywą, zatem traktowane jest jako czynnik racjonalizujący system parlamentarny poprzez wprowadzenie do systemu mechanizmów gwarantujących względną równowagę władz.

W tych państwach, których porządek ustrojowy akceptuje obecność aktów o mocy ustawy, bezpośrednią podstawę prawną ich wydawania stanowić może

⁹ Niekiedy upowszechnienie rozporządzeń z mocą ustawy prowadziło wręcz do zniknięcia ustawodawstwa parlamentarnego, czego przykładem – jak wskazuje R.M. Małajny – jest Republika Weimarska, zwłaszcza w obszarze prawotwórstwa usytuowanego w ramach tzw. władzy organizacyjnej rządu – szerzej zob. R.M. Małajny, *Ustawa a rządowe akty normatywne (Niemcy, Szwecja, Polska)*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 317.

¹⁰ Por. R.M. Małajny, *Ustawa a akty ustawowe...*, s. 199.

samoistna norma konstytucyjna. Zazwyczaj jest to powiązane z sesyjnym trybem pracy legislatury i formułą, iż akty o mocy ustawy stanowią swego rodzaju „rezerwowe prawotwórstwo” przewidziane zasadniczo na czas, gdy parlament nie pracuje. Drugim sposobem regulacji prawnej podstawy do wydawania aktów o mocy ustawy jest konstrukcja każdorazowego upoważnienia do ich wydawania, udzielanego przez parlament w formie ustawy, opartej na normie konstytucyjnej, ale samodzielnie określającej zarówno zakres przedmiotowy aktów, jak i zakres czasowy obowiązywania upoważnienia. Druga z wymienionych form określania prawnych podstaw wydawania aktów ustawodawstwa delegowanego może sugerować swego rodzaju podległość tych aktów względem ustawy mimo formalnie jednakowej mocy prawnej w ramach hierarchii źródeł prawa. Kompetencje do wydawania aktów o mocy ustawy powierzane są najczęściej rządowi, rzadziej głowie państwa. W drugim z wymienionych wariantów kompetencja głowy państwa do wydawania rozporządzeń (dekretów) z mocą ustawy i tak jest zazwyczaj funkcjonalnie powiązana z rządem. Wydawane są bowiem najczęściej na wniosek rządu lub jego członków i za kontrasygnatą premiera, właściwego ministra lub całego gabinetu. W ostatnim przypadku przybiera to postać uchwały zatwierdzającej akt urzędowy głowy państwa.

II.

Instytucja aktów o mocy ustawy trwale zapisana jest również w polskich doświadczeniach ustrojowych, zarówno okresu międzywojnia, jak i czasów powojennych.

U zarania Drugiej Rzeczypospolitej akty te – w formie rozporządzeń i zarządzeń Rady Obrony Państwa – odegrały wiodącą rolę w procesie kształtowania polskiej państwowości w okresie dyktatury tymczasowego naczelnika państwa oraz w okresie Sejmu Ustawodawczego¹¹.

Z kolei Konstytucja marcowa z 1921 r. w swym pierwotnym brzmieniu nie wprowadziła instytucji ustawodawstwa delegowanego¹². Mimo tego,

¹¹ Zob. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 91.

¹² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP Nr 44, poz. 267 ze zm.).

w 1924 r., kierując się „nagłą koniecznością państwową”, Sejm uchwalił ustawę przyznająca prezydentowi Rzeczypospolitej pełnomocnictwa do wydawania na wniosek Rady Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy w celu ratowania finansów publicznych i reformy waluty¹³.

Niewiele ponad dwa lata później rozporządzenia z mocą ustawy po raz pierwszy uzyskały umocowanie konstytucyjne w polskim porządku prawnym. Stało się to na gruncie noweli sierpniowej z 1926 r.¹⁴, która zasadniczo potraktowała akty o mocy ustawy jako uzupełnienie działalności ustawodawczej parlamentu¹⁵. Kompetencja do ich wydawania przyznana została prezydentowi Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów i za kontrasygnatą rządu, dokonywaną *in corpore*. Należy przy tym zauważyć, że w wymiarze systemowym wyposażenie głowy państwa w prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy stanowiło jeden z głównych filarów aksjologicznych noweli sierpniowej, zakładającej przywrócenie równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, a nawet – jak wskazuje W. Kulesza – doprowadzenie do przewagi egzekutywy w systemie rządów¹⁶.

W ramach przyjętej wówczas regulacji pierwszą kategorię aktów stanowiły rozporządzenia z mocą ustawy wydawane bezpośrednio na podstawie normy konstytucyjnej, w razie nagłej konieczności państwowej, pomiędzy kadencjami Sejmu. Dotyczyć mogły spraw regulowanych ustawami, z wyjątkiem:

- a) zmiany konstytucji;
- b) przekazania samorządom pewnych kompetencji z zakresu ustawodawstwa;
- c) budżetu;
- d) ustalania liczebności armii;
- e) ratyfikowania umów międzynarodowych;
- f) wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju.

¹³ Chodzi o ustawę z dnia 11 stycznia 1924 r. o wyjątkowych pełnomocnictwach Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie sanacji Skarbu (Dz.U. RP Nr 4, poz. 28). Szerzej na ten temat zob. M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 50–51.

¹⁴ Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. RP Nr 78, poz. 442).

¹⁵ Zob. W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 273.

¹⁶ W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa...*, s. 25.

Zakres wyłączeń przedmiotowych jednoznacznie wskazuje, że mimo intencjonalnego powiązania instytucji rozporządzeń z mocą ustawy z kreowaniem na gruncie normatywnym silnej prezydentury spod właściwości aktów o mocy ustawy wyjęte zostały najważniejsze materie dotyczące ustroju społeczno-politycznego państwa, jak również kwestie odnoszące się do polityki międzynarodowej¹⁷.

Drugą kategorię stanowiły rozporządzenia z mocą ustawy ujęte w klasycznej formule ustawodawstwa delegowanego, to jest wydawane z upoważnienia ustawowego, w czasie i w zakresie wskazanym przez ustawę upoważniającą. Dotyczyć mogły wszystkich spraw, z wyjątkiem zmiany konstytucji. Warunkiem zachowania ich mocy obowiązującej było zatwierdzenie przez Sejm na najbliższym posiedzeniu.

Koncepcja silnej prezydentury – a wraz z nią ranga aktów o mocy ustawy – uległa dalszemu wzmocnieniu na gruncie Konstytucji kwietniowej z 1935 r.¹⁸ Po pierwsze, nowa konstytucja formalnie zrównała akty o mocy ustawy z ustawami, obejmując je wspólną nazwą „aktów ustawodawczych”¹⁹. Po drugie, zmodyfikowana została formuła wydawania dekretów prezydenckich, stanowionych bezpośrednio na podstawie normy konstytucyjnej. Zamiast przesłanki „nagłej konieczności państwowej”, ujętej w postanowieniach noweli sierpniowej, jako podstawę ich wydawania przyjęto „konieczność państwową”, co w oczywisty sposób poszerzało kontekst sytuacyjny, a co za tym idzie, zakres stosowania tego typu aktów przez głowę państwa. Ponadto – w stosunku do regulacji przyjętej w noweli sierpniowej – zredukowany został katalog przedmiotowych wyłączeń dekretów z mocą ustawy. Zakaz regulacji nie obejmował już m.in. kwestii przekaza-

¹⁷ Por. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 268–269.

¹⁸ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP Nr 30, poz. 227). Jak wskazuje D. Górecki, jej uchwalenie i wejście w życie stanowiło wręcz otwarcie nowego etapu w rozwoju i umacnianiu się instytucji aktów o mocy ustawy w polskim systemie źródeł prawa, zob. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 91.

¹⁹ Należy jednak zauważyć, że w ówczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego nie było w tym względzie jednoznacznego stanowiska, a to z uwagi na fakt, iż konstytucja kwietniowa określała w art. 55 ust. 2 katalog spraw zastrzeżonych wyłącznie dla regulacji ustawowej, co sugerowałoby jednak wyższą pozycję ustawy w hierarchii źródeł prawa. Szerzej na ten temat zob. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna...*, s. 95–96.

nia samorządom kompetencji z zakresu ustawodawstwa oraz ustalania liczebności armii²⁰.

W porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi na gruncie noweli sierpniowej nie uległa zmianie formuła wydawania dekretów z upoważnienia ustawowego. Ustawa upoważniająca, uchwalana na wniosek Rady Ministrów, miała zawierać określenie zakresu rzeczowego dekretów, jak i czasu trwania pełnomocnictw udzielonych prezydentowi do ich wydawania. Jednakże oprócz dekretów, wydawanych w opisanej wyżej postaci, na gruncie Konstytucji kwietniowej pojawiła się jeszcze nowa kategoria aktów, objętych wyłączną domeną egzekutywy. Były to tzw. dekrety organizacyjne, obejmujące sprawy z zakresu administracji, organizacji rządu, zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, należące do wyłącznej właściwości prezydenta i Rady Ministrów. Prezydent mógł je wydawać w każdym czasie, z inicjatywy rządu lub własnej, także wówczas, gdy Sejm obradował. Podlegały kontrasygnacie prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, ale nie wymagały zatwierdzenia przez Sejm. Co więcej, w zakresie spraw należących do domeny organizacyjnej egzekutywy Sejm nie mógł uchylać ustaw²¹.

Instytucja dekretów z mocą ustawy znalazła również trwałe miejsce w polskim systemie źródeł prawa w nowych warunkach polityczno-ustrojowych, ukształtowanych po II wojnie światowej.

Już na pierwszym, jawnym posiedzeniu w sierpniu 1944 r. Krajowa Rada Narodowa przyjęła ustawę o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy²². Na jej podstawie PKWN uzyskał prawo do wydawania dekretów we wszystkich sprawach, dla których unormowania konstytucja marcowa z 1921 r. przewidywała formę ustawy. Wyjątek dotyczył ratyfikacji umów międzynarodowych, utworzenia Rządu Tymczasowego oraz rozwiązania PKWN. Formułę tę powtórzyła następnie ustawa z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy²³, w oparciu o którą wy-

²⁰ Dekrety te nie mogły dotyczyć 7 kategorii spraw: zmiany konstytucji; ordynacji wyborczej; budżetu; nakładania podatków i ustanawiania monopolii; systemu monetarnego; zaciągania pożyczek państwowych; zbywania i obciążania nieruchomości skarbu państwa o wartości powyżej stu tysięcy złotych.

²¹ Por. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 307.

²² Ustawa z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz.U. Nr 1, poz. 3).

²³ Dz.U. Nr 1, poz. 1.

dawał je Rząd Tymczasowy, przekształcony w czerwcu 1945 r. w Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej. Praktyczny brak ograniczeń przedmiotowych dla działalności dekretowej sprawił, iż stała się ona głównym nurtem prawotwórstwa w pierwszych latach kształtowania się nowego ustroju państwowego. Kontrolę nad wydawaniem dekretów przez kolejne *quasi*-rządy w latach 1944–1947 sprawował *quasi*-parlament w postaci Krajowej Rady Narodowej, która ostatecznie zatwierdzała dekrety po uzyskaniu wstępnej akceptacji ze strony swego prezydium.

Instytucję dekretów z mocą ustawy utrzymała również Mała Konstytucja z 1947 r.²⁴ Prawo do ich wydawania przyznane zostało Radzie Ministrów na podstawie upoważnienia sejmowego. Specyficzne rozwiązania przyjęte zostały w odniesieniu do kontroli dekretów. Co prawda podlegały one wstępnej weryfikacji oraz ostatecznemu zatwierdzeniu, tyle że nie przez Sejm lub inny organ o charakterze ustawodawczym, jak to miało miejsce w dotychczasowej polskiej tradycji ustrojowej, lecz przez Radę Państwa – formalnie zakwalifikowaną w Małej Konstytucji jako organ władzy wykonawczej.

Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r.²⁵ co prawda zerwała z zasadą podziału władzy i dziedzictwem ustrojowym Drugiej Rzeczypospolitej, zachowała jednak w porządku prawnym instytucję dekretów z mocą ustawy. W kompetencję do ich wydawania wyposażona została Rada Państwa – organ stanowiący emanację Sejmu, wybierany spośród posłów i przez Sejm formalnie kontrolowany. Dekrety mogły być wydawane w razie nagłej konieczności pomiędzy sesjami Sejmu lub w okresie przerwy międzykadencyjnej. W założeniu miały zatem stanowić akcesoryjny względem ustawodawstwa nurt prawotwórczy. Założenie to bardzo szybko zostało negatywnie zweryfikowane przez praktykę, gdyż szczególnie w pierwszych latach obowiązywania Konstytucji lipcowej cała działalność prawotwórcza realizowana była w trybie dekretowym²⁶. Dominacji dekretów w ówczesnym prawodawstwie wymownie dowodzi chociażby praktyka parlamentarna roku 1953, kiedy to

²⁴ Ustawa konstytucyjna o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71).

²⁵ Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.

²⁶ Szerzej zob. W. Skrzydło, *Prawo konstytucyjne w latach 1952–1980*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 125–126 oraz M. Kallas, *Historia ustroju Polski X – XX w.*, Warszawa 1997, s. 416.

Sejm uchwalił tylko jedną ustawę, mianowicie budżetową, gdyż konstytucja wyłączała kwestie budżetu spod regulacji dekretowej. Tym samym, rzeczywistość ustrojowa wychodziła naprzeciw poglądom części ówczesnej doktryny prawa konstytucyjnego, optującej za tym, by wzorem pragmatyki okresu Małej Konstytucji z 1947 r. prawotwórstwo parlamentarne zarezerwować wyłącznie dla spraw szczególnej wagi, zaś bieżącą działalność prawotwórczą realizować głównie w oparciu o dekrety z mocą ustawy²⁷.

Oprócz wskazanych wyżej ograniczeń czasowych konstytucja z 1952 r. wiązała również z możliwością wydawania dekretów pewne ograniczenia przedmiotowe. Oprócz materii budżetowych obejmowały one również kwestie narodowego planu społeczno-gospodarczego oraz zmianę konstytucji. Rada Państwa zobligowana była przedłożyć dekret do zatwierdzenia Sejmowi na najbliższej sesji, pod rygorem utraty jego mocy obowiązującej. W praktyce, z uwagi na tożsamość partyjno-polityczną Sejmu i Rady Państwa, kontrola nad działalnością dekretową Rady Państwa miała iluzoryczny charakter, podobnie jak przyjęte w konstytucji bariery czasowe i przedmiotowe, z założenia służące ograniczeniu częstotliwości posługiwania się aktami o mocy ustawy, a co za tym idzie, ochronie Sejmu przed marginalizacją w zakresie realizowanej przezeń – przynajmniej formalnie – funkcji ustawodawczej. Swobodnym symbolem fikcyjności owych ograniczeń i zabezpieczeń, przyjętych w konstytucji z 1952 r., zarówno co do samej konstrukcji dekretów, jak i kontroli legalności ich stanowienia ze strony Sejmu, stało się wydanie przez Radę Państwa dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym²⁸.

Monopol parlamentu w sferze stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przywrócony został u zarania procesu demokratycznych przekształceń ustrojowych, mianowicie w związku z nowelizacją konstytucji przeprowadzoną dnia 7 kwietnia 1989 r.²⁹ Wraz ze zlikwidowaną wówczas Radą Państwa z systemu źródeł prawa usunięte zostały dekrety. Mimo tego,

²⁷ Więcej na ten temat zob. W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 274.

²⁸ Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm. Wypada jedynie przypomnieć, że dekret ów wydany został w czasie sesji Sejmu i wprowadził daleko idące zmiany w konstytucyjnym systemie organów państwowych, między innymi w postaci utworzenia WRON – ciała o kompetencjach zwierzchnich wobec wszystkich organów konstytucyjnych. Mimo oczywistej niekonstytucyjności w styczniu 1982 r. zatwierdzony został przez Sejm.

²⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

że nowela kwietniowa wprowadzała do ustroju pewne elementy charakterystyczne dla prezydencjalizmu, to jednak nie wyposażała prezydenta w kompetencję do stanowienia aktów o mocy ustawy.

Instytucja ustawodawstwa delegowanego powróciła do polskiego ustroju wraz z uchwaleniem i wejściem w życie Małej Konstytucji z 1992 r. oraz formalnym przywróceniem przez ten akt zasady podziału władzy³⁰.

Kompetencję do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy uzyskała Rada Ministrów na podstawie sejmowego upoważnienia, udzielanego w ustawie. Zgodnie z art. 23 Małej Konstytucji ustawa ta miała ściśle określać zarówno materię rozporządzenia, jak i zakres czasowy upoważnienia. Kwestia czasu obowiązywania pełnomocnictw miała szczególnie istotne znaczenie z uwagi na to, iż w okresie upoważnienia oraz w materii nim objętej Rada Ministrów uzyskiwała wyłączne prawo wykonywania inicjatywy ustawodawczej (art. 23 ust. 3), zaś inicjatywa wszystkich innych podmiotów wymienionych w art. 15 Małej Konstytucji, nie wyłączając samych posłów, ulegała na ten czas zawieszeniu.

Ustęp 4 wskazanego art. 23 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. zawierał z kolei katalog spraw wyłączonych spod regulacji w drodze rozporządzeń z mocą ustawy. Pod względem specyfiki materii objętych zakazem regulacji dekretowej przepis ten nawiązywał do rozwiązań przyjmowanych w tym zakresie w konstrukcjach konstytucyjnych okresu międzywojnia i obejmował: zmiany konstytucji, ordynacje wyborcze, budżet państwa, zgodę na ratyfikację określonych umów międzynarodowych. *Novum* w tym względzie stanowiło ujęte wprost wyłączenie z zakresu regulacji rozporządzeniami spraw dotyczących wolności i praw osobistych, i politycznych praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych.

Konstytucyjna procedura dochodzenia do skutku rządowych rozporządzeń z mocą ustawy uwzględniała również istotny udział prezydenta Rzeczypospolitej, który podpisywał przedstawione mu przez Radę Ministrów akty i zarządzał ich ogłoszenie. Miał również prawo do odmowy podpisania rozporządzenia i skierowania go w trybie kontroli prewencyjnej do Trybu-

³⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

nału Konstytucyjnego. Ponadto, przysługiwało mu również w tym zakresie swoiste „weto”. Mianowicie, prezydent mógł zwrócić rozporządzenie Radzie Ministrów, a ta skierować je do Sejmu w postaci projektu ustawy. Kompetencjom „negatywnym” prezydenta w odniesieniu do rozporządzeń z mocą ustawy należy przypisać szczególny ciężar gatunkowy, zważywszy na fakt, że stanowiły one jedyny na gruncie ówczesnych rozwiązań mechanizm kontroli, a zatem i potencjalnego hamowania tego typu działalności prawotwórczej Rady Ministrów.

Największy bowiem mankament regulacji rozporządzeń z mocą ustawy na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r. stanowił brak możliwości poddania ich kontroli ze strony parlamentu. Przez doktrynę zostało to powszechnie uznane za rozwiązanie niestandardowe, zarówno w kontekście polskich doświadczeń historycznych, jak i przyjętych w Małej Konstytucji rozstrzygnięć systemowych³¹. Podobnie oceniane było rozwiązanie polegające na ograniczeniu posłów i Senatu w wykonywaniu prawa inicjatywy ustawodawczej w okresie działania upoważnienia i w zakresie spraw nim objętych³². Wskazane wyżej cechy tej konstrukcji niewątpliwie pogłębiały i tak spory sceptycyzm części doktryny prawa konstytucyjnego, poddającej w wątpliwość dopuszczalność rządowych aktów o mocy ustawy, zwłaszcza w kontekście zasady podziału władzy³³.

Postawę daleko posuniętej nieufności wobec instytucji rozporządzeń z mocą ustawy w wersji przyjętej w postanowieniach Małej Konstytucji z 1992 r. prezentowały również kolejne większości parlamentarne właściwie w całym okresie obowiązywania tej regulacji. W efekcie, instytucja ta ani razu nie została wykorzystana w praktyce ustrojowej³⁴.

³¹ W opinii A. Gwiżdza całkowity brak parlamentarnej kontroli nad rządowymi rozporządzeniami z mocą ustawy stanowił najbardziej zaskakującą cechę Małej Konstytucji z 1992 r., zob. *Ustawodawstwo i kompetencje...*, s. 123.

³² Zob. W. Skrzydło, *Kompetencje Rady Ministrów...*, s. 20–21.

³³ Zob. P. Sarnecki, *Rozporządzenia z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3, s. 5.

³⁴ Jak obrazowo podsumowała ten stan rzeczy M. Kruk, rozporządzenia z mocą ustawy pozostały „martwe i krytykowane”, zob. *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994, s. 19–20.

III.

Negatywne doświadczenia okresu obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. wywarły istotny wpływ na kształt rozwiązań przyjętych w odniesieniu do rozporządzeń z mocą ustawy w toku prac nad nową, pełną Konstytucją Trzeciej Rzeczypospolitej.

Akty o mocy ustawy przewidziane zostały w sześciu spośród siedmiu projektów konstytucji, przyjętych do rozpatrzenia przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, przy czym w trzech jako akty o charakterze samoistnym, wydawane bezpośrednio na podstawie normy konstytucyjnej, zaś w pozostałych czterech jako akty ustawodawstwa delegowanego. Mimo tego, w ostatecznej wersji konstytucji, przyjętej przez Zgromadzenie Narodowe, akty o mocy ustawy potraktowane zostały jako instytucja wyjątkowa, możliwa do zastosowania jedynie wówczas, gdy państwo i jego organy działają w nadzwyczajnych okolicznościach stanu wojennego.

Zgodnie z art. 234 ust. 1 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁵ rozporządzenia z mocą ustawy wydaje prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Podlegają one zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. Wynika z tego jednoznacznie, iż funkcja rozporządzeń z mocą ustawy, w brzmieniu przyjętym w konstytucji z 1997 r., zasadniczo odbiega od tej, jaką tradycyjnie przypisuje się dekretem z mocą ustawy, wydawanym w normalnych warunkach ustrojowych, zarówno bezpośrednio z upoważnienia konstytucji, jak i z upoważnienia ustawowego³⁶. O nadaniu rozporządzeniom z mocą ustawy nadzwyczajnego charakteru przez samego ustawodawcę konstytucyjnego świadczy również fakt wyposażenia w kompetencję do ich wydawania prezydenta Rzeczypospolitej, co – jak trafnie wskazuje K. Eckhardt – stanowi znaczące naruszenie układu kompetencji właściwego dla normalnej sytuacji w państwie³⁷.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁶ Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 234, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 1.

³⁷ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysław-Rzeszów 2012, s. 263.

Dojście do skutku rozporządzenia z mocą ustawy warunkowane jest równoczesnym zaistnieniem trzech przesłanek, niezależnych od aktu samodzielnie wyrażonej woli tudzież działań głowy państwa. Pierwsza z nich, o charakterze materialno-formalnym, to wprowadzenie stanu wojennego na zasadach określonych w konstytucji (art. 228 ust. 2 w zw. z art. 229). Drugą przesłankę, o faktycznym charakterze, stanowi niemożność zebrania się Sejmu na posiedzenie, co oznacza istnienie obiektywnej przeszkody w realizowaniu funkcji prawotwórczej przez obie izby parlamentu. W odniesieniu do tej właśnie przesłanki najlepiej ujawnia się charakter rozporządzeń z mocą ustawy jako narzędzi tzw. władzy rezerwowej prezydenta, służących gwarantowaniu przezeń niezakłóconego funkcjonowania podstawowych instytucji ustrojowych państwa zgodnie z dyspozycją art. 126 ust. 1 *in fine* konstytucji. Trzecia przesłanka, ujęta w art. 234 ust. 1 konstytucji, ma charakter wyłącznie formalny i stanowi ją wniosek Rady Ministrów, skierowany do prezydenta, o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy. Sam projekt rozporządzenia jest opracowywany przez Radę Ministrów i stanowić powinien załącznik do wniosku. Niezależnie do tego, iż inicjatywa jego wydania pochodzi od rządu, rozporządzenie z mocą ustawy – jako nieujęte w katalogu prezydenckich prerogatyw z art. 144 ust. 3 konstytucji – podlega kontrasygnacie prezesa Rady Ministrów³⁸.

Zarówno zakres przedmiotowy, jak i częstotliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy ograniczone zostały w dwojaki sposób. Po pierwsze, mogą być one wydawane wyłącznie w sprawach określonych w ust. 3 i 4 art. 228 konstytucji. Po drugie, ich wydawanie musi uwzględniać dyrektywę proporcjonalności, określoną w ust. 5 wskazanego artykułu. Przed wszystkim pod kątem zgodności z tymi wymogami rozporządzenia z mocą ustawy mogą być potencjalnie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, jak również podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu³⁹. W przypadku odmowy zatwierdzenia rozporządzenia tracą moc prawną i obowiązującą, co jest naturalną konsekwencją ich „rezerwowego” i zastępczego wobec ustaw charakteru. Jednocześnie – jak wskazu-

³⁸ Por. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 185–186.

³⁹ Jak trafnie wskazuje K. Działocha, jest to jedyny przypadek objęcia działalności głowy państwa zinstytucjonalizowaną kontrolą Sejmu, zob. *Komentarz do art. 234...*, s. 3.

je W. Skrzydło – regulacja konstytucyjna nie określiła wyraźnie skutków prawnych nieprzedłożenia rozporządzenia z mocą ustawy do zatwierdzenia⁴⁰. Nawet jeśli przyjąć, że konsekwencje dla mocy obowiązującej takiego rozporządzenia są identyczne, jak w przypadku wyrażonej wprost odmowy zatwierdzenia go przez Sejm, to otwartą pozostaje kwestia wskazania podmiotu, który w tych okolicznościach miałby obowiązek ogłoszenia o jej utracie. „Rezerwowy” charakter rozporządzeń z mocą ustawy przesądza również o *ratio legis* ich obowiązywania po zatwierdzeniu. Niewątpliwie, z uwagi na kształt konstrukcji, przyjętej w art. 234 ust. 1 konstytucji, najbardziej naturalnym czynnikiem limitującym potrzebę wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, jak również ich dalszego obowiązywania jest odzyskanie przez Sejm zdolności do zbierania się na posiedzenia, *ergo* uchwalania ustaw. Z drugiej strony, ustawodawca konstytucyjny jednoznacznie powiązał byt rozporządzeń z mocą ustawy z konkretnym zdarzeniem prawnym w postaci wprowadzenia stanu wojennego. *Summa summarum* wypada przyjąć, że rozporządzenia z mocą ustawy powinny tracić swą moc najwcześniej w momencie odzyskania przez Sejm zdolności do uchwalania ustaw, najpóźniej wraz z chwilą zniesienia stanu wojennego⁴¹.

Obecna regulacja prawna rozporządzeń z mocą ustawy niewątpliwie potwierdza tezę, iż w porządku ustrojowym Trzeciej Rzeczypospolitej konsekwentnie akcentuje się prymat prawotwórstwa parlamentarnego względem jakichkolwiek innych form tworzenia prawa powszechnie obowiązującego. Stan ten aprobuje również znacząca część doktryny prawa konstytucyjnego. Priorytet parlamentarnej drogi tworzenia prawa uzasadniany jest przede wszystkim samym jej charakterem. Wskazuje się, że jawny proces ustawodawczy w parlamencie stwarza lepsze możliwości dla kształtowania przepisów zgodnych z oczekiwaniem społecznym, niż procedura opracowywania rozporządzeń z mocą ustawy, realizowana w zaciszu rządowych gabinetów, nierzadko z efektem zaskakującym dla opinii publicznej⁴². Przeciwno aktom

⁴⁰ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 309.

⁴¹ Por. K. Działocha, *Komentarz do art. 234...*, s. 4. Inaczej – K. Prokop, *Stany nadzwyczajne...*, s. 191.

⁴² Por. A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje...*, s. 130 oraz P. Sarnecki, *Rozporządzenie z mocą...*, s. 4. Na element zaskoczenia opinii publicznej zwraca również uwagę W. Skrzydło, zob. *Kompetencje Rady Ministrów...*, s. 10.

o mocy ustawy – szczególnie w dyspozycji rządu – podnosi się również zarzuty oparte na argumentacji aksjologicznej, wskazując, iż wprowadzenie ich do systemu źródeł prawa może znacząco osłabić parlament, w konsekwencji prowadząc nawet do „wirtualizacji jego roli w systemie podziału władz”⁴³.

Daleko posunięty sceptycyzm wobec aktów o mocy ustawy wydawanych przez rząd przeważa również w postawach przedstawicieli klasy politycznej, zwłaszcza skupionych w środowisku parlamentarnym⁴⁴.

Wskazane wyżej argumenty i okoliczności nie podważają jednakże zasadności dyskusji nad miejscem i rolą ustawodawstwa delegowanego w systemie źródeł prawa, tym bardziej, że na przestrzeni kilkunastu już lat obowiązywania konstytucji z 1997 r. rozważania dotyczące zintensyfikowania obecności aktów o mocy ustawy w polskim porządku prawnym wcale nie straciły na aktualności. Odnosi się to zwłaszcza do koncepcji przyznania Radzie Ministrów prawa do stanowienia aktów o mocy ustawy w ściśle określonych sprawach.

Stosunkowo najmocniej artykułowany, jak również najmniej kontrowersyjny jest jak dotąd postulat wyposażenia Rady Ministrów w kompetencję do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w związku z procedurą transpozycji dyrektyw Unii Europejskiej do prawa polskiego⁴⁵. Bazuje on przede

⁴³ Tak R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń z mocą ustawy w polskim systemie tworzenia prawa*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 266.

⁴⁴ Świadczą o tym wymownie wyniki interesujących badań, przeprowadzonych wśród posłów jesienią 2010 r. przez zespół naukowy, działający pod kierownictwem M. Kruk. Na pytanie, czy rząd powinien mieć prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w określonych sprawach, aż 63,6% ankietowanych odpowiedziało negatywnie, zaaprobowало ten pomysł jedynie 31,8% badanych. Szerzej zob. M. Laskowska, *Zasadność i kierunki zmian w Konstytucji RP według opinii posłów*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 127–130.

⁴⁵ Tak np. R. Balicki, *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej a funkcjonowanie parlamentu – kilka uwag krytycznych*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 14. Warto jednakże zauważyć, że w kontekście usprawnienia procesu implementacji prawa unijnego w doktrynie sformułowany jest również postulat dotyczący wprowadzenia instytucji rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych na wniosek Rady Ministrów przez prezydenta Rzeczypospolitej, zob. J. Ciapała, *Kilka uwag o potrzebie zmian w obowiązującej Konstytucji RP*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 107–108.

wszystkim na argumentacji prakseologicznej, związanej z podniesieniem poziomu operatywności i efektywności procedur legislacyjnych, związanych bezpośrednio z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Przyjmuje się bowiem, iż procedura przygotowywania rozporządzeń z mocą ustawy jest szybsza, niż ma to miejsce w przypadku drogi ustawodawczej, ponadto w strukturach rządowych opracowuje się projekty w sposób bardziej profesjonalny, niż ma to miejsce w parlamencie. Propozycja ta, choć zakłada wykorzystanie rozporządzeń z mocą ustawy jako instytucji o nadzwyczajnym charakterze, ograniczonym wyłącznie do procedury implementacji prawa unijnego, ma również zdecydowanych oponentów. Jako największy mankament tego rozwiązania wskazuje się potencjalną groźbę całkowitej marginalizacji roli parlamentu narodowego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej, a przez to pogłębianie zjawiska, będącego największą bolączką unijnych procedur, to jest „deficytu demokracji”⁴⁶.

Niezależnie od wątpliwości, jakie problematyka aktów o mocy ustawy wywołuje obecnie, jak również oceny i charakteru doświadczeń, jakie wiązały się z ustawodawstwem delegowanym w dotychczasowej tradycji ustrojowej, idea przywrócenia w polskim porządku konstytucyjnym instytucji rządowych rozporządzeń z mocą ustawy, aczkolwiek w kształcie zasadniczo zmodyfikowanym względem tego, jaki nadała im Mała Konstytucja z 1992 r., w pełni zasługuje na rozważenie.

Kwestią podstawową jest precyzyjne określenie warunków wydawania rządowych rozporządzeń z mocą ustawy. Kompetencje Rady Ministrów w tym zakresie nie mogą być bowiem ujęte w sposób, który kwestionowałby naczelne zasady ustroju demokratycznego, to jest zwierzchnictwo narodu, realizowane przez przedstawicieli skupionych w parlamencie, oraz prymat ustawy w systemie źródeł prawa, a tym samym prymat parlamentu w procesie prawotwórczym. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia z instytucją aktów o mocy ustawy, jak również uwzględniając przyjęty w Konstytucji z 1997 r. system rządów, optymalnym rozwiązaniem byłoby takie ujęcie normatywne kwestii rozporządzeń z mocą ustawy, by z jednej strony gwarantowało ono zachowanie demokratycznych pryncypiów procesu pra-

⁴⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Przesłanki aksjologiczne postulatów wprowadzenia do systemu ustrojowego RP rozporządzeń z mocą ustawy*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 388.

wotórczego, z drugiej zaś umożliwiało efektywne stosowanie ich w praktyce ustrojowej. W istocie rzeczy chodzi bowiem o to, by Rada Ministrów mogła efektywnie wykorzystywać rozporządzenia z mocą ustawy w procesie prowadzenia polityki państwa, zaś parlament mógł tę sferę działalności rządu skutecznie kontrolować.

Zagadnieniem o podstawowym znaczeniu dla konstrukcji rozporządzeń z mocą ustawy jest określenie normatywnego mechanizmu upoważnienia rządu do ich wydawania. Z uwagi na przywołane wyżej obiekcje natury aksjologicznej, jak również biorąc pod uwagę tradycyjnie postrzegany związek pomiędzy zasadnością wydawania aktów o mocy ustawy przez egzekutywę a trybem prac legislacyjny, najbardziej właściwym rozwiązaniem w tym względzie jest przyjęcie klasycznej formuły ustawodawstwa delegowanego, to jest ustawowego upoważnienia Rady Ministrów do wydawania aktów o mocy ustawy. Takie ujęcie prawnej podstawy do wydawania rządowych rozporządzeń nie stanowi zagrożenia dla pozycji ustrojowej legislacyjny i jej priorytetu prawotwórczego, gdyż każdorazowe upoważnienie Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w określonym zakresie przedmiotowym nie jest równoznaczne z przeniesieniem na nią kompetencji ustawodawczej parlamentu. Oznacza jedynie udzielenie pełnomocnictwa do działania w sferze kompetencji legislacyjny, ale pod jej pełną kontrolą⁴⁷.

W nawiązaniu do dotychczasowych doświadczeń ustrojowych, związanych z kształtowaniem normatywnej konstrukcji aktów o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym, zwłaszcza w kształcie przyjętym na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r., niezbędnym jest sformułowanie trzech zasadniczych elementów dopuszczalności rozporządzeń z mocą ustawy.

Pierwszy element to wyraźne określenie granic materialnych dla rządowych aktów o mocy ustawy. Najlepszym w tym względzie rozwiązaniem wydaje się precyzyjne określenie w konstytucji zamkniętego katalogu spraw, w których Rada Ministrów mogłaby wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Jak trafnie wskazuje bowiem R.M. Małajny, określenie jedynie katalogu spraw wyłączonych spod regulacji w tym trybie w istocie oznaczałoby, iż wszystkie pozostałe materie mogą być objęte rozporządzeniami z mocą usta-

⁴⁷ Por. K. Działocha, *Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 52.

wy, co w konsekwencji mogłoby prowadzić do podważenia hierarchicznie zwierzchniej pozycji ustawy w systemie źródeł prawa⁴⁸. Takie ujęcie materii rozporządzeń z mocą ustawy – w warunkach rosnącej częstotliwości ich wydawania – niewątpliwie zwiększałoby również ryzyko faktycznej marginalizacji prawotwórstwa parlamentarnego.

Ograniczenia wynikające z charakteru niniejszej publikacji nie pozwalają na szczegółowe rozważanie zawartości hipotetycznego, konstytucyjnego katalogu spraw najbardziej predestynowanych do objęcia ich formułą ustawodawstwa delegowanego w proponowanym kształcie⁴⁹. Wypada jedynie zauważyć – w nawiązaniu do dotychczasowej dyskusji doktrynalnej – iż katalog ten niewątpliwie powinien uwzględniać kwestie implementacji prawa europejskiego. Przemawiają za tym co najmniej dwa argumenty. Pierwszy, natury wewnętrznej, sprowadza się do tego, iż w obecnym stanie prawnym całość zadań związanych z harmonizacją polskiego porządku prawnego z prawem unijnym spoczywa wyłącznie na parlamencie, który realizuje także szereg innych powinności ustrojowych, związanych zarówno z procesem prawotwórczym, jak i kontrolą administracji rządowej czy też realizacją funkcji kreacyjnej. Implementacja unijnych dyrektyw w drodze rządowych aktów o mocy ustawy znacząco odciążałaby legislatywę, podkreślając dodatkowo ich akcesoryjny wobec ustawy charakter. Argument drugi ma charakter zewnętrzny i sprowadza się do tego, iż samo prawo Unii Europejskiej nie wymaga implementacji swoich norm wyłącznie w drodze ustaw, dopuszczając tym samym możliwość włączania prawa europejskiego do porządku krajowego w trybie aktów o mocy ustawy, co zresztą z powodzeniem praktykowane jest w niektórych państwach członkowskich Unii⁵⁰.

Drugi element właściwej konstrukcji normatywnej rozporządzeń z mocą ustawy wiąże się z określeniem temporalnych ograniczeń dla pełnomocnictw udzielanych rządowi. Pełnomocnictwa do wykonywania przez Radę

⁴⁸ Zob. R.M. Małajny, *Ustawa a akty ustawowe...*, s. 201.

⁴⁹ Więcej miejsca poświęciłem temu zagadnieniu w monografii *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 283–284.

⁵⁰ Przykładem mogą być w tym zakresie doświadczenia francuskie, zob. M. Krzemiński, *Stanowienie i charakter prawny ordonansów w V Republice Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 209–210.

Ministrów kompetencji prawotwórczych, systemowo przypisanych parlamentowi, powinny mieć wyraźnie zakreślone granice czasowe. Niewątpliwie mało racjonalnym i nieefektywnym rozwiązaniem byłoby w tym zakresie określanie z góry, to jest na poziomie unormowań konstytucyjnych, sztywnych i jednolitych ram czasowych dla wszystkich upoważnień. Najbardziej naturalnym rozwiązaniem jest w tym względzie wyznaczanie czasu obowiązywania rządowych pełnomocnictw *casu ad casum*, to jest bezpośrednio w ustawie upoważniającej, stosownie do potrzeb wynikających z okoliczności i charakteru materii, jaka ma być poddana regulacji w rozporządzeniach.

Wreszcie trzecim, szczególnie ważnym elementem konstrukcji rozporządzeń z mocą ustawy będących w dyspozycji Rady Ministrów powinno być obligatoryjne poddanie ich następczej kontroli parlamentarnej. Konstytucja powinna obligować Radę Ministrów do przedstawienia Sejmowi wniosku o zatwierdzenie rozporządzenia w ściśle określonym terminie, np. 7 dni od jego wydania, pod rygorem utraty *ex lege* mocy obowiązującej tego aktu. W przypadku uchybienia terminowi wygaśnięcie mocy obowiązującej rozporządzenia potwierdzone byłoby obwieszczeniem marszałka Sejmu, publikowanym w Dzienniku Ustaw. Dotrzymanie terminu skutkowałoby natomiast podjęciem przez Sejm stosownej uchwały na najbliższym posiedzeniu zwykłą, ewentualnie bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Zasadnym wydaje się również rozważenie możliwości przyznania uprawnień do zatwierdzenia rozporządzeń z mocą ustawy obu izbom parlamentu, co niewątpliwie wychodziłoby na przeciw postulatowi wzmocnienia potencjału kompetencyjnego Senatu⁵¹. W tej formule rozporządzenie z mocą ustawy traciłoby moc na skutek odmowy jego zatwierdzenia przez którąkolwiek z nich.

Z oczywistych względów wskazane wyżej propozycje nie wyczerpują wszystkich możliwych wariantów konstytucyjnego uregulowania instytucji aktów o mocy ustawy. Nie to wszakże było celem ich prezentacji. Niniejsza publikacja stanowi przede wszystkim głos w dyskusji o miejscu i roli tych

⁵¹ W tej kwestii między innymi zob. W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11; M. Dobrowolski, *W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2; L. Jamróz, *W sprawie wzmocnienia statusu ustrojowego Senatu RP*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.

aktów w aktualnym polskim prawie konstytucyjnym, zwłaszcza w kontekście zjawisk związanych z szeroko pojętą racjonalizacją prawotwórstwa, której ustawodawstwo delegowane jest istotnym czynnikiem. Z tego względu problematyka redefinicji rozporządzeń z mocą ustawy w porządku ustrojowym Rzeczypospolitej powinna znaleźć należne jej miejsce w toku dyskusji dotyczącej modernizacji ustroju, niezależnie od tego, na ile odległa – z uwagi na aktualne uwarunkowania polityczne w sprzężeniu ze stopniem „uszywnienia” procedury z art. 235 konstytucji – wydaje się dzisiaj perspektywa jej przeprowadzenia.

Literatura

- Balicki R., *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej a funkcjonowanie parlamentu – kilka uwag krytycznych*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Ciapała J., *Kilka uwag o potrzebie zmian w obowiązującej Konstytucji RP*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Dobrowolski M., *W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2.
- Działocha K., *Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- Garlicki L., Szepietowska B., *System źródeł prawa w Polsce*, [w:] Garlicki L., Hebdzińska B., Szafarz R., Szepietowska B., *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
- Jamróż L., *W sprawie wzmocnienia statusu ustrojowego Senatu RP*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Jaskiernia J., *Przesłanki aksjologiczne postulatów wprowadzenia do systemu ustrojowego RP rozporządzeń z mocą ustawy*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.
- Kruk M., *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994.
- Krzemiński M., *Stanowienie i charakter prawny ordonansów w V Republice Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3.

- Małajny R.M., *Ustawa a akty ustawowe*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski i inni, Kraków 2007.
- Małajny R.M., *Ustawa a rządowe akty normatywne (Niemcy, Szwecja, Polska)*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010.
- Nowakowski M.J., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przełęcz Sejmowy” 2005, nr 3.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Piotrowski R., *O potrzebie rozporządzeń z mocą ustawy w polskim systemie tworzenia prawa*, [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.
- Sarnecki P., *Rozporządzenia z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3.
- Skrzydło W., *Kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie stanowienia prawa w świetle Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe Prawo – Ekonomia” 1994, t. XV.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Prawo konstytucyjne w latach 1952–1980*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- Skrzydło W., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Skrzydło W., *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji z roku 1992*, *Annales UMCS, Sectio G*, vol. XL, Lublin 1993.
- Sokolewicz W., *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11.