

USTAWA PARLAMENTU A AKTY O MOCY USTAWY ORGANÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ

STANISŁAW BOŻYK¹

Wprowadzenie

W systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej najważniejszą funkcję parlamentu, obok funkcji ustrojodawczej i kontrolnej, stanowi funkcja ustawodawcza.² Istotne znaczenie tej funkcji parlamentu³ wynika w głównej mierze stąd, że ustawa zajmuje szczególne miejsce wśród stanowionych aktów prawnych. Konstytucja zalicza ustawę do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, przyznając jej najwyższą moc prawną – po ustawie zasadniczej oraz umowach międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie – w systemie źródeł prawa. Jedynie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie oraz w celu jej wykonania mogą być wydawane rozporządzenia, zaś na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie stanowione są akty prawa miejscowego. Poza tym wyłącznie na podstawie ustawy wydawane są zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów jako akty o charakterze wewnętrznym.⁴

Drugą niezwykle istotną cechą ustawy jest to, iż jej zakres przedmiotowy jest w zasadzie nieograniczony. Oznacza to, że w drodze ustawy może być uregulowana każda materia, jeżeli regulacja ta ma charakter ogólnego aktu normatywnego i jest zgodna z treścią Konstytucji oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych przez

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Por. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 67 i n.

3 Jej podstawę stanowi przepis art. 95 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., który przewiduje, że: „Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat”. Nie oznacza to bynajmniej, że przepis ten dokonuje formalnego zrównania roli obu izb parlamentu w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej. Faktycznie bowiem decydujące znaczenie w realizacji tej funkcji mają uprawnienia ustawodawcze Sejmu, gdy tymczasem Senat tylko uczestniczy w procesie tworzenia ustaw, nie posiadając w tej materii konstytucyjnych podstaw do podejmowania wiążących rozstrzygnięć odnośnie do kształtu i treści aktów ustawodawczych. Wyjątkiem jest tu tylko przewidziana w art. 235 Konstytucji RP rola Senatu podczas dokonywania zmian w treści obowiązujących przepisów ustawy zasadniczej.

4 Wszystkie akty normatywne niższego rzędu niż ustawa muszą być oczywiście zgodne z przepisami ustawy. Każda ustawa musi być natomiast zgodna z Konstytucją i w tym zakresie podlega kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Prezydenta RP za zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie. Materię zastrzeżoną wyłącznie dla ustaw stanowią zarówno te kwestie, które odesłane zostały do regulacji ustawowej w treści Konstytucji, jak też inne zagadnienia o istotnym znaczeniu dla państwa i obywateli (budżet państwa, status prawny jednostki, zasady organizacji i funkcjonowania organów państwowych oraz samorządu terytorialnego).

Decydującą rolę w procesie tworzenia ustawy, zarówno w Rzeczypospolitej Polskiej, jak też w innych systemach ustrojowych, odgrywa każdorazowo parlament. Ustawy są uchwalane przez parlament w ramach sformalizowanej i rozbudowanej procedury, gdzie rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się najczęściej w ramach dwóch lub trzech czytań, przedzielonych pracami komisji parlamentarnych nad projektami. W parlamentach dwuizbowych wszystkie prace ustawodawcze prowadzone są w obu izbach, przy czym o ostatecznym kształcie oraz treści ustawy decyduje z reguły pierwsza izba parlamentu.⁵ Należy też jednak pamiętać, że podczas prac parlamentarnych nad ustawą zaznacza się również udział w tym postępowaniu organów władzy wykonawczej. Chodzi tu przede wszystkim o wstępny etap przygotowania projektu ustawy i wykonania inicjatywy ustawodawczej, w którym znaczącą rolę wyznacza się tradycyjnie rządowi oraz o podpisanie ustawy przez głowę państwa i zarządzenie jej ogłoszenia.

Jest jeszcze jeden aspekt udziału egzekutywy w tworzeniu aktów normatywnych rangi ustawowej, a mianowicie prawo podejmowania przez głowę państwa oraz rząd rozporządzeń (dekretów) z mocą ustawy. To rozwiązanie znane jest i praktykowane od dawna w różnych systemach rządów. Znajdowało ono i znajduje zastosowanie także w Polsce; obecnie posiada umocowanie prawne w art. 234 Konstytucji. Na ten właśnie wątek chciałbym zwrócić swoją uwagę w ramach tego krótkiego szkicu.

1. Ustawodawstwo delegowane egzekutywy we współczesnych systemach rządów

W rozwiązaniach konstytucyjnych państw współczesnych praktycznie do początków XX stulecia przestrzegana była konsekwentnie zasada wyłączności ustawodawczej parlamentu. Zgodnie z przyjętą hierarchią źródeł prawa, ustawa występowała jako akt normatywny niższy hierarchicznie aniżeli konstytucja, ale zarazem nadrzędny w stosunku do wszystkich aktów prawnych stanowionych przez organy władzy wykonawczej. Jedynym organem posiadającym prawo uchwalania ustaw był parlament, a jednocześnie nie dopuszczano możliwości przyjęcia jakiegokol-

5 Warto dodać, że do izby pierwszej należy też zazwyczaj podjęcie rozstrzygnięcia w sytuacji, kiedy uchwalona przez parlament ustawa zostanie zawetowana przez głowę państwa. Por. S. Bożyk, Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej, Warszawa 2013, s. 162 i n.

wiek aktu prawnego równorzędnego ustawie, który mógłby uchylić lub zmienić ustawę bądź też regulować sprawy zastrzeżone do tzw. materii ustawowych.⁶

Sytuacja w tym zakresie uległa zmianie po I wojnie światowej, na co istotny wpływ miało ograniczenie roli parlamentu i w konsekwencji umocnienie pozycji ustrojowej egzekutywy.⁷ Pojawiły się wówczas akty prawne o charakterze konkurencyjnym wobec ustaw parlamentu, które miały odtąd tworzyć odrębną kategorię ustawodawstwa delegowanego. W tych ramach miały się mieścić akty prawne o mocy ustawy, podejmowane jednak nie przez organy władzy ustawodawczej, lecz przez organy pozaparlamentarne, które wyposażone zostały w prawo stanowienia takich aktów na podstawie upoważnienia udzielanego im przez parlament.⁸ Takie upoważnienie mogło być przewidywane już w samej konstytucji bądź też było przyznawane, na podstawie przepisów ustawy zasadniczej, w drodze ustawodawstwa zwykłego. Z prawa wydawania aktów normatywnych z mocą ustawy mógł korzystać przede wszystkim rząd, ale prawo to przyznawane było niekiedy także głowie państwa.⁹

Współcześnie tzw. ustawodawstwo delegowane znajduje swoje podstawy i zastosowanie w różnych systemach ustrojowych. Podejmowane w jego ramach przez organy egzekutywy akty prawne posiadające moc ustawy określane są z reguły jako „dekrety z mocą ustawy” bądź też jako „rozporządzenia z mocą ustawy”. Podstawy prawne wydawania aktów normatywnych z mocą ustawy mogą być dwojakiego rodzaju: a) upoważnienie do wydania aktu prawnego z mocą ustawy może zawierać uchwalona przez parlament tzw. ustawa upoważniająca, b) prawo stanowienia aktów prawnych z mocą ustawy przez określone organy państwowe może być przewidziane bezpośrednio w samej konstytucji.¹⁰

Pierwsza postać ustawodawstwa delegowanego sprowadza się do tego, że parlament jest władny udzielić upoważnienia, poprzez uchwalenie stosownej ustawy, określonego organowi egzekutywy (rządowi lub prezydentowi) do stanowienia aktów prawnych z mocą ustawy. Na podstawie tego upoważnienia organ władzy wykonawczej może działać jedynie w zakresie kompetencji parlamentu. Udzielenie przez parlament delegacji ustawodawczej organowi egzekutywy nie oznacza bowiem przeniesienia na ten organ części kompetencji parlamentu, gdyż konstytucyj-

6 Do tzw. materii ustawowych zalicza się zagadnienia, które mogą być uregulowane wyłącznie w treści ustawy. Obejmują one przede wszystkim prawa, wolności i obowiązki jednostki, tworzenie organów państwa, zakres ich kompetencji i zasady odpowiedzialności oraz szeroko pojętą problematykę podatków i budżetu państwa.

7 Por. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 84 i n.

8 Zob. szerzej K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 6 i n.

9 Por. J. Stembrowicz, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 241 i n.; E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 96 i n.

10 Niekiedy do aktów ustawodawstwa delegowanego zaliczane są przez doktrynę prawa konstytucyjnego jedynie akty prawne z mocą ustawy wydawane na podstawie delegacji ustawowej. Zob. m.in. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*. Zarys wykładu, Warszawa 2007, s. 132.

nie kompetencje ustawodawcze zostały przyznane wyłącznie legislatywie.¹¹ Organ władzy wykonawczej, któremu parlament udzielił delegacji ustawodawczej, może – ale tylko w granicach udzielonego upoważnienia – zmieniać i uchylać przepisy ustawowe lub też normować materie niebędące dotąd przedmiotem regulacji w treści ustaw parlamentu. Brak takiej delegacji uniemożliwia stanowienie przez organy egzekutywy dekretów (rozporządzeń) z mocą ustawy, natomiast parlament nie jest zmuszony do korzystania z przysługującego mu prawa udzielania delegacji ustawodawczej. Warto też dodać, że w ustawie upoważniającej do stanowienia aktów z mocą ustawy parlament jest władny rozszerzyć konstytucyjny zakres spraw wyłączonych ze sfery ustawodawstwa delegowanego.¹²

W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że ta forma delegacji ustawowej daje parlamentowi możliwość skutecznej kontroli egzekutywy w zakresie stanowienia przez nią aktów prawnych z mocą ustawy.¹³ Na organie władzy wykonawczej ciąży bowiem obowiązek przedłożenia podjętego przezeń aktu z mocą ustawy do zatwierdzenia podczas najbliższej sesji parlamentu. W przypadku odmowy przez parlament zatwierdzenia aktu ustawodawczego egzekutywy następuje utrata mocy obowiązującej tego aktu normatywnego.

Taka forma ustawodawstwa delegowanego wykorzystywana jest m. in. w systemie rządów półprezydenckich V Republiki.¹⁴ Francuska konstytucja z 1958 r. przewiduje, że rząd może zwrócić się do parlamentu o uchwalenie ustawy zawierającej upoważnienie do wydawania rządowych aktów z mocą ustawy – ordonansów. Akty te mogą być wydawane przez rząd w sprawach należących do zakresu ustawy „w celu realizacji programu rządowego”.¹⁵ Częściej tę postać delegacji ustawowej stosuje się jednak w systemach rządów parlamentarnych. Jako przykład może służyć Hiszpania, gdzie parlamentowi przysługuje prawo upoważnienia rządu do wydawania tzw. dekretów ustawodawczych w zakresie spraw określonych w treści ustawy upoważniającej. Przepis art. 82 ust. 3 hiszpańskiej konstytucji stanowi, że delegacja ustawowa „powinna być powierzona rządowi wyraźnie dla konkretnych spraw i ze wskazaniem terminu jej wykonania”.¹⁶ Stwierdza on ponadto, że delegacja ustawowa wyczerpuje się każdorazowo z chwilą podjęcia przez rząd dekretu z mocą ustawy.

11 Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 111 i n.

12 Por. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, *op. cit.*, s. 97.

13 Zob. m. in. B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, *op. cit.*, s. 112.

14 Zasadniczą cechą systemu półprezydenckiego we Francji jest dominująca rola prezydenta i rządu w strukturze naczelných organów państwa. W tej sytuacji rozwój ustawodawstwa delegowanego staje się jednym ze środków ograniczania znaczenia parlamentu.

15 Art. 38 ust. 1 konstytucji. Zob. *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, przekł. i oprac. J. Szymanek, Warszawa 2011, s. 41.

16 *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. i wstęp T. Moldawa, Warszawa 2008, s. 57.

Do drugiej postaci ustawodawstwa delegowanego zalicza się podejmowanie aktów z mocą ustawy przez organy władzy wykonawczej nie na podstawie upoważnienia ustawowego, lecz bezpośrednio na podstawie zawartej w konstytucji ogólnej normy kompetencyjnej. Tego typu akty normatywne mogą być wydawane zazwyczaj jedynie w stanach zagrożenia państwa bądź też w innych sytuacjach nadzwyczajnych, kiedy nie ma czasu lub możliwości uchwalenia ustawy w normalnym (czy nawet skróconym) postępowaniu ustawodawczym.¹⁷ One również, tak jak akty ustawodawcze stanowione przez organy egzekutywy na podstawie delegacji ustawowej, noszą najczęściej nazwę dekretów lub rozporządzeń z mocą ustawy. W stosunku do tych aktów normatywnych przewidywany jest też zwykle obowiązek ich zatwierdzenia podczas najbliższej sesji parlamentu. Należałoby jeszcze dodać, że przepisy konstytucyjne wprowadzają zawsze pewne ograniczenia co do możliwości stanowienia takich aktów przez organy egzekutywy. Są to ograniczenia zarówno o charakterze przedmiotowym (np. art. 86 konstytucji Hiszpanii stanowi, że dekrety z mocą ustawy nie mogą dotyczyć podstawowych instytucji państwa, praw, wolności i obowiązków jednostki, ustroju wspólnot autonomicznych oraz powszechnego prawa wyborczego), jak też ograniczenia czasowe, czego przykładem może być art. 234 Konstytucji RP, zawężający możliwość wydawania aktów z mocą ustawy wyłącznie do okresu obowiązywania stanu wojennego.

2. Akty prawne o mocy ustawy w II Rzeczypospolitej

W Polsce pierwsze akty ustawodawstwa delegowanego pojawiły się już w praktyce okresu II Rzeczypospolitej. Podstaw prawnych uchwalania takich aktów nie przewidywała jeszcze Konstytucja marcowa z 1921 r.,¹⁸ która przyjmowała konsekwentnie zasadę wyłączności ustawodawczej parlamentu.¹⁹ Akty prawne z mocą ustawy organów władzy wykonawczej zostały wprowadzone do ustroju Rzeczypospolitej Polskiej dopiero na mocy przepisów tzw. noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 r.²⁰ Stały się nimi rozporządzenia z mocą ustawy, a do ich stanowienia został uprawniony Prezydent RP. Z postanowień znowelizowanej ustawy zasadniczej wynikało, że były to „akty prawne organu pozaparlamentarnego, nie należące do władzy ustawodawczej, wydawane przez głowę państwa na wniosek Rady Ministrów i podlegające *ex post* rozpatrzeniu przez Sejm, który mógł je zatwierdzić lub uchylić”.²¹

17 Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo...*, *op. cit.*, s. 120.

18 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. RP Nr 44, poz. 267.

19 Brak ustawodawstwa delegowanego był wówczas poddawany krytyce w doktrynie prawa państwowego. Zob. m. in. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 470 i n.

20 Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej.

21 W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, (w:) *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 272.

Po nowelizacji Konstytucji marcowej w 1926 r. Prezydentowi RP przysługiwało prawo wydawania dwóch kategorii rozporządzeń z mocą ustawy. Pierwszą z nich stanowiły akty z mocą ustawy stanowione przez głowę państwa „w razie nagłej konieczności państwowej” (art. 44 znowelizowanej konstytucji). Pod tym pojęciem ustawa zasadnicza rozumiała okres, kiedy Sejm i Senat byłyby rozwiązane, aż do chwili zebrania się na pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu. Przyznany w ramach tej kategorii rozporządzeń z mocą ustawy przedmiotowy zakres regulacji został jednak ograniczony. Prezydent RP nie mógł w drodze tych aktów zmieniać przepisów konstytucji, regulować ustroju samorządu terytorialnego, przyjmować ustawy budżetowej, ustalać stanu liczebnego wojska i zarządzać poboru rekruta, decydować w sprawach systemu monetarnego i zaciągania pożyczki państwowej, określać sposobu wykonywania kontroli parlamentarnej nad zadłużeniem państwa, wyrażać zgody na ratyfikację umów międzynarodowych (ratyfikowanych tylko za zgodą Sejmu), podejmować decyzji w sprawach wojny i zawarcia pokoju, decydować o odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oraz zmieniać przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Mimo licznych wyłączeń, był to jednak istotny środek w ręku Prezydenta RP, gdyż tego rodzaju akty prawne o mocy ustawy mogły być przez niego wydawane bez zgody i upoważnienia parlamentu.

Drugą kategorię stanowiły rozporządzenia z mocą ustawy, które Prezydent RP wydawał na podstawie upoważnienia ustawowego. W tej kwestii art. 44 konstytucji stanowił, że: „Ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w czasie i w zakresie przez tę ustawę wskazanych, jednakże z wyjątkiem zmiany Konstytucji”. Te prezydenckie akty z mocą ustawy mogły być więc stanowione wyłącznie za zgodą Sejmu i pod jego kontrolą.

Instytucja aktów prawnych z mocą ustawy przewidywana była również w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.²² Tym razem były to dekrety z mocą ustawy, do wydawania których uprawnienie przysługiwało, tak jak po uchwaleniu noweli sierpniowej z 1926 r., wyłącznie Prezydentowi Rzeczypospolitej. Także w nowej ustawie zasadniczej przewidziane zostały dwa rodzaje tych aktów ustawodawczych. Pierwszym z nich były dekrety wydawane na mocy upoważnienia ustawowego. Traktował o nich art. 55 ust. 1 konstytucji, stanowiąc, że ustawa może upoważnić Prezydenta RP do wydawania dekretów w czasie i zakresie przez tę ustawę oznaczonym, ale bez prawa wprowadzania zmian do konstytucji. Drugim rodzajem były zaś dekrety wydawane „w razie konieczności państwowej” (art. 55 ust. 2), a więc wówczas, gdy doszło do rozwiązania Sejmu. Prezydent nie mógł jednak normować w drodze tych dekretów takich spraw, jak: zmiana konstytucji, ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu, budżet, podatki i ustanawianie monopolu, system monetarny, zaciąganie pożyczek państwowych, zbywanie i obciążanie nieruchomości skarbu państwa

22 Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. RP Nr 30, poz. 227.

o wartości ponad 100 000 złotych. Dekrety te były wydawane na wniosek Rady Ministrów i podlegały zmianom lub uchyleniu jedynie w drodze aktu ustawodawczego. Do kategorii aktów ustawodawczych zaliczono w ustawie zasadniczej z 1935 r. (art. 49) zarówno ustawy, jak też dekrety Prezydenta RP. W ten sposób nastąpiło zrównanie mocy prawnej obu tych aktów normatywnych, a tym samym zlikwidowana została nadrzędna pozycja ustawy jako aktu organu władzy ustawodawczej.²³

Zupełną nowością w Konstytucji kwietniowej było wprowadzenie zasady wyłączności prezydenckiego dekretu w konstytucyjnie określonych sferach aktywności państwa. W tej materii art. 56 ustawy zasadniczej przewidywał, że tylko w drodze dekretów Prezydenta RP można regulować sprawy: a) organizacji rządu, b) zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, c) struktury administracji rządowej. W tę dziedzinę nie mogły wobec tego wkraczać akty ustawodawcze parlamentu, natomiast Prezydent RP mógł wydawać dekrety w każdym czasie i bez żadnego upoważnienia.²⁴ Wynikiem przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych w konstytucji z 1935 r. było istotne ograniczenie funkcji ustawodawczej parlamentu, przy jednoczesnym wzroście roli Prezydenta RP w zakresie kształtowania systemu prawa II Rzeczypospolitej.

3. Dekrety z mocą ustawy w Polsce Ludowej

Dekrety z mocą ustawy jako akty ustawodawstwa delegowanego utrzymane zostały także w systemie prawnym Polski Ludowej w początkowym okresie jej funkcjonowania. Na mocy Manifestu PKWN nawiązywano wówczas do wielu zasad Konstytucji marcowej, włącznie z tymi, które pojawiły się dopiero w noweli sierpniowej. Stąd też ustanowiona w okresie KRN konstrukcja prawna delegacji ustawodawczej była niemal identyczna jak w tej noweli, z tym jednak, że dekrety z mocą ustawy wydawał rząd (PKWN), a nie Prezydent RP.²⁵ W zakresie upoważnienia ustawowego parlamentu (KRN) do wydawania przez PKWN dekretów z mocą ustawy mieściły się wszystkie sprawy przewidziane przez Konstytucję marcową do regulacji w drodze ustawowej, z wyjątkiem ratyfikacji umów międzynarodowych, utworzenia Rządu Tymczasowego i rozwiązania PKWN. Wszystkie dekrety wydawane przez PKWN miały być przedkładane do zatwierdzenia przez Prezydium KRN, następnie zaś były przedstawiane na najbliższym posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej.²⁶

23 Por. M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 52.

24 Por. W. Skrzydło, *Ustawodawstwo...*, *op. cit.*, s. 273.

25 W latach 1944-1947 instytucja Prezydenta RP nie została przywrócona, a więc funkcje głowy państwa były sprawowane przez Przewodniczącą KRN.

26 Kompetencje PKWN w zakresie wydawania dekretów z mocą ustawy przejął po swoim powstaniu 1 stycznia 1945 r. Rząd Tymczasowy, przekształcony pół roku później w Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej. Zasady

Regulacje prawne odnoszące się do dekretów z mocą ustawy nie uległy istotniejszym zmianom po wejściu w życie Małej konstytucji z 1947 r.²⁷ Ten akt rangi konstytucyjnej nie spowodował przekształcenia istoty i charakteru dekretów, bowiem dekrety egzekutywy miały być wydawane przez Radę Ministrów na podstawie pełnomocnictw udzielonych rządowi przez Sejm Ustawodawczy. W drodze dekretu rządowego nie mogły być jednak normowane sprawy: przyjęcia konstytucji, ordynacji wyborczej, kontroli państwowej, odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP i ministrów, budżetu, narodowego planu gospodarczego, zmian w systemie monetarnym, poboru rekruta, ustroju samorządu terytorialnego i ratyfikacji umów międzynarodowych. Uchwalone przez Radę Ministrów dekrety z mocą ustawy były wstępnie akceptowane przez Radę Państwa, następnie zaś przedkładał je Sejmowi do zatwierdzenia na najbliższej jego sesji. W przypadku niedopełnienia obowiązku przedłożenia dekretu bądź też odmowy zatwierdzenia go przez Sejm Ustawodawczy dekret tracił moc obowiązującą.

Instytucja dekretu z mocą ustawy została utrzymana także przez przepisy konstytucji PRL z 1952 r.²⁸ Tym razem prawo wydawania tych aktów normatywnych przyznane zostało nie Radzie Ministrów, lecz Radzie Państwa, a więc organowi, który w okresie PRL sprawował konstytucyjne funkcje „kolegialnej głowy państwa”. Przepis art. 26 konstytucji, przyznający Radzie Państwa uprawnienie do uchwalania dekretów z mocą ustawy, ograniczał je tylko do okresów między sesjami Sejmu oraz nakładał obowiązek przedkładania dekretów Sejmowi do zatwierdzenia podczas najbliższej sesji parlamentu.²⁹ Dekrety z mocą ustawy wyeliminowane zostały z systemu źródeł prawa w Polsce wraz z ostateczną likwidacją Rady Państwa po ustaleniu Okrągłego Stołu, co nastąpiło formalnie podczas kwietniowej nowelizacji ustawy zasadniczej w 1989 roku.³⁰

4. Rządowe rozporządzenia z mocą ustawy w Małej konstytucji z 1992 roku

Do instytucji ustawodawstwa delegowanego powrócono stosunkowo szybko, albowiem uczyniła to już Mała konstytucja z 1992 r.³¹ Ta fragmentaryczna i tymczasowa ustawa rangi konstytucyjnej wprowadziła do systemu ustrojowego III Rze-

stanowienia dekretów rządowych zostały uregulowane w ustawie z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, Dz.U. Nr 1, poz. 1.

27 Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów RP, Dz.U. Nr 18, poz. 71.

28 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232.

29 Z uprawnienia do wydawania dekretów z mocą ustawy Rada Państwa korzystała w szerokim zakresie jedynie w latach 1952-1956, kiedy dekretów uchwalono cztery razy więcej niż ustaw.

30 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, Dz.U. Nr 19, poz. 101.

31 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.

czypospolitej nową kategorię aktów ustawodawczych władzy wykonawczej, a mianowicie rządowe rozporządzenia z mocą ustawy. Zasadniczym powodem przyjęcia instytucji rządowych aktów prawotwórczych z mocą ustawy było przeświadczenie, że przy pomocy tych aktów będzie możliwe ułatwienie oraz przyspieszenie istotnych przekształceń obowiązującego prawa zgodnie z wyznaczonymi kierunkami transformacji ustrojowej państwa.³²

Przyjęta w Małej konstytucji z 1992 r. regulacja prawna instytucji rozporządzeń z mocą ustawy była bardziej rozbudowana od znanych wcześniej w Polsce unormowań odnoszących się do aktów ustawodawczych egzekutywy.³³ Problematyce tej poświęcony został w całości art. 23, w którym wymienione akty rządowe określone zostały jako akty prawne stanowione w sferze działania władzy ustawodawczej (przysługującej Sejmowi i Senatowi), jednak *de facto* o węższym zakresie regulowanej w nich materii aniżeli czynią to ustawy.

W art. 23 ust. 1 Małej konstytucji sformułowano generalną zasadę, która przewidywała, że „Sejm może ustawą podjętą bezwzględną większością głosów upoważnić Radę Ministrów, na jej umotywowany wniosek, do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy”. Z przepisu tego wynikało jednoznacznie, że z wnioskiem do Sejmu o uchwalenie ustawy upoważniającej rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy mogła wystąpić jedynie Rada Ministrów. Była to więc w rzeczywistości inicjatywa ustawodawcza, na podstawie której Sejm mógł uchwalić ustawę upoważniającą w zwykłym postępowaniu ustawodawczym. Z tą jednak różnicą, że ustawa taka – w odróżnieniu od innych ustaw – miała być uchwalana nie zwykłą większością, lecz z zastosowaniem większości bezwzględnej. Ustawa upoważniająca Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy miała przy tym za każdym razem określać zarówno przedmiot regulacji w treści przyszłego rozporządzenia jak też czas obowiązywania takiego upoważnienia.³⁴ Z kolei w przepisie art. 23 ust. 3 przewidziano, że w okresie obowiązywania wspomnianej ustawy upoważniającej prawo inicjatywy ustawodawczej w sprawach objętych tym upoważnieniem miało przysługiwać wyłącznie Radzie Ministrów, co automatycznie wyłączało z takiego uprawnienia pozostałych inicjatorów projektów ustaw.³⁵

Mała konstytucja, wzorem poprzednich regulacji konstytucyjnych, określiła stosunkowo szeroki katalog spraw wyłączonych z regulacji w drodze rządowych rozporządzeń z mocą ustawy. W tej materii art. 23 ust. 4 stanowił, że ustawa nie

32 Por. np. K. Działocha, Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 43.

33 Zob. szerzej Z. Szeliga, Rada Ministrów a Sejm 1989-1997, Lublin 1998, s. 164 i n.

34 Warto przypomnieć, że wcześniejsze regulacje konstytucyjne upoważniały egzekutywę do wydawania aktów z mocą ustawy jedynie w okresach między sesjami lub kadencjami parlamentu. Mała konstytucja z 1992 r. nie mogła już przewidywać takiego ograniczenia, gdyż odeszła od sesyjnego trybu prac Sejmu i Senatu, przyjmując zasadę permanencji w pracach parlamentu.

35 Por. W. Skrzydło, Ustawodawstwo..., *op. cit.*, s. 276.

może upoważnić Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy dotyczących: zmiany Konstytucji, ordynacji wyborczych (parlamentarnej, prezydenckiej i samorządowej), budżetu państwa, określenia praw i wolności jednostki, zgody na ratyfikację umów międzynarodowych.

Ukształtowane w 1992 r. regulacje prawne w zakresie ustawodawstwa delegowanego nie nakładały na Radę Ministrów obowiązku przedkładania wydawanych rozporządzeń z mocą ustawy Sejmowi w celu ich zatwierdzenia. W ten sposób pozbawiono parlament możliwości kontroli tych aktów, co oznaczało zarazem ograniczenie roli Sejmu w realizacji przez tę izbę funkcji ustawodawczej parlamentu.³⁶ Kontrola w odniesieniu do rządowych rozporządzeń z mocą ustawy przyznana została natomiast Prezydentowi RP. Zgodnie z art. 23 ust. 5 Małej konstytucji Prezydent RP miał podpisywać te rozporządzenia i zarządzać ich ogłaszanie w Dzienniku Ustaw. Przed podpisaniem rozporządzenia z mocą ustawy mógł on wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności tego aktu normatywnego z przepisami konstytucji. Mógł on wreszcie (na mocy art. 23 ust. 7 Małej konstytucji) odmówić podpisania takiego rozporządzenia i zwrócić go rządowi, co było równoznaczne z zastosowaniem weta absolutnego.³⁷

Przyznane Radzie Ministrów w art. 23 Małej konstytucji z 1992 r. prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy nie znalazło zastosowania w praktyce ustrojowej lat 1992-1997. W tym okresie rząd ani razu nie wystąpił bowiem do Sejmu z wnioskiem o przyjęcie ustawy upoważniającej Radę Ministrów do wydania takiego aktu ustawodawczego.³⁸ Ten fakt miał zapewne wpływ na to, że w toku prac nad nową ustawą zasadniczą Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego zrezygnowała ostatecznie z instytucji rządowych rozporządzeń z mocą ustawy.

5. Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji RP z 1997 roku

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁹ przewiduje co prawda możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, ale traktuje tę formę aktu normatywnego jako wyjątkową, która może być wykorzystywana jedynie w szczególnych okolicznościach, czyli w konstytucyjnym stanie zagrożenia państwa. Podstawę wydania rozporządzenia z mocą ustawy tworzy przepis art. 234 ust. 1 obowiązującej ustawy zasadniczej, przyznający jednak prawo stanowienia tego aktu prawnego nie Radzie Ministrów, lecz Prezydentowi RP. Rozporządzenie z mocą ustawy może być wyda-

36 W doktrynie prawa konstytucyjnego zwrócono uwagę, że brak kontroli parlamentu w tej dziedzinie ograniczył nie tylko ustawodawczą, ale i kontrolną funkcję Sejmu. Zob. K. Działocha, *Rozporządzenie..., op. cit.*, s. 57.

37 Por. B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie kontroli prawa*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 46.

38 Por. Z. Szeliga, *Rada Ministrów..., op. cit.*, s. 174.

39 Dz.U. Nr 78, poz. 483.

ne przez Prezydenta RP wyłącznie w czasie obowiązywania stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie i uchylać ustaw w ustanowionej procedurze ustawodawczej.

Kompetencja Prezydenta RP do stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy podczas stanu wojennego została obwarowana kilkoma istotnymi ograniczeniami.⁴⁰ Przede wszystkim sam fakt wprowadzenia stanu wojennego nie może upoważniać Prezydenta RP do wydawania tego rodzaju aktów prawnych, gdyż musi być spełniony jeszcze jeden warunek, którym jest brak możliwości zebrania się Sejmu na posiedzenie. Istotne jest również to, że sam Prezydent RP nie może być inicjatorem rozporządzenia z mocą ustawy, bowiem może je wydać tylko na wniosek Rady Ministrów. Działalność prawotwórcza Prezydenta RP na podstawie art. 234 ma przewidziane też inne ograniczenia, które zostały wymienione w art. 228 ust. 3-5 Konstytucji z 1997 r. Z przywołanych tu postanowień ustawy zasadniczej wynika, że rozporządzenia z mocą ustawy mogą regulować podczas stanu wojennego zasady funkcjonowania organów państwa oraz zakres ograniczeń praw i wolności jednostki jedynie w takim zakresie, w jakim kwestie te nie zostały unormowane w ustawodawstwie zwykłym odnoszącym się do stanów nadzwyczajnych.⁴¹ Podkreśla się tam jednocześnie, że działania podejmowane przez organy państwowe w tym szczególnym okresie muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do możliwie najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.⁴²

Przepis art. 234 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje ponadto, że prezydenckie rozporządzenia z mocą ustawy podlegają rozpatrzeniu przez Sejm. Na tej podstawie Sejm ma możliwość sprawowania kontroli działalności Prezydenta RP w odniesieniu do wydawanych przezeń aktów rangi ustawodawczej. Konstytucja przyznaje bowiem Sejmowi prawo zatwierdzania prezydenckich rozporządzeń z mocą ustawy, a tym samym ta izba polskiego parlamentu może podjąć uchwałę o odmowie zatwierdzenia tego powszechnie obowiązującego źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej.⁴³

Uwagi końcowe

Nie ulega wątpliwości, że akty normatywne organów władzy wykonawczej, posiadające moc ustawy parlamentu, są od dawna jednym z podstawowych źródeł prawa. Tego typu akty prawne, określane najczęściej jako dekrety lub rozpo-

40 Zob. szerzej m.in. K. Prokop, O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 54 i n.

41 Por. M.J. Nowakowski, Ustawodawstwo..., *op. cit.* s. 58; W. Skrzydło, Ustawodawstwo..., *op. cit.*, s. 278.

42 Formułę tę przyjmuje art. 228 ust. 5 konstytucji, odnosząc ją do wszystkich kategorii stanów nadzwyczajnych.

43 Charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego przyznaje rozporządzeniu z mocą ustawy Prezydenta RP przepis art. 234 ust. 2 obowiązującej ustawy zasadniczej.

rządzenia z mocą ustawy, znane są głównie w systemach rządów parlamentarnych oraz półprezydenckich. Akty z mocą ustawy organów egzekutywy pojawiają się też w systemach prezydenckich, o czym mogą świadczyć rozwiązania ustrojowe przyjęte w części państw Ameryki Łacińskiej (m. in. w Argentynie i Nikaragui). Do wydawania takich aktów prawnych organy egzekutywy uprawnione są albo bezpośrednio na podstawie konstytucji (zwłaszcza w sytuacjach zagrożenia państwa), albo też w wyniku uchwalenia przez parlament tzw. ustawy upoważniającej.

Akty normatywne organów egzekutywy z mocą ustawy były i są znane także w ustroju współczesnej Polski. Sięgano po nie w II Rzeczypospolitej od noweli sierpniowej z 1926 r., po zakończeniu II wojny światowej i w okresie obowiązywania Małej konstytucji z 1992 r. Obecna Konstytucja RO z 1997 r. przewiduje możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez Prezydenta RP, ale jedynie w warunkach stanu wojennego.