
Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Państwowego

A n d r z e j B A Ł A B A N

Konstytucyjne pojęcie ustawy i dekretu w PRL*

Конституционное понятие закона и указа в ПНР

Constitutional Concept of Act and Decree in People's Republic of Poland

Wstrząsy ustrojowe, tak często nawiedzające Polskę międzywojenną i powodujące istotne zmiany w dziedzinie unormowań konstytucyjnych, specyfika lat 1944—1952, kiedy to obok bezpośredniego nawiązywania do polskich tradycji ustrojowych wiele przejęto, także w dziedzinie koncepcji ustawy zasadniczej, z doświadczeń radzieckich — tylko w ograniczonym zakresie pozwalają widzieć w rozwiązaniach przyjętych w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. efekt harmonijnego procesu rozwojowego. Wydaje się, że w tym okresie element negacji przeważał nad elementem kontynuacji, co w głównej mierze spowodowane było zmianą typu państwa i prawa, tym bardziej radykalną, że dokonującą się w ostatnich miesiącach drugiej wojny światowej i w specyficznych warunkach powojennych. Jeśli się i dziś sięga do postanowień Konstytucji marcowej z r. 1921 i Małej konstytucji z r. 1947, aby wyjaśnić pojęcia konstytucyjne, to czyni się tak wychodząc z założenia, że szereg rozwiązań formalnych przeprowadzonych we wcześniejszych podstawowych aktach normatywnych zachowało przydatność przy wyjaśnianiu formalnych cech instytucji konstytucyjnych o nowej treści. Do tego „ogłądania się wstecz” zmusza też niekiedy lakoniczność cechująca obowiązującą Konstytucję. Warto jednak zauważyć, że to, co jeszcze niedawno nazywano praktyką ustrojową związaną ze stosowaniem postanowień ustawy zasadniczej, dziś zasadnie określić można jako swoistą t r a d y c j ę l u d o w ą; a lata 1952—1976 pozwoliły zgromadzić szereg doświadczeń o randze nie mniejszej niż doświadczenia z lat międzywojennych i pierwszych lat powojennych.

* Nie omawiam zagadnienia materii ustawowej. Problemowi temu poświęciłem artykuł: *Konstytucyjne unormowanie przedmiotu ustawy w PRL*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XX, Lublin 1973.

Mając to na uwadze i zgadzając się z S. Rozmarynem¹ i A. Gwiżdżem² co do użyteczności „pojęć zastanych”³, którymi operuje ustawodawca konstytucyjny, należy ustalić pozytywno-prawne pojęcia: ustawy i dekretu. Jediną metodą ich określenia jest oczywiście oparcie rozważań na postanowieniach obowiązującej konstytucji. Tylko na tej drodze można bowiem sformułować pojęcia pozbawione dowolności, a przeciwnie, mające szczególny walor prawny — taki, jaki przysługuje postanowieniom ustawy zasadniczej, z których zostały wyprowadzone. Ustalone w ten sposób konstytucyjne pojęcia ustawy i dekretu są wiążące nie tylko w stosunku do organów podległych Sejmowi, ale i do niego samego, gdyż w swych działaniach jest on związany postanowieniami ustawy zasadniczej. Jakkolwiek Konstytucja nie podaje wprost, jak rozumieć należy pojęcia ustawy i dekretu, to jednak na podstawie jej dość licznych w tym przedmiocie postanowień, określić można zasadnicze elementy tych pojęć w sposób wystarczająco wyrazisty.

Szereg postanowień Konstytucji w sposób bezpośredni lub pośredni wskazuje na związek działalności ustawodawczej z wyłączną kompetencją Sejmu w tym zakresie. W szczególności kategoryczne postanowienia art. 15 ust. 3 i art. 20 ust. 2 sprawiają, że na gruncie istniejącej przed uchwaleniem Konstytucji praktyki i przy braku wzmianki o możliwości uchwalania ustaw przez jakikolwiek inny organ państwowy (wyraźnie odróżnić tu należy dekrety, którym przyznaje się tylko „moc ustawy”, nakazując jednocześnie przedstawienie ich Sejmowi do zatwierdzenia oraz ograniczając przedmiotowo i czasowo zakres ich użycia), można stwierdzić, że ustawa w PRL pochodzić może wyłącznie od Sejmu. W świetle postanowień Konstytucji niedopuszczalne byłoby także uchwalenie ustaw przez organy Sejmu, prawo to zawarowane jest dla Sejmu jako całości i brak jest jakichkolwiek podstaw do wniosków odmiennych. Ustawa zasadnicza nie przewiduje także uchwalenia ustaw w drodze prawotwórczej wypowiedzi ogółu obywateli, gdyż sama instytucja referendum nie jest jej znana, co nie znaczy, że niedopuszczalne byłoby przeprowadzenie referendum konsultatywnego w pewnych przypadkach jako godnego pochwały objawu demokratyzacji procesu ustawodawczego.⁴

Liczne postanowienia Konstytucji dotyczą trybu, w jakim powstaje

¹ S. R o z m a r y n: *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Warszawa 1967, s. 115 i n.

² A. G w i Ź d Ź: *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Wydawn. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1972, s. 103.

³ O zasadach posługiwania się pojęciami „zastanymi” por. A. B a ł a b a n: *Instytucja rozporządzenia w PRL w świetle postanowień Konstytucji i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 3, s. 86.

⁴ Możliwość taką dopuszcza A. B u r d a: *Polskie prawo państwowe*, PWN, Wyd. IV, Warszawa 1969, s. 174.

ustawa — w czym można dostrzec wyraźną intencję odróżnienia go od trybu powstawania innych rodzajów aktów normatywnych i chęć nadania szczególnej rangi procedurze powstawania ustawy. Tematyka trybu u s t a w o d a w c z e g o jest przedmiotem stosunkowo częściej uwagi nauki⁵, stąd wystarczające wydaje się zwrócenie uwagi na konstytucyjnie określone elementy tego trybu⁶. Ustawa zasadnicza określa: 1) grono podmiotów powołanych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej (art. 20 ust. 2); 2) plenum Sejmu jako jedno z niezbędnych miejsc, w których winny się toczyć obrady nad projektami ustaw i jedyne miejsce ich ostatecznego uchwalenia (art. 15 ust. 3 w zestawieniu z art. 17 ust. 1 zdanie 1); 3) jawność obrad jako niezbędny element trybu ustawodawczego (art. 18 ust. 3); 4) regulamin sejmowy jako akt, w którym szczegółowo normuje się tryb ustawodawczy (art. 18 ust. 4).⁷ Artykuł 20 ust. 2 przesądza też o dalszym sposobie postępowania z ustawą już uchwaloną w celu wprowadzenia jej w życie.

Kolejnym problemem jest konieczność dania odpowiedzi na pytanie, czy Konstytucja stwarza jakieś stałe wymogi w odniesieniu do treściowej strony postanowień ustawowych. W pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy regulacja ustawowa może przybierać postać indywidualno-konkretną (decyzji), czy też przeciwnie, ma mieć charakter normatywny i zawierać reguły postępowania. Odpowiedź na to pytanie ma istotne znaczenie dla dalszej rozbudowy konstytucyjnego pojęcia ustawy i dla ustalenia jej miejsca w systemie różnorodnych form działania Sejmu i innych organów państwowych.

Nie ulega wątpliwości, że Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej i najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego uprawniony jest do podejmowania rozstrzygnięć konkretnych spraw i to bardzo różnorodnych tematycznie. Konstytucja nie zawęża zakresu tego typu ewentualnych działań Sejmu ani też nie zawiera ich zakazu. Ze stwierdzenia, że Sejm może rozstrzygać konkretne sprawy, nie wynika jednak żaden argument na rzecz tezy, że może to czynić na drodze wydawania ustaw. Wszak może on korzystać z formy uchwały, a decyzje w sprawach o indywidualno-konkretnym charakterze mogą niekiedy podejmować organy Sejmu na zasadach i w przedmiocie określonym regulaminem. Argumentów na rzecz

⁵ Na czoło wysuwają się liczne opracowania A. Gwiżdża, w których zawarta jest wyczerpująca teoretyczna analiza zagadnienia. Por. A. Gwiżdż: *Z zagadnień procedury ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, z. 1.; *id.*: *Dyskusje publiczne pad projektami ustaw*, „Prawo i Życie” 1968, nr 21; *id.*: *Zagadnienia parlamentarizmu...*, s. 179 i n.; a także S. Rozmaryn: *Ustawa w PRL*, PWN, Warszawa 1964, s. 13 i n.

⁶ Por. o tym Rozmaryn: *Ustawa...*, ss. 13—22.

⁷ Zagadnieniom tym poświęcony jest rozdział 4 c regulaminu sejmowego.

indywidualno-konkretnego charakteru ustawy nie można więc wyprowadzać z postanowień Konstytucji poświęconych pozycji ustrojowej Sejmu; nie można ich też znaleźć w innych postanowieniach ustawy zasadniczej — a byłoby to konieczne, biorąc pod uwagę jednoznaczne rozumienie ustawy w okresie poprzedzającym uchwalenie Konstytucji jako aktu normatywnego.

O ile nie sposób udowodnić, że w świetle postanowień Konstytucji ustawa ma mieć charakter indywidualno-konkretny, o tyle na rzecz normatywnego jej charakteru przemawiają liczne fragmenty ustawy zasadniczej. Treść kilkudziesięciu wzmianek o ustawowym unormowaniu pewnych spraw przekonuje, że w każdym z wymienionych różnorodnych treściowo przypadków ustawa ma mieć charakter normatywny. Możliwość dokonywania wykładni postanowień ustaw (art. 25 ust. 1 pkt 3); możliwość wykonania jej postanowień przez rozporządzenia (art. 32 pkt 8, 33 ust. 2) traktowane przed uchwaleniem Konstytucji jako akty normatywne; dopuszczalność zmiany Konstytucji tylko w drodze ustawy (art. 91) — to dalsze dowody jej normatywnego w rozumieniu ustawy zasadniczej charakteru.

Stwierdzenie, że zgodnie z Konstytucją ustawa jest aktem normatywnym, nie jest ustaleniem wystarczającym. Nie można bowiem przyjąć, że mamy tu do czynienia z odesłaniem do istniejącego poza Konstytucją pojęcia aktu normatywnego. Doktrynalne pojęcie aktu normatywnego, które ewentualnie wchodziłoby w grę, nie jest przecież jednolite, a w dodatku ustawa jest szczególnym jego rodzajem, posiadającym swoiste cechy. Budując konstytucyjne pojęcie ustawy trzeba więc odnaleźć cechy charakteryzujące ustawę jako odrębny rodzaj aktu normatywnego.

Analizując szczegółowo cechę „normatywności” przysługującą ustawie, posłużyć się można zamieszczonymi w Konstytucji odesłaniami, zapowiadającymi ustawowe unormowanie określonych zagadnień. Istnieje jednak obawa, że ustawy te stanowią pewną wyodrębnioną od innych w oparciu o szereg specyficznych cech (jak np. bezpośrednia łączność z postanowieniami Konstytucji, tematyczny dobór zagadnień) kategorię ustaw. Ustalenie wymogów w dziedzinie „normatywności” byłoby więc w gruncie rzeczy użyteczne tylko z punktu widzenia tej kategorii ustaw. Wątpliwości te można rozwiązać, pamiętając, że w dziedzinie wymogu „normatywności”, Konstytucja ustawom tym stawia wymagania niższe niż wszelkim innym, w tym wypadku przewidując stosunkowo szczegółowe rozstrzygnięcia w ustawie.⁸

Analizę wymogów Konstytucji co do „normatywności” postanowień

⁸ Por. o tym Bałaban: *Konstytucyjne unormowanie...*, ss. 132—133.

ustaw w oparciu o wzmianki przewidujące ustawowe normowanie pewnych spraw przeprowadził już S. Rozmaryn.⁹ Zwrócił on uwagę na fakt, że w tych szczegółowych postanowieniach nie dopuszcza się możliwości, by regulacja ustawowa dotyczyć miała konkretnych, indywidualnie określonych osób. Stąd wniosek, że adresatami ustaw mają być nie osoby indywidualnie określone, lecz podmioty określone przez podanie szeregu wyabstrahowanych cech. Ten sposób interpretacji stał się kamieniem węgielnym koncepcji traktującej ustawę jako akt ogólny „[...] przez akt ogólny rozumieć akt, wyrażający wolę organu państwowego, który regulować ma postępowanie ludzi określonych jedynie jako pewna kategoria, nie zaś indywidualnie określonych jednostek [...]”¹⁰. Ta nowoczesna koncepcja bazuje na wzajemnym związku zachodzącym pomiędzy określeniem adresata normy a związaną z tym szczegółowością określenia reguł jego postępowania. Niewątpliwie wprowadzenie koncepcji aktu ogólnego wraz z jednym tylko kryterium „normatywności”, opartym na postanowieniach Konstytucji, ułatwia egzekwowanie jej w tym przedmiocie wymogów. Zgodzić się też wypada, że kryterium adresata jest podstawowym elementem kwalifikacyjnym, przedmiot regulacji zaś z reguły nim nie jest.¹¹ Rodzi się jednak pytanie, czy w procesie dalszej interpretacji postanowień ustawy zasadniczej nie można by doszukać się zasad, na jakich ustawy określać mają sytuację adresata.

Otóż wydaje się, że wyciąganie tak daleko idących wniosków z postanowień Konstytucji, pośrednio dotyczących prawnego charakteru ustawy i dowodzenie, że regulacja ustawowa nie może mieć znamion jednorazowości czy konkretności byłoby zbyt ryzykowne. Co prawda podnosi się zarzuty przeciw traktowaniu ustawy jako aktu abstrakcyjnego li tylko ze względu na adresata, podkreślając, że mimo spełnienia tego wymogu postanowienia ustaw mogą mieć charakter konkretny (choć nie indywidualny — jak np. w przypadku narodowych planów gospodarczych czy budżetu)¹², niemniej wydaje się, że chodzi tu o zastrzeżenia natury doktrynalnej, formułowane pod adresem teoretycznego, a nie konstytucyjnego pojęcia ustawy. W takiej ocenie tych zastrzeżeń utwierdza fakt, że przy okazji ich formułowania nie wskazuje się na sposób interpretacji ustawy zasadniczej, który mógłby tym twierdzeniom nadać charakter wniosków wyprowadzonych z Konstytucji. Dlatego też przyjąć należy, że ustawa zasadnicza samemu Sejmowi pozostawia decyzję co do charakteru praw-

⁹ Rozmaryn: *Ustawa...*, s. 47 i n.

¹⁰ *Ibid.*, s. 48.

¹¹ Por. J. Wróblewski: *Norma generalna i norma indywidualna*, „Zeszyty Naukowe UŁ”, Seria I, 1962, nr 23, s. 10.

¹² Por. L. Łustacz: *Monografia o ustawie*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 2, s. 242 i n.

nego ustaw z punktu widzenia zasad normowania sytuacji ogólnego ich adresata.

Inaczej kształtuje się sytuacja tylko w przypadku narodowego planu gospodarczego i budżetu. Wobec braku rozstrzygnięcia na rzecz ustawy jako właściwej formy ich uchwalania (art. 19) upatrywać można sugestie ustawodawcy konstytucyjnego, iż akty te wyróżniające się szeregiem specyficznych cech (konkretność normowanej sytuacji, jednostronność związania adresata, tj. możliwość przekraczania zadań planu i dochodów budżetowych, określony z góry czas obowiązywania) nie powinny być uchwalane w formie ustawowej. Brak wymogu tej formy jest wyraźną odrębnością w zestawieniu z licznymi wzmiankami o ustawowym normowaniu rozmaitych spraw zawartych w Konstytucji.

Aktualnie przyjęte uchwalanie budżetu w formie ustawy jest, jak się zdaje, kontynuowaniem pewnej tradycji, a także wypływa z faktu zamieszczenia w części wstępnej aktu budżetowego postanowień o klasycznie normatywnym charakterze. Wydaje się jednak, że uchwalanie budżetu i planu w formie uchwały sejmowej (jak wiadomo, w aktualnej praktyce formę uchwały przybiera tylko plan) znajduje uzasadnienie w rozwiązaniu konstytucyjnym, a w systemie jednolitości władzy, przy kierowniczej roli partii w stosunku do całego aparatu państwowego, rozwiązanie takie nie naruszałoby rangi i stabilności budżetu.¹³

W podsumowaniu tego fragmentu rozważań przyjęć więc należy, że według Konstytucji ustawa ma być aktem ogólnym, skierowanym do rodzajowo oznaczonego adresata. Pomijając specyficzne rozstrzygnięcie co do prawnej formy uchwalania budżetu i narodowych planów gospodarczych — będące swoistym fakultatywnym wyjątkiem od zasady ogólnej — nie można w ustawie zasadniczej znaleźć dostatecznych podstaw do twierdzenia, że ustawa winna spełniać dodatkowe wymogi w kwestii zasad normowania sytuacji adresata.

Dotychczas ustalone w oparciu o postanowienia Konstytucji elementy składowe pojęcia ustawy wskazują na organ powołany do uchwalania ustaw, podstawowe elementy trybu ich dojścia do skutku oraz charakter prawny regulacji ustawowej. Z kolei zająć się trzeba stosunkiem ustawy do pozostałych rodzajów aktów normatywnych, czyli zagadnieniem mocy prawnej ustawy. Obliguje do tego przyjęcie metod rozważań, wobec wyraźnego wskazania w Konstytucji na istnienie specyficznej mocy ustawy jej właściwej, a przyznanej też dekretem Rady Państwa. Poszukując źródła mocy prawnej ustawy, wskazać należy na dwa momenty¹⁴.

¹³ Rozwiązanie takie proponuje W. Zakrzewski: *O klasyfikacji funkcji Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 3—4, s. 471.

¹⁴ Por. o tym: P. Niedbajło: *Ustawa radziecka w systemie państwowych aktów prawnych*, „Państwo i Prawo” 1951, z. 4, s. 675 i n.; L. Łustacz, J. Milew-

1. Moc prawna ustawy jest bezpośrednim następstwem jej pochodzenia od najwyższego organu władzy państwowej — Sejmu, który uchwalając ją działa jako wyraziciel woli ludu pracującego. Moc prawna ustawy, a w związku z tym jej miejsce i stosunek do pozostałych rodzajów aktów normatywnych opiera się na określonej w Konstytucji pozycji ustrojowej Sejmu oraz kształtuje zgodnie z zasadami jego stosunku do pozostałych ogniw aparatu państwowego.

2. Wysoka moc prawna ustawy ma swe źródło nie tylko w pozycji ustrojowej Sejmu, ale także wadze spraw, dla których uregulowania Konstytucja zastrzega formę ustawy.

W wyniku uwzględnienia obu tych momentów, rzutuujących na moc prawną ustawy, można stwierdzić, że przysługuje jej najwyższa po Konstytucji i ustawach konstytucyjnych¹⁵ moc prawna. Konsekwencją mocy prawnej przyznanej ustawom jest niemożność derogowania ich postanowień aktami normatywnymi niższego rzędu, a zarazem możliwość uchylecia tych aktów przez ustawę bądź też wytyczania w ustawie zasad działalności prawotwórczej dokonywanej w drodze wydania aktów normatywnych niższego rzędu. Moc prawna odpowiednio wysokiego stopnia stosowana dla aktu normatywnego pochodzącego od najwyższego organu władzy państwowej zapewnia ustawie kierowniczą rolę zarówno w procesie tworzenia prawa, jak i jego porządkowania.

Na marginesie podnieść można wątpliwości, jakie budzi postanowienie zawarte w art. 61 ust. 5 regulaminu sejmowego.¹⁶ Uchwała Sejmu, o której tu mowa, ma jednoznaczny charakter prawotwórczy (jest to co prawda prawotwórstwo negatywne — niemniej chodzi o uchylenie obowiązujących norm prawnych o mocy ustawowej), a w dodatku wywołuje skutki takie, jakby przysługiwała jej moc prawna równa ustawie. Dla właściwego rozwiązania przewidzieć należałoby odmowę zatwierdzenia dekretu (tak jak i jego uchylenie, jeśli nawet wcześniej był zatwierdzony) w formie ustawy.

Moc prawna ustawy przejawia się w nadaniu jej postanowieniom samostojnej mocy powszechnie obowiązującej¹⁷, a więc opartej wprost na Konstytucji możliwości regulowania zachowań wszystkich kategorii adresatów. W rezultacie konkretne ustawy nie muszą powoływać się na stanowiącą ich

ski, S. Walczak: *System źródeł prawa w Konstytucji PRL* [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, Warszawa 1954, s. 22 i n.; J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 317.

¹⁵ O ustawach konstytucyjnych traktowanych jako instytucja odrębna od konstytucji por. A. Bałaban: *Uwagi o wyspecjalizowanych odmianach ustaw w PRL*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XXII, Lublin 1975.

¹⁶ „Sejm może podjąć uchwałę o odmówieniu zatwierdzenia dekretu, wskazując jednocześnie, od kiedy przepisy dekretu tracą moc obowiązującą [...]”.

¹⁷ Słusznie moment ten podkreśla Rozmaryn: *Ustawa...*, s. 114.

podstawę normę prawną wyższego rzędu, a szeroki zakres normowania ustawowego nie może być ograniczony decyzją żadnego organu państwowego, choć z różnych przyczyn regulacja ustawowa może być uboższa w niektórych sferach życia państwowego.

W rezultacie dotychczasowych rozważań pokusić się można o sformułowanie konstytucyjnego pojęcia ustawy. W rozumieniu Konstytucji z 22 lipca 1952 r. ustawa to pochodzący wyłącznie od Sejmu, uchwalony w specjalnym trybie, akt o charakterze ogólnym, którego postanowieniom przysługuje najwyższa po postanowieniach Konstytucji moc prawna — akt samoistnie i powszechnie obowiązujący. Takie „definitywne” scharakteryzowanie ustawy ze zrozumiałych względów ma charakter niepełny i niewystarczający. Szersze omówienie poszczególnych cech ustawy, zwłaszcza w świetle zjawisk praktyki ustawodawczej, ukazuje złożoność problemu, a niekiedy jego kontrowersyjność. Jeśli jednak taką definicję należało skonstruować, to po to, by stwierdzić, w jakim stopniu to elementarne pojęcie ustawy, wyprowadzone z postanowień Konstytucji jest upowszechnione i uznane w praktyce prawotwórczej i praktyce życia państwowego.

Otóż w zarządzeniu nr 238 Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 1961 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (nie publikowane) przez „akty ustawodawcze” rozumie się ustawy i dekrety (§ 1 pkt 1).

W uchwale składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego (Izba Karna) z 16 maja 1967 r. (VI KZP 56/66) przyjęto, że pojęcie „ustawa” użyte w art. 290 § 2 k.k. „odpowiada pojęciu aktu normatywnego będącego ustawą lub czerpiącego swoją moc obowiązującą z upoważnienia ustawy, wydanego przez właściwy organ na podstawie i w granicach określonych tym upoważnieniem”.

W myśl zaś art. XVI przepisów wprowadzających kodeks cywilny „ustawą w rozumieniu kodeksu cywilnego jest każdy obowiązujący przepis prawa”.¹⁸

Jak wynika z podanych przykładów rozumienia ustawy, odbiega się od jej konstytucyjnego pojęcia. Nie negując licznych wspólnych cech

¹⁸ Na temat pożądanego rozumienia postanowień tego przepisu pisze E. Łętowska: *System źródeł prawa pozytywnego a prawo cywilne*, „Nowe Prawo” 1975, nr 10—11, wypowiadając się w duchu powołanej uchwały składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego. Prosta w stosowaniu propozycja E. Łętowskiej, aby traktować jako przepisy prawa: ustawy, dekrety, rozporządzenia, a także uchwały i zarządzenia wydawane na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, może budzić zastrzeżenia w świetle obserwowanych w praktyce naruszeń zasad poprawnej legislacji (nabierających charakteru prawa zwyczajowego). Zarówno bowiem blankietowe upoważnienia ustawowe, jak i tym bardziej upoważnienia o znamionach delegacji ustawodawczej (zezwoienia na wydanie aktów normatywnych zawierających unormowanie odmienne od zawartego w ustawie) nie gwarantują merytorycznie wykonawczego charakteru aktów podporządkowanych ustawie, a o to przecież chodzi.

dekretu i ustawy w PRL czy też potrzeby opierania orzeczeń sądowych na podstawie szerszej niż tylko postanowienia ustaw — można mieć jednak poważne wątpliwości, czy do tego celu niezbędne jest operowanie materialnym pojęciem ustawy i utożsamianie jej z prawem (jak czyni się to w przepisach wprowadzających kodeks cywilny) albo, czy zasadne jest uznanie za ustawę aktów „wykonawczych”, skoro charakter „wykonawczy” aktu w konkretnych wypadkach nie jest bynajmniej oczywisty, a przeciwnie budzi wiele bardzo trudnych do rozstrzygnięcia wątpliwości.¹⁹ Wszak konstytucyjne rozumienie ustawy nie tylko dostarcza pożądanego ponadgałęziowego jej pojęcia, ale ponadto nakłada na organy państwowe (także i Sejm) obowiązek jego stosowania i upowszechniania.

*

Dekret z mocą ustawy został już wszechstronnie omówiony w literaturze.²⁰ W tym miejscu przyjdzie więc zwrócić uwagę jedynie na zagadnienia szczególnie aktualne, związane z wzajemnym stosunkiem ustawy i dekretu.

Konstytucyjne unormowanie odnośnie dekretu z mocą ustawy jest bardzo lakoniczne²¹ i ogranicza się do postanowień zawartych w art. 26 oraz do krótkiej wzmianki zawartej w art. 25 ust. 1 pkt 4. Rozwiązanie to jest niewystarczające, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że Konstytucja w sposób zasadniczy zmieniła wcześniej istniejące zasady wydawania dekretów (określone w art. 4 Małej konstytucji z 19 lutego 1947 r.), zrywając z dotychczasową praktyką prawotwórczą i istniejącym komentarzem naukowym. Nie wydano też przepisów szczegółowych, mogących rozwiązać wątpliwości co do zasad posługiwania się dekretem z mocą ustawy.

Niedostateczność normy sprawia, że pozytywno-prawne pojęcie dekretu

¹⁹ Por. W. Skrzydło, Z. Sobolewski: *Komentarz do orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawie pojęcia „ustawa”, [w:] Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, t. IV, Warszawa 1973, s. 5—21.

²⁰ Zob. zwłaszcza: K. Działocha: *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo XIII 1964; *id.*: *Instytucja dekretu z mocą ustawy i jej stosunek do zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu w prawie europejskich państw socjalistycznych*, *ibid.*, Prawo XXVIII 1969; *id.*: *Zasada wyłączności ustawodawczej parlamentu w prawie socjalistycznym*, *ibid.*, Prawo XXXVIII 1972; A. Gwiżdż: *O zatwierdzaniu dekretów Rady Państwa*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 10; *id.*: *Zagadnienia parlamentaryzmu...*, s. 249 i n.; J. Stembrowicz: *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Wydawn. Prawnicze, Warszawa 1968, s. 26 i n.

²¹ Niedostateczność unormowania w tym zakresie podkreśla Działocha: *Instytucja dekretu...*, s. 8.

konstruować należy w ścisłym związku z postanowieniami Konstytucji co do cech przysługujących ustawie. Taki tok postępowania usprawiedliwiony jest przez szereg momentów. Przede wszystkim w ograniczonym zakresie ma tu zastosowanie ogólna prawidłowość, polegająca na uzależnieniu cech aktu normatywnego od pozycji ustrojowej organu wydającego.²² Konstytucyjnie określony zakres działania Rady Państwa jest dość skromny i w dużej mierze składają się nań uprawnienia, które nie mogą być wykonywane w drodze działań prawotwórczych. Stąd przyjęcie, że dekret wydawany ma być we „własnym” zakresie działania Rady Państwa oznaczałoby, że jest to akt normatywny o minimalnym zastosowaniu. Dwukrotne powtórzenie w Konstytucji postanowienia „Rada Państwa wydaje dekrety z mocą ustawy” (art. 25 ust. 1 pkt 4 i art. 2 zd. 1), każe traktować uprawnienia z art. 25 jako uprawnienia merytoryczne, w przeciwieństwie do poświęconego cechom dekretu jako prawnej formy działania, art. 26. Na tej drodze jednak nie sposób ustalić „pozytywnego” sensu merytorycznego prawa dekretowania. Nie bez podstawy więc twierdzi się, że: „Wydając [...] dekrety Rada Państwa działa w zakresie prawodawczej funkcji Sejmu [...]”²³, traktując to uprawnienie jako wykonywane niejako w zastępstwie Sejmu.²⁴

O subsydiarnym charakterze dekretu świadczy nadanie mu w Konstytucji mocy ustawy. Nie ulega wątpliwości, że idzie tu o moc prawną, bowiem tej niezwykle ważnej cechy dekretu w ustawie zasadniczej nie można było pominąć. Nie chodzi natomiast o moc obowiązującą, ta bowiem jest jednakowa dla wszystkich rodzajów aktów normatywnych, nie może więc być cechą charakterystyczną ustawy ani dekretu. Stwierdzając że dekrety wywierają takie same skutki prawne jak ustawy, podnosi się jednak zarzuty przeciw identycznej ich pozycji z punktu widzenia „hierarchii norm prawnych”, a więc przeciw ich równej mocy prawnej²⁵.

1. O niższej mocy prawnej dekretu przesądzać ma fakt, że „ustawy wydaje najwyższy organ władzy państwowej, natomiast dekrety wydaje naczelny, lecz nie najwyższy organ władzy [...]”. A przecież między pozycją ustrojową Sejmu i Rady Państwa zachodzą nie tylko różnice, ale i podobieństwa. W szczególności w obu wypadkach mamy do czynienia z naczelnymi organami władzy państwowej. Różnice w charakterze dekretu w sto-

²² Odrębny charakter dekretu z punktu widzenia tej prawidłowości dostrzega nauka socjalistyczna, por. I. Kuźniecowa: *K woprosu o juridycznej prirode ukaza Prezidiuma Wierchownoho Sowjeta SSSR i jego sootnoszenie z zakonom*, [w:] *Woprosy sowjetskogo gosudarstwiennoho prawa*, Moskwa 1959, s. 254 i n.

²³ Tak Stembrowicz: *Rada Państwa...*, s. 26.

²⁴ *Ibid.*, s. 25.

²⁵ Zob. R. Klimowiecki [w:] A. Burda, R. Klimowiecki: *Prawo państwowe*, PWN, Warszawa 1958, s. 307.

sunku do ustawy przejawiają się w jego przedmiotowym i czasowym ograniczeniu, a także w obowiązku przedstawienia dekretu Sejmowi do zatwierdzenia. Moc prawna dekretu jest natomiast cechą upodabniającą go do ustawy. Nie można też zapomnieć, że dekret cechuje wyjątkowo dość luźny związek z charakterem wydającego go organu (por. wyżej).

2. „Rada Państwa wydaje dekryty tylko w przerwach między sesjami [...]”. Ale przecież nie chodzi o czas wydawania, lecz o cechy dekretu jako aktu wydanego i zatwierdzonego. W tym ujęciu ważne jest, że przysługuje mu moc prawna ustawy, zarówno między sesjami, jak i w czasie ich trwania.

3. „Z ducha Konstytucji wynika bowiem różnica między przedmiotem dekretu i ustawy [...]”. Jednak różnica ta jest stosunkowo niewielka, dlatego nie rzutuje na moc prawną dekretu w pozostałym bardzo obszernym zakresie spraw.

4. Podobnie o niższej mocy dekretu nie przesądza fakt, że dekryty mogą ulec uchyleniu lub zmianie przez Sejm, tak jak o niższej mocy ustawy nie decyduje jej zmiana bądź uchylanie w drodze dekretu wydanego przez Radę Państwa.

Skoro zgodzimy się, że dekretowi przysługuje moc prawna równa ustawie, do wyjaśnienia pozostaje, dlaczego Konstytucja nie przyznała dekretowi wprost ustawowej mocy prawnej. Nie jest wykluczone, że w grę wchodzi tu niechęć ustawodawcy do posługiwania się terminami doktrynalnymi. Wydaje się jednak, że przyznając dekretowi „moc ustawy” uzyskano efekt szerszy niż w przypadku posłużenia się określeniem „ustawowa moc prawna”. Podkreślono bowiem substytucyjny w stosunku do ustawy charakter dekretu sugerując, że substytucyjność ta rozciąga się nie tylko na moc prawną, ale i na inne cechy ustawy (np. charakter normatywny). Przyjmując taki punkt wyjścia dla przedstawienia konstytucyjnej koncepcji dekretu z mocą ustawy, można było ograniczyć się do unormowania w Konstytucji cech „odrębnych” dekretu, którymi różni się on od ustawy, i przyjąć elastyczną, ogólnie nakreśloną jego konstrukcję.

Na plan pierwszy wysuwają się czasowe ograniczenia wydawania dekretów. Z mocy art. 26 ust. 1 zd. 1 Konstytucji dekryty mogą być wydawane jedynie w okresie między sesjami Sejmu. Jak widać, ograniczenie to nie ma charakteru doraźnego, a jest ograniczeniem stałym, mającym swe źródło w Konstytucji. Jest ono bezpośrednio związane z sesyjnym trybem pracy Sejmu i uzależnione od czasu trwania sesji sejmowych. Pewne zastrzeżenia budzić może przyznanie Radzie Państwa prawa zwoływania Sejmu na sesje, co równoznaczne jest z możliwością decydowania o dopuszczalności wydawania dekretów. Formalno-prawnym zabezpieczeniem przed niewłaściwym wykorzystaniem tego uprawnienia przez Radę Pań-

stawa są postanowienia regulaminu sejmowego, nakazujące zwoływanie sesji zwyczajnych Sejmu w stałych terminach (jesienna — nie później niż 31 października, wiosenna — nie później niż 1 kwietnia), przy czym o czasie trwania sesji i o jej zamknięciu decyduje już sam Sejm. W literaturze liczne są postulaty odnośnie dalszego skracania okresu, w którym wydawać można dekrety (w szczególności chodzi o czas bezpośrednio poprzedzający otwarcie sesji i czas bezpośrednio po niej następujący).²⁶ Tym niemniej, nawet przy uwzględnieniu tych propozycji, okres ten jest długi i zrównuje się z łącznym czasem trwania sesji sejmowych. A zatem samo ograniczenie czasowe nie zabezpiecza jeszcze przed nadmierną działalnością dekretodawczą.

Ograniczenia przedmiotowego zakresu użycia dekretu z mocą ustawy dokonuje się na różnej drodze. W sposób nie pozostawiający miejsca na wątpliwości czyni się to poprzez: a) pozytywne wyliczenie materii, na które rozciąga się działalność dekretodawcza; b) wyliczenie materii, które wyłączone zostały spod unormowania dekretowego. Żadne z tych rozwiązań²⁷ nie zostało przyjęte w Konstytucji PRL, w związku z czym ustalenie ewentualnych ograniczeń przedmiotowego zakresu użycia dekretu wymaga drobiazgowej analizy całego tekstu ustawy zasadniczej. Postanowienia Konstytucji inspirują dość zróżnicowane poglądy na kwestię przedmiotu dekretu. Proponuje się więc w oparciu o przyjęte w Konstytucji zasady bądź szczegółowe jej postanowienia wyłączenie dekretu od normowania działalności Sejmu²⁸, wybranych kategorii spraw o szczególnej wadze (niezawisłość sędziów, kontrola legalności aktów administracyjnych, instytucjonalne gwarancje praw i wolności obywatelskich)²⁹ czy też zagadnień, co do których Konstytucja *expressis verbis* przewiduje normowanie ustawowe³⁰. Nie powtarzając uwag polemicznych pod adresem tych poglądów, podkreślić należy, że w dużym stopniu podważają one substytucyjny charakter dekretu, a nie znajdują dostatecznego oparcia w szczegółowych postanowieniach Konstytucji. Z mocy bowiem art. 91 oraz art. 18 ust. 4 i 19, tylko ustawa oraz wyłącznie Sejm rozstrzygać mogą o zmianie Konstytucji, regulaminie prac Sejmu, narodowych planach na okresy kilkuletnie i budżecie państwa. Prawne ograniczenia przedmiotowego zakresu użycia dekretu sprowadzają się do tych zagadnień. Nato-

²⁶ O tych szczegółowych kwestiach por. Działocha: *Instytucja...*, s. 87 i n.

²⁷ Por. Działocha: *Instytucja dekretu...*, s. 104 i n.

²⁸ Rozmaryn: *Ustawa...*, s. 123.

²⁹ H. Rot: *Przepisy prawne powszechnie obowiązujące*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 8—9, s. 75.

³⁰ K. Opałek, W. Zakrzewski: *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Wydawn. Prawnicze, Warszawa 1969, s. 156 i n.

miast odsunięcie dekretu od normowania także innych zagadnień w aktualnym stanie rzeczy jest jedynie postulatem nauki.

Ostatnia z podstawowych cech prawnych różniących dekret od ustawy, to konieczność przedstawienia go Sejmowi do zatwierdzenia na najbliższej sesji (art. 26 ust. 1 zd. 2). Jej sens polega na zapewnieniu Sejmowi prawa oceny dekretu z punktu widzenia jego celowości i zgodności z Konstytucją oraz systemem obowiązujących ustaw. Zatwierdzenie nie ma natomiast związku z mocą prawną dekretu, w szczególności nie tworzy jej ani nie podwyższa.³¹

W świetle dotychczasowych rozważań stwierdzić można, że odrębności prawnej konstrukcji dekretu w stosunku do ustawy nie są wielkie (zwłaszcza biorąc pod uwagę podobieństwo tych rodzajów aktów normatywnych) i nie podważają subsydiarnego charakteru dekretu. Pozwala to przy różnych okazjach traktować ustawy i dekrety jako wspólną kategorię aktów normatywnych. Takie uproszczenie jest uzasadnione także przez fakt, że działalność dekretodawcza w ostatnich latach jest niewielka (w latach 1957—1975 wydano 14 dekretów), co wiąże się z przyjęciem w praktyce zasady³² wydawania dekretów jedynie w sprawach nie cierpiących zwłoki, wyprowadzonej z powiązań funkcjonalnych istniejących między Sejmem a Radą Państwa.

Istotne zmiany w praktyce wydawania dekretów po r. 1957 każą zastanowić się nad przyszłością tej formy tworzenia prawa. Przeciw koncepcji dekretu rozumianego jako akt normatywny wydawany między sesjami Sejmu przemawia szereg argumentów, takich jak obserwowane: przedłużenie czasu trwania sesji, planowanie działalności prawotwórczej, możliwość roboczego wykorzystania sesji nadzwyczajnych. W tej sytuacji podstawowym, potencjalnym zastosowaniem dekretu jest użycie go do działań normatywnych w nieprzewidzianych sytuacjach, mających źródło w wydarzeniach międzynarodowych bądź wewnętrznych.

Być może, w przyszłości dekret mógłby pełnić rolę aktu wspomagającego działalność ustawodawczą Sejmu. Na potrzebę taką wskazuje W. Zakrzewski: „[...] w pewnych okresach potrzeby działalności ustawodawczej mogą przekraczać robocze możliwości Sejmu [...] albo też praca Sejmu bez pomocy Rady Państwa musiałaby ulec ufikcyjnieniu i sformalizowaniu. Aby uniknąć tych niebezpieczeństw, wydaje się, że celowe byłoby w takich wypadkach przekazanie Radzie Państwa do załatwienia w drodze dekretów zmian normatywnych mniejszej wagi po to, by skupić działalność Sejmu na projektach o najwyższej wadze społecznej, wymaga-

³¹ O praktyce zatwierdzania dekretów w Sejmie pierwszej kadencji oraz o drogach dojścia nauki i praktyki do właściwej interpretacji prawa Sejmu do zatwierdzania dekretów pisze Gwiżdż: *Zagadnienia parlamentarizmu...*, s. 249 i n.

³² O zasadzie tej pisze obszernie Działocha: *Instytucja...*, s. 41.

jących wszechstronnej i wnikliwej analizy”.³³ Wszechstronnie propozycję tę rozważa K. Działocha.³⁴ W tym miejscu można jedynie zauważyć³⁵, że nadmierne przeciążenie nie jest chyba najważniejszym i najbardziej realnym zagrożeniem dla jakości obrad sejmowych, a cenny czas parlamentu pochłania także ewentualne opiniowanie projektów dekretów przez komisje sejmowe oraz ich późniejsze zatwierdzanie.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена обзору черт правовой конструкции закона и указа, вытекающих из Постановлений Конституции ПНР 1952 г. Установленное таким путем понятие закона сравнивается с встречаемым в нормах права или в судебных решениях разным его пониманием, как правило, отличающимся чрезмерным расширением области этого понятия. Правовая конструкция указа в Конституции нормированная коротко, анализируется в тесной связи с постановлениями, посвященными закону. Замечания, относящиеся к указу, заканчиваются рассуждениями о будущем этого нормативного акта, в настоящее время выдаваемого очень редко.

SUMMARY

The paper discusses the features of the legal construction of act and decree as they can be understood in the light of the 1952 Constitution of the People's Republic of Poland. The idea of act, formulated on the basis of this Constitution, is compared in the paper with the different ways of understanding it that are encountered in regulations or in court opinions which mostly tend to broaden the range of the concept excessively. The legal construction of decree, presented briefly in the Constitution, is analyzed in direct connection with those parts of it that are devoted to the act of law. The discussion of the concept of decree ends with speculation about its future perspectives, as it has been very infrequently issued since 1957.

³³ Opalek, Zakrzewski: *Z zagadnień praworządności...*, ss. 152—153.

³⁴ Działocha: *Instytucja dekretu...*, ss. 184—221.

³⁵ Na ten temat pisze obszernie K. Działocha: *Zmiany w systemie źródeł prawa w nowych konstytucjach socjalistycznych*. „Państwo i Prawo” 1973, z. 8—9, s. 107 i n.