

Paweł Sarnecki*

Dekrety Konstytucji kwietniowej

Problematyka pozaparlamentarnych aktów prawodawczych o mocy ustawy, ukształtowana przez Konstytucję kwietniową¹ w formie dekretów Prezydenta, została już w swych zasadniczych zarysach przybliżona współczesnemu czytelnikowi przede wszystkim w pracach D. Góreckiego². Znaleźć tam możemy zarówno analityczne interpretacje odpowiednich przepisów konstytucyjnych, nawiązanie do wcześniejszych rozwiązań w tym zakresie, jak i interesujące dane faktograficzne. Prace te przynoszą również przypomnienie odpowiednich rozpraw naukowych z okresu przedwojennego, w których problematyka ta była nader szeroko omawiana. Do powrotu do tych zagadnień w ramach niniejszego szkicu skłania jednak fakt, że aktualnie zagadnienie to nie posiada jedynie historycznego znaczenia³; nie milkną bowiem głosy o tym, że jakoby wybór przez Polskę, przed ćwierćwieczem, drogi systemu prezydenckiego i „rządzenia poprzez dekreta” byłby wyborem lepszym, skuteczniejszym, szybciej prowadzącym do osiągnięcia stanu szerokiego społecznego zadowolenia, ustabilizowania stosunków społecznych, zapewnienia wyższego stanu bezpieczeństwa i pewniejszego rozwoju kraju. Oczywiście, w głosach tych nie ma *expressis verbis* postulatu powrotu do tej konkretnej formy dekretów, jaka była znana Konstytucji kwietniowej. Wszelako dla pełniejszej oceny uznałem za rzecz być może interesującą i dla współczesnego czytelnika pewne pogłębienie i rozszerzenie rozważań, podejmowanych dotychczas w literaturze.

349

* Prof. zw. dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

¹ Przywołane w tekście przepisy prawne bez bliższego oznaczenia odnoszą się do tejże konstytucji.

² Por. zwłaszcza *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995 (II wydanie).

³ Jak stwierdza D. Górecki (*ibidem*, s. 5), „pewne jej rozwiązania zachowały walor aktualności”.

Dekrety z Konstytucji kwietniowej kontynuowały instytucję „rozporządzeń Prezydenta o mocy ustawy”, wprowadzoną do polskiego porządku konstytucyjnego przez tzw. Nowelę sierpniową z 26 sierpnia 1926 r., wyraźnie jednak pogłębiły wagę pozaparlamentarnych źródeł prawa o mocy ustawy. Przy dokonywaniu porównania i oceny obu rozwiązań konstytucyjnych, zasadnicze wszakże znaczenie musi posiadać fakt, że akty normatywne pozaparlamentarne (o mocy ustawy) wydawane były bądź na tle konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (także po Noweli sierpniowej), bądź na tle zasady „nadrzędności Prezydenta” (art. 11), „stojącego na czele Państwa” (art. 2 ust. 1) i skupiającego „jednolitą i niepodzielną władzę państwową” (art. 2 ust. 4). Wychodząc z pierwszej z tych zasad, wszelką pozaparlamentarną działalność prawodawczą, zwłaszcza o mocy ustawy, należy traktować jako wyjątek, podlegający interpretacji zawężającej. Wychodząc zaś z zasady „nadrzędności Prezydenta” – w istocie mamy do czynienia z domniemaniem priorytetu jego działań we wszystkich przejawach władztwa państwowego, w tym i prawotwórstwa. Taka działalność nie jest już wyjątkiem, jest działalnością samoistną Prezydenta i może wprawdzie zostać konstytucyjnie ograniczona, ale bynajmniej nie z tego powodu, że ograniczenie to musiałoby wynikać z równie samoistnej pozycji jakiegokolwiek innej władzy⁴.

350 Podobnie jak wspomniana Nowela, również Konstytucja kwietniowa przewidywała wydawanie przez głowę państwa kilku rodzajów dekretów. Wspólna im była nazwa (warto zauważyć, iż zrezygnowano z dodatku „[dekret] z mocą ustawy”), uplasowanie na tym samym co i ustawy szczeblu w hierarchicznej piramidzie źródeł prawa (wymóg zgodności jedynie z konstytucją, por. art. 49 ust. 2), możliwość wzajemnego nowelizowania i uchylania wcześniejszych ustaw lub dekretów, obowiązek publikacji w tym samym co i ustawy organie publikacyjnym, obowiązek zaopatrzenia ich w kontrasygnatę (wydawanie ich nie należało bowiem do tzw. prerogatyw Prezydenta) oraz – może przede wszystkim – brak wymogu zatwierdzania dekretów *ex post* przez Legislatywę. To ostatnie oznaczało oczywiście także brak wymogu przedstawiania dekretów do zatwierdzania (w określonym terminie) jak i brak automatycznej utraty mocy dekretów w sytuacji zaniechania takiego przedstawienia. Dekrety miały więc obowiązywać aż do wyraźnego uchylenia przez późniejszy dekret lub późniejszą ustawę. Późniejszy dekret uchylający lub nowelizujący musiał w zasadzie należeć do tej samej kategorii dekretów co dekret nowelizowany lub uchylany (por. niżej). Natomiast późniejsze ustawy mogły nowelizować (uchylać) dekrety wcześniejsze każdej kategorii, oprócz

⁴ Pamiętajmy, że „pod zwierzchnictwem Prezydenta” pozostają nie tylko izby parlamentarne, lecz również sądy.

kategorii trzeciej. Podobnie jak ustawy, tak i dekreta wiązały zwłaszcza sądy, które nie posiadały prawa badania ich ważności (art. 64 ust. 5).

Zakres prawotwórstwa, wykonywanego w postaci dekretów, był materialnie nieograniczony. „Stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonywania”, co było konstytucyjnym wyrazem materialnego pojęcia ustawodawstwa⁵, niejako przeszło teraz w całości na dekreta. Nie pozostało natomiast bez uszczerbku w dyspozycji parlamentu; zakres prawotwórstwa wykonywanego w postaci dekretów stał się szerszy od prawotwórstwa ustawowego (por. niżej). W dalszym ciągu wykluczone jednak było, aby dekreta, tak jak poprzednio ustawy, mogły zawierać regulacje inne niż o prawotwórczym charakterze (tj. generalno-abstrakcyjnym) i przybierać postać aktów indywidualno-konkretnych⁶. Rozszerzeniem tego zakresu (ale tym samym potwierdzeniem jego zasadniczego charakteru) w obu konstytucjach (1921 i 1935) było wskazanie na konieczność stanowienia ustaw bądź dekretów w sprawach nie posiadających charakteru (materialnie) ustawodawczego (por. art. 5, 6 i ewentualnie⁷ 4 Konstytucji marcowej i art. 31 i ewentualnie 58 Konstytucji kwietniowej). Przejście do konstrukcji dekretu, o kilku rodzajach, nie zmieniło natomiast konstytucyjnych założeń w zakresie działalności prawodawczej o charakterze „podstawowym” („poddekretowym”), tj. rozporządzeń wykonawczych do ustaw a aktualnie również do dekretów (art. 27).

351

Przechodząc stosowne przepisy konstytucyjne, napotkamy kilka konstrukcji dekretów, rozmaicie klasyfikowanych w literaturze⁸. W tym miejscu przyjmuję klasyfikację najprostsza, wszelako dającą w efekcie, jak sądzę, podział najbardziej dychotomiczny i oparty o najbardziej znaczące kryteria rozróżniające.

1. Dekreta międzykadencyjne (zwane często „dekretami w razie konieczności państwowej” lub „z mocy konstytucji”) mogły być wydawane jedynie między kadencjami Sejmu, po rozwiązaniu go zarządzeniem Prezydenta, do dnia pierwszego posiedzenia Sejmu nowej kadencji, a więc w okresie, gdy organ ten nie może działać, nie może być zwołany na kolejną sesję, nawet nadzwyczajną. Konstytucyjnym uzasadnieniem dla pod-

⁵ Na tle art. 3 Konstytucji marcowej, por. bliżej: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008, (reprint), s. 465 i n. Można uznać, że to utrwalone rozumienie przejęła Konstytucja kwietniowa.

⁶ Trudno w tym miejscu prowadzić szersze rozważania o pojęciu prawotwórstwa na tle tych konstytucji. Ówczesna praktyka legislacyjna przynosi jednak zastanawiające dla współczesnego czytelnika kazusy (por. np. Dz.U. 1936, nr 28, poz. 218)

⁷ Zależy to od uznania, czy budżet jest aktem prawotwórstwa, czy nie.

⁸ Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta...*, s. 92 i n., z przywołaniem dalszych klasyfikacji, spotykanych w literaturze.

jęcia w tym okresie działalności prawodawczej przez Prezydenta jest stan „konieczności państwowej”, a więc niezbędność podjęcia danej regulacji. Artykuł 55 ust. 2, stanowiący zakotwiczenie tego rodzaju dekretów, rezygnuje natomiast ze znanego Noweli sierpniowej wymogu „nagłości” owej konieczności, tj. – jak można przypuszczać – wystąpienia sytuacji, której nie można było przewidzieć w czasie kadencji i która powoduje, że czekanie z regulacją do zebrania się nowego parlamentu mogłoby spowodować znaczące szkody. Wspomniana rezygnacja jest więc istotnym ułatwieniem podjęcia działalności dekretowej. Rezygnacja ta potwierdza jednocześnie, że dekrety nie są nadzwyczajnym (wyjątkowym, „nagłym”) sposobem tworzenia norm rangi ustawowej, lecz sposobem normalnym, równorzędnym z drogą ustawodawczą (por. art. 49 ust. 1): w okresie kadencji normy takie są tworzone przez ustawy, między kadencjami – przez dekrety. Należy tu ogólna uwaga, że właściwie wszystkie akty ustawodawcze, tak dekrety, jak i ustawy, wydawane mają być wówczas, gdy są po prostu konieczne. Bez „państwowej” konieczności (bez potrzeby) nie powinno się stanowić nie tylko dekretów, ale i ustaw. Wymóg „nagłości” był więc poprzednio wymogiem zdecydowanie istotnym.

352 Na podstawie art. 55 ust. 3 na Radzie Ministrów spoczywał obowiązek stwierdzenia występowania stanu „konieczności państwowej” (cokolwiek by przez to rozumieć) oraz opracowania wówczas projektu dekretu. Prezydent nie był naturalnie (co wynika z całości rozwiązań konstytucyjnych) zobligowany do wydania dekretu, dysponował również możliwością oceny zarówno jego treści, jak i potrzeby wydania (czyli, w powyższym rozumieniu, występowania „stanu konieczności”), a również, przynajmniej teoretycznie, możliwością modyfikowania projektów rządowych. Odmowa Prezydenta wydania dekretu nie musiała jednak powodować konieczności dymisji RM lub indywidualnej dymisji opracowującego dekret ministra. Konsekwencją kompetencji do inicjowania dekretów był następnie, dla ich ważności, obowiązek kontrasygnowania). Odmowa kontrasygnaty (np. w wypadku modyfikacji treści projektu dekretu przez Prezydenta) winna się łączyć, na tle art. 3 ust. 1, z dymisją RM. Zaś z udzieleniem kontrasygnaty łączyła się bardzo iluzoryczna jej odpowiedzialność przed parlamentem, w procedurze z art. 29. Wydając dekrety, Prezydent winien czuć nad ich konstytucyjnością, gdyż, zgodnie z art. 49 ust. 2 nie mogły one „stać w sprzeczności z Konstytucją”: deklaracja o „stosowaniu Konstytucji” zawarta w rocie jego przysięgi (art. 19) zawierała w sobie tego rodzaju zobowiązanie.

Artykuł 55 ust. 2 zawierał też ograniczenia treściowe analizowanej kompetencji. Ujęto w nim mianowicie kilka problemów (ujętych w 7 punktach), które nie mogą być regulowane przez tę kategorię dekretów. Wyliczenie to rozpoczyna się od zakazu nowelizowania konstytucji, co wydaje

się nieporozumieniem, gdyż zakaz ten wynika przecież z samej istoty konstytucji i jej relacji do aktów ustawodawstwa zwykłego. Katalog tych wyłączeń (ordynacje wyborcze, budżet, nakładanie podatków i ustanawianie monopolu, system monetarny, zaciąganie pożyczek państwowych, zbywania i obciążania majątku państwowego o wartości ponad 100 tys. zł) jest znacznie mniejszy niż analogiczny katalog ujęty w Noweli sierpniowej, co oznacza zarówno następne, istotne rozszerzenie tej kompetencji Prezydenta, jak i dalszy krok w zrównywaniu ustaw i dekrétów „międzykadencyjnych”.

Po wejściu w życie Konstytucji kwietniowej pierwsze zakończenie kadencji nastąpiło 28 czerwca 1935 r. Nowa, IV kadencja rozpoczęła się 4 października 1935 r. Okres międzykadencyjny wyniósł więc prawie 14 tygodni. Działalność dekreto dawcza rozpoczęła się więc od tego rodzaju dekrétów. Pierwszym był dekret z 1 sierpnia 1935 r. o zmianie rozporządzenia [o mocy ustawy] Prezydenta RP z 23 sierpnia 1932 r. w sprawie wyłączeń z Ordynacji Zamojskiej⁹ (szło o wyłączenie z niej gruntów celem ich sprzedaży Skarbowi Państwa na pokrycie należności podatkowych). Polegało to na zmianie daty, do której ówczesny ordynat mógł zawierać układy z wierzycielem celem przekazania mu nieruchomości na poczet długów. Była to więc zmiana stosunkowo drobna, trudno też (jak się wydaje¹⁰) uznać tu wystąpienie sytuacji „konieczności państwowej” (w potocznym rozumieniu tego określenia). Dwa następne dekrety wydane zostały 26 sierpnia 1935 r. i dotyczyły nadania Uniwersytetowi Warszawskiemu oraz Bibliotece tej uczelni imienia Józefa Piłsudskiego. W sumie w okresie pierwszej przerwy międzykadencyjnej Prezydent wydał 11 dekrétów: częściowo były to dekrety regulujące nowe zagadnienia, częściowo zaś dekrety nowelizujące poprzednie ustawy bądź rozporządzenia Prezydenta o mocy ustawy. Wobec żadnego z nich nie dopatrzyłem się szczególnego stanu „konieczności państwowej”.

Drugi (i ostatni) okres międzykadencyjny rozpoczął się od rozwiązania izb ustawodawczych 18 września 1938 r. i trwał do rozpoczęcia następnej, V kadencji w dniu 30 listopada 1938 r., a więc nieco ponad 10 tygodni. W tym czasie Prezydent wydał 37 dekrétów „międzykadencyjnych”. Nie można nie wspomnieć, że większość z nich dotyczyła różnych kwestii prawnych, wiążących się z przyłączeniem do Polski Zaolzia (dywagacje na temat „konieczności państwowej” wydania tych

⁹ Dz.U., nr 59, poz. 382.

¹⁰ Trudno tu szczegółowo analizować całą sytuację, jednak trudno też powstrzymać się od wyrażenia wątpliwości, czy były to akty prawotwórcze, o generalno-abstrakcyjnym charakterze. Preponderancja parlamentu, zawarta w Konstytucji marcowej, przejawiała się chyba również i w tym zagadnieniu. Przeszło to na rozumienie w praktyce dekrétów Prezydenta na podstawie Konstytucji kwietniowej.

w sumie 21 dekretów¹¹ zaprowadziłyby nas za daleko). W sumie pod rządami Konstytucji kwietniowej dekretów tego rodzaju wydano 48¹², w ciągu 24 tygodni międzykadencyjnych.

2. Dekrety intrakadencyjne (zwane również „dekretami zastępczymi”, „dekretami z upoważnienia ustawy”): Artykuł 55 ust. 1 umożliwił wydanie ustawy upoważniającej Prezydenta do stanowienia dekretów w czasie oraz w zakresie, wskazanych w tej ustawie. Czas dekretowania mógł obejmować nie tylko okresy międzysesyjne¹³, ale również okresy trwania sesji (zwykajnych lub nadzwyczajnych). Natomiast zakres przedmiotowy tego rodzaju dekretowania obejmować mógł cały zakres przedmiotowy ustawodawstwa oprócz spraw, które zostały już objęte ramami konstytucji; w szczególności omawiane upoważnienie mogło obejmować również sprawy zarówno przewidziane dla dekretów „międzykadencyjnych”, jak i z nich wyłączone (np. w drodze tych dekretów można było wprowadzać nowe podatki, wyłączone z zakresu dekretów „międzykadencyjnych”). Wydając te dekrety, Prezydent powoływał się zarówno na przepis konstytucyjny, jak i na odpowiedni przepis ustawy o pełnomocnictwach. Przyjmowano jako coś oczywistego istnienie monopolu Rządu do występowania z projektami ustaw o pełnomocnictwach, natomiast na wyraźnej już podstawie art. 55 ust. 3 Prezydent mógł wydawać te dekrety jedynie na jego wniosek. Trudno byłoby jednak, w sumie, uznać powyższy wymóg ustawy o pełnomocnictwach jako przejaw prewencyjnej kontroli parlamentarnej nad dekretami.

354

Pierwszą tego rodzaju ustawę o pełnomocnictwach uchwalono 6 listopada 1935 r.¹⁴, na pierwszej sesji (zwołanej jako nadzwyczajna), a więc już miesiąc po rozpoczęciu nowej kadencji; weszła w życie 8 listopada¹⁵. Projekt ustawy stanowił jedyny punkt porządku obrad izb, co podkreślało wagę zagadnienia. Wcześniej (na 1. posiedzeniu Sejmu) skierowano go do komisji, specjalnie powołanej do rozpatrzenia projektu (działała ona w tym samym składzie przez całą kadencję). Zarówno na posiedzeniach Sejmu¹⁶,

¹¹ Poczynając od dekretu z 11 października o zjednoczeniu odzyskanych ziem Śląska Cieszyńskiego z Rzeczpospolitą Polską – Dz.U., nr 78, poz. 533.

¹² Dane za D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta...*, s. 96.

¹³ Z art. 35 wyraźnie wynika, że przyjęto system sesyjny, a nie system permanencji prac parlamentu. Przepis ten przewidywał jedną sesję zwykajną, zwoływaną najpóźniej w listopadzie i trwającą minimum 4 miesiące. Artykuł 36 przewidywał zwoływanie przez Prezydenta również sesji nadzwyczajnych.

¹⁴ Dz.U., nr 81, poz. 501; należy tu dodać, że datą ustawy była wówczas data jej podpisania przez Prezydenta (oczywiście identycznie wygląda sprawa daty dekretów).

¹⁵ O ile wszystkie akty ustawodawcze wchodziły w życie ósmego dnia po ogłoszeniu, ustawy o pełnomocnictwach wchodziły w życie w dniu ogłoszenia.

¹⁶ Por. Spr. Stenogr. z 2 i 3 posiedzenia 4. Kadencji (24 X i 29 X).

jak i Senatu¹⁷ dyskusje parlamentarne, nader szerokie, poprzedzone zostały wystąpieniami premiera (traktowanymi w dyskusji jako *sui generis exposè*), uzasadniającego potrzebę uchwalenia pełnomocnictw rozległymi planami działania rządu, choć przyszłe wydawanie dekretów traktowano w nim wyraźnie jako coś wyjątkowego („Oświadczam w imieniu Rządu, że jesteśmy w zasadzie przeciwnikami, jeśli tego nie wymagają zupełnie wyjątkowe okoliczności”: 2. pos. łam 5). Wymowne w dyskusji było również traktowanie udzielanych pełnomocnictw jako pełnomocnictw udzielanych RM, a nie Prezydentowi. Ustawy o pełnomocnictwach zlecały swoje wykonanie „Prezesowi RM i wszystkim ministrom, każdemu we właściwym mu zakresie działania”. W dyskusji przebiegał się również wyraźnie wątek pewnego dyskomfortu posłów i senatorów z powodu tego, że pierwszą ustawą nowego parlamentu jest delegacja uprawnień ustawodawczych. Odnosi się również wrażenie pewnego ciężenia instytucji „rozporządzeń z mocą ustawy” z Noweli sierpniowej. Zakres przedmiotowy przyszłych dekretów oznaczony został w ustawie jako „sprawy gospodarcze i finansowe”, z wyjątkiem zmiany ustawy o stabilizacji złotego, a więc stosunkowo mało precyzyjnie, co naturalnie oznaczało sporą swobodę w dekretowaniu¹⁸. Wspomniana dyskusja parlamentarna mogła być potraktowana jako wyrażanie pewnych sugestii co do treści przyszłych dekretów, co można było odczytać z niektórych wypowiedzi poselskich i senatorskich. Okres, w którym ustawa mogła być stosowana, wytyczono jako niezbyt długi (do 15 stycznia 1936 r., czyli niecałe 10 tygodni). Ustawa obowiązywała więc również w okresie trwania pierwszej sesji zwyczajnej Sejmu (29 listopada 1935–28 marca 1936 r.). Z kompetencji tej Prezydent skorzystał już w tydzień po wejściu ustawy w życie, wydając 14 listopada pięć dekretów¹⁹, dotyczących rzeczywiście spraw wskazanych w ustawie o pełnomocnictwach (podatków²⁰, obniżenia komornego, gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i inne). W sumie ukazały się wówczas 43 „dekrety intrakadencyjne”, z tego 17 wydano w przeddzień wygaśnięcia pełnomocnictw, bo 14 stycznia 1936 r.

Druga ustawa o pełnomocnictwach wydana została 30 marca 1936 r.²¹, nieco ponad 2 miesiące od wygaśnięcia poprzedniej, uchwalona została pod koniec sesji zwyczajnej (co znowu wywołało komentarze w trakcie dyskusji, że zarówno rozpoczęcie prac parlamentu, jak i koniec pierwszej sesji kończą

¹⁷ Por. Spr. Stenogr. z 2 posiedzenia Senatu w dniu 5 XI.

¹⁸ Ustawy o upoważnieniach, wydawane w okresie obowiązywania Noweli Sierpniowej, były w tym aspekcie nieporównywalnie bardziej szczegółowe, por. np. ustawę z 17 III 1932 – Dz.U., nr 22, poz. 165.

¹⁹ Dz.U. 1935, nr 82, poz. 503–507.

²⁰ Por. dekrety opublikowane w Dz.U., nr 82, poz. 503 i 505.

²¹ Dz.U., nr 23, poz. 186, ogłoszony 31 III.

się rezygnacją z jego praw). W dyskusji powtarzały się też głosy postulujące uznanie wyjątkowości stanowienia dekretów, a także krytyka praktyki stosowania pierwszej ustawy²². Był to znowu jedyny projekt rozpatrywany na posiedzeniach izb. Sejm i Senat powtórzyły tryb procedowania, zastosowany przy uchwalaniu poprzedniej ustawy (uzasadnienie przedstawione przez premiera, prace w komisji specjalnej, trzy czytania, prace w Senacie i ewentualnie ponownie w Sejmie). Czas jej obowiązywania określony został „od dnia następnego po dniu zamknięcia sesji zwyczajnej Sejmu 1935/1936 do dnia otwarcia najbliższej sesji nadzwyczajnej Sejmu, a w każdym razie nie dłużej niż do dnia 1 VI 1936”. Wspomniana sesja zamknięta została 28 marca 1936 r., najbliższa nadzwyczajna sesja Sejmu otwarta została 30 maja 1936 r., czyli okres pełnomocnictw trwał 9 tygodni, tym razem jedynie w okresie międzysesyjnym. Zakres przedmiotowy dekretów został ujęty węższej niż w poprzedniej ustawie. Dekrety mogły być stanowione podobnie „w zakresie spraw gospodarczych i finansowych, z wyjątkiem zmiany rozporządzenia o stabilizacji złotego”, ale też „[z wyjątkiem] nakładania nowych obciążeń ...[i]... spraw, które były przedmiotem inicjatywy ustawodawczej Rządu [...] i nie zostały uchwalone”. Zwraca zwłaszcza uwagę zakaz nakładania „nowych obciążeń”, co zostało wprowadzone jako poprawka, zaproponowana przez komisję sejmową. Na tle tej ustawy można więc mówić o pewnym „przyhamowaniu” działalności dekretowej, aczkolwiek Senat proponował jeszcze poprawkę „w razie konieczności państwowej”, odrzuconą przez Sejm. Na podstawie tej ustawy Prezydent wydał tylko dwa dekrety.

Trzecia ustawa o pełnomocnictwach wydana została 2 lipca 1936 r.²³, z czasem obowiązywania „do dnia otwarcia najbliższej sesji zwyczajnej”, co nastąpiło 28 listopada 1936 r.; okres pełnomocnictw trwał więc blisko 21 tygodni. W parlamentarnej dyskusji jeszcze wyraźniej niż dotychczas postawione zostało (i to przez przewodniczącego komisji) zagadnienie rozdzielenia zakresów ustaw i dekretów w świetle zasady, że ustawa winna pozostać regułą²⁴. Zakres przedmiotowy określony został najwęższej, w szczególności wyłączono z niego możliwość (acz nie bez pewnych wyjątków) „nakładania nowych podatków”. Odnotować więc należy postępujące ograniczenia spraw objętych zakresem analizowanych upoważnień. Na podstawie tej ustawy Prezydent wydał 33 dekrety. Ostatnia²⁵

²² Por. Spr. Stenogr. z 23., 24. i 25. pos. Sejmu (24, 26 i 28 III 1936 r.) i z 15 pos. Senatu (27 III 1936 r.).

²³ Dz.U., nr 51, poz. 363, wydany 6 VII 1936 r. i wówczas weszła w życie.

²⁴ Por. Spr. Stenogr. z 26. pos. Sejmu (4 VI: uzasadnienie i „exposé dekretowe” premiera), z pos. 27. (17 i 18 VI; pos. dwudniowe: drugie i trzecie czytanie) oraz z 16 pos. Senatu (24 VI).

²⁵ 20 VII 1937 zwołano sesję nadzwyczajną celem uchwalenia ustawy o pełnomocnictwach na tle konfliktu z arcybiskupem A. Sapiehą. Ponieważ jednak konflikt został załagodzony, do uchwalenia ustawy nie doszło.

ustawa o pełnomocnictwach wydana została na krótko przed wybuchem wojny, 13 maja 1939 r.²⁶, po dwu latach i 24 tygodniach stanu niemożliwości wydawania dekretów „intrakadencyjnych”. Konieczność wydania delegacji ustawodawczej była wówczas oczywista²⁷. Czas jej obowiązywania określony został „do dnia otwarcia najbliższej sesji zwyczajnej”, co, jak wiadomo, już nie nastąpiło; do 1 września 1939 r. pełnomocnictwa obowiązywały przez 15 tygodni. Znakiem czasu było, że do tradycyjnego zakresu tego dekretowania („sprawy gospodarcze i finansowe z wyjątkiem spraw stabilizacji złotego”) dodano również sprawy „obrony Państwa”. W następujących po tej ustawie numerach „Dziennika Ustaw” opublikowano 4 dekrety tego rodzaju, natomiast D. Górecki podaje w swych zestawieniach, że w 1939 r. było jednak w sumie 19 dekretów „intrakadencyjnych” (wynikałoby z tego, że 15 dekretów nie zdążono oficjalnie opublikować).

3. Dekrety niezależne od prac Sejmu („dekrety organizacyjne”): W trzech swoich przepisach: w art. 63 ust. 1, 25 ust. 5 oraz 74 Konstytucja przewidywała możliwość wydawania dekretów w każdym czasie, niezależnie od trwania kadencji lub sesji, niepowiązanych z uchwalaniem osobnych pełnomocnictw oraz, co najważniejsze, z całkowitym wyłączeniem w tym zakresie działalności ustawodawczej. Tym samym sprawy te nie mogły być również objęte pełnomocnictwami dla dekretów intrakadencyjnych ani też nie mogły być przedmiotem dekretów międzykadencyjnych. Ponieważ do tych aktów nie odnosił się art. 55 ust. 3, dekrety te mogły być wydawane, teoretycznie, również całkowicie samodzielnie, niekoniecznie z inicjatywy rządowej (tym niemniej musiały być kontrasygnowane). Sprawy wymienione w powyższych przepisach regulowane być mogły jedynie dekretami, nie podlegającymi derogacji lub nowelizacji przez ustawy i dekrety z art. 55 ust. 1 i 2. Artykuł 63 ust. 1 przewidywał wydawanie dekretów „w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych”, art. 25 ust. 5 w zakresie „organizacji Rządu a w szczególności zakresu działania Prezesa RM, Rady Ministrów i Ministrów”, natomiast 74 w zakresie „organizacji administracji rządowej” (zarówno centralnej, jak i terenowej). Tym samym sytuacje wydawania tych dekretów mogą być sprowadzone do dwóch. Obie delegacje konstytucyjne wskazywały też na szczególny „podzakres” spraw, wymagających regulacji dekretowej („organizacja naczelnych władz wojskowych”, a w niej „sposób kontrasygnowania aktów [Prezydenta] jako zwierzchnika Sił Zbrojnych” bądź „zakres działania organów administracji rządowej”). Precyzowanie jednego i drugiego zakresu przynosiły kolejno stanowione dekrety.

²⁶ Dz.U., nr 44, poz. 285, z dnia 16 V 1939 r.

²⁷ Por. Spr. Stenogr. z 23. i 24. pos. Sejmu (5 i 9 V 1939 r.) oraz z 16 pos. Senatu (11 V 1939 r.).

Trafnie podnosi się tu zarzut szerokiego ujęcia kręgu tych zagadnień, co może nawet nasuwać trudności w rozdzielaniu ich od materii konstytucyjnych²⁸. W ten sposób Prezydent uzyskiwał rangę organu, powołanego do bieżącego rozwijania i uzupełniania ważnych rozwiązań konstytucyjnych, z całkowitym wyłączeniem parlamentu. Można mu przypisać dysponowanie znaną w teorii tzw. władzą organizacyjną (*Organisationsgewalt*). W okresie obowiązywania Konstytucji w Kraju (nie wchodząc w okres działania władz Państwa Polskiego na emigracji) Prezydent wydał 16 dekretów tego rodzaju, w tym 12 w zakresie „zwierzchnictwa Sił Zbrojnych” i 4 w zakresie „organizacji administracji rządowej”. Szczegółowe znaczenie posiadał wśród nich dekret z 9 maja 1936 r.²⁹ o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, będący realizacją wskazanego wyżej „podzakresu” z art. 63 ust. 1; był on również przywoływany później jako dalsza podstawa wydawania dekretów, nawiązujących zasadniczo do art. 63 ust. 1. Zakres spraw uregulowanych wspomnianymi 12 dekretami był znaczący. Wskazać tu można m.in. na dekret z 21 sierpnia 1936 r. o uznaniu półwyspu Hel za rejon umocniony³⁰ lub dekret z 4 lipca 1936 r. o ustanowieniu Inspektora Obrony Powietrznej Państwa³¹. Natomiast w sferze organizacji administracji rządowej aktywność dekretodawcza Prezydenta była niewielka i nie doszło na tej drodze do powołania istotnych ogniw tej administracji (por. np. dekret z 31 marca 1938 r. o państwowej służbie geologicznej³²). Warto odnotować, zdaniem M. Starzewskiego³³, że w sferze organizacji administracji rządowej, dopóty nie ukazały się stosowne dekrety, nieuregulowane aspekty tej materii mogły być jednak regulowane ustawami, z zastrzeżeniem „późniejszego ustąpienia” przez nie na rzecz dekretów organizacyjnych.

4. Dekrety stanu wojennego: Do kompetencji Prezydenta RP należało, zgodnie z art. 79 ust. 1, zarządzenie stanu wojennego. W sytuacji takiej art. 79 ust. 2 przewidywał możliwość wydawania dekretów „w zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji”. D. Górecki informuje w swej monografii o 16 tego rodzaju dekretach, wydanych zapewne już po wybuchu wojny. Brak jest jednak ich publikacji w „Dzienniku Ustaw” (wydawany w Kraju).

²⁸ Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 230 i cytowana tam literatura.

²⁹ Dz.U., nr 38, poz. 286.

³⁰ Dz.U., nr 71, poz. 512.

³¹ Dz.U., nr 52, poz. 368.

³² Dz.U., nr 22, poz. 218.

³³ *Z zagadnień Konstytucji Kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 3.

Podsumowanie. Funkcjonowanie powyższych czterech rodzajów dekrétów rodzi, przy głębszej analizie problemu, pytanie o to, czy istnieje między nimi pewna hierarchia, w rozumieniu zróżnicowanej mocy derogującej. Wydaje się, że tak. Dekrety trzeciego rodzaju (organizacyjne), tak jak nie mogą być derogowane przez ustawy, tak również nie mogą być derogowane i nowelizowane przez dekrety „międzykadencyjne” i „intra-kadencyjne” (które są jednak w pewien sposób powiązane z funkcjami parlamentu). Natomiast sytuacja odwrotna występować może – i dokonanie przez dekret „organizacyjny” derogacji lub zmiany dekrétów z art. 55 (ust. 1 lub ust. 2), a także ustaw nie tylko jest dopuszczalne, lecz oznacza również moim zdaniem „wyciągnięcie” odpowiedniej materii ze sfery obu dekrétów z art. 55 i zaliczenie jej (już na trwałe) do materii dekrétów „organizacyjnych”. Wydaje się natomiast, że wzajemna derogacja lub nowelizacja dekrétów pierwszego i drugiego rodzaju jest dopuszczalna; przy dekrétach „intra-kadencyjnych” oczywiście tylko wówczas, gdy mieści się ona w zakresie pełnomocnictw.

Z badań D. Góreckiego wynika, że w okresie obowiązywania w Kraju Konstytucji kwietniowej ukazało się 185 dekrétów (48 „międzykadencyjnych”, 105 „intra-kadencyjnych”, 16 „niezależnych od prac parlamentu”, 16 dekrétów stanu wojennego) oraz 410 ustaw. U tegoż autora znajdziemy również próbę wytłumaczenia zróżnicowanego natężenia działalności dekretodawczej w poszczególnych latach³⁴. Wszelako „bezsporne jest, że zakładane [przez czynniki rządowe – P.S.] cele zostały w znacznej mierze osiągnięte właśnie dzięki temu, iż stosowne regulacje prawne wprowadzono dekrétami”³⁵. Ważna jest też ogólna ocena: „analiza działalności dekretodawczej z lat 1935–1939 pozwala na stwierdzenie, że nie stanowiły one zagrożenia dla pozycji ustawy w systemie źródeł prawa”³⁶. Czy jednak między tymi dwiema tezami nie ma pewnej niezgodności?

Wydaje się również, że nie kwestionując owego końcowego wniosku, wymaga on pewnego zniuansowania. Po pierwsze, pomimo stałego odczuwania, zwłaszcza wśród parlamentarzystów, potrzeby zróżnicowania zakresu przedmiotowego ustaw i dekrétów, nie doszło do stworzenia odpowiedniej normy konstytucyjnej w tej kwestii. Z istoty rzeczy trwałej reguły w tym zakresie nie mogły stworzyć kolejne ustawy o pełnomocnictwach. Obawa „wyparcia” ustaw przez dekrety cały czas więc

³⁴ Np. w latach 1937 i 1938 nie ukazał się ani jeden dekret „intra-kadencyjny”, w braku ustawy o pełnomocnictwach.

³⁵ D. Górecki: *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej * Nauka i instytucje*, Kraków 2006, s. 147.

³⁶ *Ibidem*.

istniała. Dość wskazać, że nawet tak „żelazna” materia ustawodawcza jak amnestia³⁷ znalazła wówczas swój odpowiednik w postaci dekretu („międzykadencyjnego”) z 18 listopada 1938 r., wprowadzającego nie o „amnestii”, ale o „zaniechaniu postępowania karnego w sprawach o niektóre przestępstwa”³⁸. Należy też przypomnieć, że materie objęte dekretami trzeciego rodzaju zostały w zasadzie wyłączone z działalności ustawodawczej. Po drugie, liczbowa przewaga ustaw nad dekretami nie jest aż tak wielka, jak by to wynikało z samego zestawienia jednej i drugiej aktywności. Niemalże odsetek wśród ustaw tych lat zajmowały bowiem ustawy budżetowe łącznie z ustawami o kredytach dodatkowych, ustawy wyrażające zgodę na ratyfikowanie umów międzynarodowych bądź zgodę na zaciągnięcie pożyczki; trudno je uznać za typowy przejaw działalności prawodawczej, a były raczej przejawem jego działalności kontrolnej³⁹. Nie wchodząc w szczegółowe obliczenia, szacuję łączną liczbę wskazanych ustaw na około 100 (co istotnie redukuje formalną przewagę ustaw nad dekretami). Zaś 4 ustawy o pełnomocnictwach również dobrze można zaliczyć do działalności... dekretodawczej, choć z drugiej strony 16 dekretów stanu wojennego również należałoby pominąć w tych porównaniach. Przede wszystkim zaś, po trzecie, w ówczesnych warunkach politycznych Rząd nie obawiał się „ani trochę” uchwalenia ustaw niezgodnych z jego życzeniami (choć nie wykluczone, że poprawek parlamentarnych do projektów rządowych mogło być sporo), nie potrzebował więc na dobrą sprawę sięgać po dekryty. Dowodem jest tu również fakt, że możliwość sięgnięcia po weto ustawodawcze (art. 54) nie była w ogóle wykorzystana. Sytuacji „koabitacji” zaś nawet sobie nie próbowano wyobrazić. Analizowane konstrukcje dekretów i praktyka ich stosowania potwierdzały więc zwierzchnictwo Prezydenta zarówno nad Izbami Ustawodawczymi, jak i Rządem – zgodnie z art. 3 Konstytucji, w którego świetle muszą być interpretowane. Natomiast całościowa ocena działalności prawodawczej okresu Konstytucji kwietniowej wymagałaby również uwzględnienia działalności prawodawczej Rządu, w ramach której występują także akty prawotwórcze o charakterze samostannym (przynajmniej materialnie).

³⁷ Por. ustawa z 2 I 1936 r. o amnestii (Dz.U., nr 1, poz. 1).

³⁸ Dz.U., nr 88, poz. 598.

³⁹ Chcąc przesunąć tę kontrolę w sferze relacji międzynarodowych, RM mogła, nie czekając na ustawę, zaproponować Prezydentowi wydanie rozporządzenia, wprowadzającego tymczasowo w życie postanowienia umowy międzynarodowej (art. 52 ust. 2). Był to więc akt prawodawczy bardzo bliski dekretowi. Według D. Góreckiego skorzystano z niego 88 razy. Dodać tu w końcu należy możliwy udział Prezydenta w ustawodawstwie budżetowym (art. 58 ust. 5), nie wykorzystany w praktyce.

Wykaz literatury

Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995.

Górecki D., *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej * Nauka i instytucje*, Kraków 2006.

Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, reprint Warszawa 2008.

Sprawozdanie Stenograficzne z 15 posiedzenia Senatu z dnia 27 marca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 16 posiedzenia Senatu z dnia 11 maja 1939 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 16 posiedzenia Senatu z dnia 24 czerwca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 24 października 1935 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 2 posiedzenia Senatu z dnia 5 listopada 1935 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 29 października 1935 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 24 marca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu z dnia 5 maja 1939 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 24 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 26 marca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 24 posiedzenia Sejmu z dnia 9 maja 1939 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 28 marca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 26 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 4 czerwca 1936 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu 4. kadencji z dnia 17 i 18 czerwca 1936 r.

Starzewski M., *Z zagadnień Konstytucji Kwieciowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 3.