

**Małgorzata Grzesik-Kulesza**

**AKTY PRAWNE Z MOCĄ USTAWY W POLSKIM PRAWIE  
KONSTYTUCYJNYM W LATACH 1921–1947**

Celem artykułu jest dokonanie analizy normatywnych podstaw funkcjonowania ustawodawstwa delegowanego i wskazanie przesłanek przyjęcia tej instytucji w omawianych systemach rządów, które zadecydowały o określonym unormowaniu jej w prawie. Przedstawiona analiza pokazuje, że idea dekretu kształtowała się na określonym gruncie ideologicznym konkretnej rzeczywistości politycznej i społecznej.

Zgodnie z zasadą zwierzchnictwa narodu, na której opiera się działalność prawotwórcza w państwie demokratycznym, władza ustawodawcza należy do parlamentu. Rozwinięta w XIX wieku koncepcja traktująca parlament jako reprezentację zwierzchniej władzy narodu, zajmującą kluczową pozycję w systemie organów państwowych, wyznaczała jednocześnie wysoką pozycję prawną ustawy w hierarchii źródeł prawa. Nowe uwarunkowania społeczno-polityczne XX wieku sprawiły, że obok ustawy, jako podstawowej formy stanowienia prawa, pojawiły się akty o równej jej mocy prawnej wydawane przez organ poza-parlamentarny.

Ustawodawstwo delegowane ma długą tradycję w historii polskiego konstytucjonalizmu. Występowało w polskim prawie konstytucyjnym w okresie II Rzeczypospolitej, w okresie II wojny światowej oraz bezpośrednio po jej zakończeniu.

Po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie w 1918 r. Rada Regencyjna oddała pełnię władzy państwowej w ręce Naczelnika Państwa – Józefa Piłsudskiego. Zgodnie z dekretem o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z 22 listopada 1918 r.<sup>1</sup> J. Piłsudski objął najwyższą władzę w państwie, którą miał sprawować do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Prezydent ministrów i ministrowie stanowili Rząd Republiki Polskiej. Byli oni mianowani przez Naczelnika Państwa i ponosili przed nim odpowiedzialność. Władza ustawodawcza należała do Naczelnika, który zatwierdzał projekty ustawa-

<sup>1</sup> Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 40.

dawcze uchwalone przez Radę Ministrów<sup>2</sup>. Akty wydawane przez Naczelnika Państwa na podstawie tego dekretu – wobec braku równoczesnego istnienia ustaw będących wytworem najwyższej legislatury – nie były aktami prawotwórstwa wyjątkowego. Według K. Działochoy w okresie obowiązywania dekretu z 1918 r. można mówić o nieograniczonej władzy ustawodawczej Naczelnika Państwa<sup>3</sup>. Poglądu tego nie podziela R. Kraczkowski, który uważa, że Naczelnik Państwa nie mógł rządzić bez Rady Ministrów<sup>4</sup>. Takie stanowisko zajął też P. Sarnecki, według którego Naczelnik nie posiadał całkowitej swobody w zakresie wydawania dekretów, lecz mógł je stanowić tylko, zatwierdzając projekty rządowe<sup>5</sup>.

O ustawodawstwie delegowanym w okresie prowizorium państwowego można mówić dopiero na gruncie uchwały Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu J. Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa<sup>6</sup>. Uchwała zawierała zasady prowizorium konstytucyjnego do czasu uchwalenia stałej konstytucji. W szczególności zastąpiła dotychczasową zasadę supremacji Naczelnika zasadą suwerenności Sejmu, któremu powierzono wyłączną funkcję ustawodawczą. Sejm Ustawodawczy w czasie swojej kadencji dziewięciokrotnie upoważnił Radę Ministrów do wydawania dekretów. Zdaniem R. Kraczkowskiego delegacja ustawodawcza nie stworzyła jednak zagrożenia dla dominacji ustaw<sup>7</sup>. Uprawnienia Sejmu zostały natomiast wkrótce ograniczone, kiedy w związku z wystąpieniem groźnego dla państwa niebezpieczeństwa 1 lipca 1920 r. uchwalona została ustawa powołująca Radę Obrony Państwa<sup>8</sup>, w skład której weszli: Naczelnik Państwa jako przewodniczący, marszałek Sejmu Ustawodawczego, dziesięciu posłów wyznaczonych przez Sejm, prezydent ministrów, trzech ministrów wyznaczonych przez Radę Ministrów oraz trzech wojskowych wyznaczonych przez Naczelnego Wodza. Rada Obrony Państwa decydować miała we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz z zawarciem pokoju. Została też wyposażona w prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń w tych sprawach podlegających zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu<sup>9</sup>. Z uwagi na to, że rozporządzenia Rady Obrony Państwa miały regulować wyjątkową sytuację zaistniałą w państwie prowadzącym wojnę od momentu, w którym wojna zaczynała zagrażać podstawom bytu państwa, K. Działochoa zalicza je do aktów prawodawstwa wyjątkowego.

<sup>2</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 53.

<sup>3</sup> K. Działochoa, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XIII, Wrocław 1964, s. 50.

<sup>4</sup> R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994, s. 33.

<sup>5</sup> P. Sarnecki, *Zasady ustrojowe odradzającej się Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 35.

<sup>6</sup> Dz.Pr.P.P. 1919, nr 19, poz. 226.

<sup>7</sup> R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw...*, 54.

<sup>8</sup> Dz.U. 1921, nr 53, poz. 327.

<sup>9</sup> R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw...*, s. 57.

W dyskusjach przed uchwaleniem Konstytucji z 17 marca 1921 r.<sup>10</sup> wszystkie ugrupowania polityczne akceptowały odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną rządu i ministrów jako podstawę tego ustroju. Różniły się natomiast w poglądach co do relacji pomiędzy organami ustawodawczymi i wykonawczymi. Opowiadały się bądź za równowagą między legislatywą a egzekutywą, bądź za przewagą parlamentu. Ostatecznie zwyciężyła jednak koncepcja przyznająca dominującą pozycję ustrojową organom władzy ustawodawczej z uprzywilejowaną pozycją Sejmu<sup>11</sup>. Konstytucja marcowa była wynikiem kompromisu stronnictw sejmowych w wielu kwestiach i rozwiązaniach instytucjonalnoprawnych.

Konstytucja marcowa wprowadziła konsekwentny system parlamentarno-gabinetowy, zwierzchnictwo ustawy, całkowite polityczne uzależnienie Rady Ministrów od Sejmu, dominację Sejmu nad Senatem oraz neutralizację polityczną głowy państwa. Przyjęte w Konstytucji zasady najlepiej odpowiadały ówczesnym poglądom i aspiracjom społeczeństwa polskiego. Zdaniem M. Pietrzaka<sup>12</sup> była to reakcja na antydemokratyczne systemy ustrojowe państw zaborczych, a także wyraz dążeń do naśladowania rozwiązań przyjętych w państwach zwycięskiej koalicji. W. Komarnicki – jeden z komentatorów Konstytucji marcowej – scharakteryzował jej ideę przewodnią jako negatywną, twierdząc, że daleko idąca parlamentaryzacja ustroju państwowego ówczesnej Polski oznaczała przewagę społeczeństwa nad państwem oraz przewagę twórczości społecznej nad organizacją państwową<sup>13</sup>. Wpływ rozwiązań Konstytucji marcowej na kolejne akty o randze konstytucyjnej poruszany był wielokrotnie w doktrynie<sup>14</sup>.

Konstytucja знаła tylko jeden przypadek, kiedy rząd mógł ingerować w działalność ustawodawczą. Mogło to nastąpić w razie nagłej konieczności państwowej podczas wojny, w razie zagrożenia wybuchem wojny, a także w czasie rozruchów wewnętrznych lub zdrady stanu zagrażających konstytucji albo bezpieczeństwu obywateli i mogło dotyczyć zawieszenia praw obywatelskich przewidzianych w art. 124 za zezwoleniem prezydenta Rzeczypospolitej. Zawieszenie to dotyczyło: wolności osobistej, nietykalności mieszkań, prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń, wolności prasy i tajemnicy korespondencji. Zarządzenia podlegały kontroli ze strony Sejmu, która wyrażała się koniecznością ich zatwierdzenia. Jeżeli zarządzenia zostały wydane

---

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. nr 44, poz. 267).

<sup>11</sup> M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 11.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>13</sup> S. Kilian, *Wacław Komarnicki o ustroju państwa i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 36.

<sup>14</sup> P. Sarnecki, *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 28 i n.; M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca 1921 r.*..., s. 15 i n. Por. J. Trzciniński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji z 17 marca 1921 w latach 1944–1952*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Przegląd Prawa i Administracji, t. V, Wrocław 1974, s. 14 i n.

w czasie trwania sesji sejmowej, musiały zostać przedstawione natychmiast do zatwierdzenia. W stosunku do zarządzeń wydanych podczas przerwy w obradach sejmowych i dotyczących obszaru obejmującego więcej niż jedno województwo wymagano, aby zostały przedstawione do zatwierdzenia w ciągu ośmiu dni<sup>15</sup>. Jeżeli Sejm odmówił zatwierdzenia zarządzeń ograniczenia traciły natychmiast moc obowiązującą. Konstytucja marcowa uwzględniła zatem potrzeby państwa w razie nagłej konieczności państwowej, przewidując jeden przypadek działalności delegowanej, którą B. Dzierżyński nazywa quasi-ustawodawstwem wyjątkowym<sup>16</sup>.

Konstytucja marcowa nie przyjęła instytucji dekretu, chociaż niektóre projekty proponowały takie rozwiązanie<sup>17</sup>. W doktrynie polskiej nauki prawniczej okresu międzywojennego pojawiały się głosy dopuszczające rozporządzenia z mocą ustawy na podstawie Konstytucji z 1921 r., interpretując jej postanowienia na korzyść uprawnień egzekutywy. W. Komarnicki, interpretując art. 3 ust. 5 Konstytucji marcowej<sup>18</sup>, sformułował tezę, że oprócz rozporządzeń wykonawczych do ustaw Konstytucja знаła rozporządzenia z upoważnienia ustawy, czyli jedną z form dekretu<sup>19</sup>. Podobny pogląd wyraził S. Starzyński<sup>20</sup>. Odmienne stanowisko zajął K. Działocha<sup>21</sup>, twierdząc, iż poglądu o istnieniu dekretów nie można uznać za zgodny z jej postanowieniami szczegółowymi odnoszącymi się do działalności prawotwórczej państwa, jak również z ogólnym jej charakterem. Zdanie K. Działochy podzielają też Z. Witkowski<sup>22</sup> oraz S. Krukowski<sup>23</sup>. O braku możliwości delegowania uprawnień ustawodawczych na rzecz jakiegokolwiek innego organu niż izby ustawodawcze pisze również E. Zwierzchowski<sup>24</sup>.

<sup>15</sup> S. Kilian, *Wacław Komarnicki...*, s. 78.

<sup>16</sup> B. Dzierżyński, *Rozporządzenia z mocą ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowanego na tle konstytucji polskich – wybrane problemy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Przegąd Prawa i Administracji, t. LIV, Wrocław 2003, s. 69.

<sup>17</sup> Patrz: R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw...*, s. 88–97.

<sup>18</sup> „Rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią”.

<sup>19</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 468.

<sup>20</sup> S. Starzyński, *Kilka uwag o władzy Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Drogi Polskie” 1921, nr 10–12, s. 384. Por. *Idem, Kilka uwag o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1921, nr 3, s. 417–418.

<sup>21</sup> K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, s. 52.

<sup>22</sup> Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987, s. 101.

<sup>23</sup> S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 89.

<sup>24</sup> E. Zwierzchowski, *Z zagadnień delegacji ustawodawczej Polski międzywojennej (od pełnomocnictw Wł. Grabskiego do konstytucji kwietniowej)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1963, nr 10, s. 92.

Dekrety pojawiły się jednak w praktyce konstytucyjnej w postaci tzw. pełnomocnictw Grabskiego. W związku z trudną sytuacją finansową państwa oraz zamiarem przeprowadzenia reformy walutowej przez rząd W. Grabskiego zaproponował on program naprawy skarbu państwa, a podporządkowany mu zakres pełnomocnictw ukierunkowany był na realizację tego programu. Granice przedmiotowe pełnomocnictw zostały określone w drodze enumeratywnego wyliczenia materii do uregulowania. 11 stycznia 1924 r. została uchwalona ustawa o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej<sup>25</sup>, która upoważniała prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na podstawie uchwał Rady Ministrów. Rozporządzenia miały konkretyzować ogólnikowo określone ramy dotyczące polityki finansowej i walutowej. Kolejne pełnomocnictwa ustawodawcze dla rządu zostały przekazane ustawą z dnia 31 lipca 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego<sup>26</sup>. Na podstawie pierwszych pełnomocnictw wydano 65 rozporządzeń. Realizacja drugich pełnomocnictw nastąpiła natomiast w drodze 53 rozporządzeń<sup>27</sup>. Pierwszy etap reformy skarbowo-walutowej mającej na celu poprawę sytuacji finansowej państwa zakończył się sukcesem. Krytycznie odniósł się do pełnomocnictw K. Działocha, twierdząc, iż były one przejawem zamachu na uprawnienia Sejmu oraz braku jakiegokolwiek gwarancji nienaruszalności Konstytucji<sup>28</sup>.

Konstytucja marcowa i stworzony na jej podstawie ustroj parlamentarny stały się przedmiotem krytyki, a przewidziana w niej dominująca nad egzekutywą pozycja Sejmu prowadziła do sytuacji, w której rząd nie mógł funkcjonować bez stałego poparcia większości parlamentarnej<sup>29</sup>. Rozdrobnienie polityczne parlamentu utrudniało wyłanianie stabilnej koalicji stanowiącej wsparcie dla rządu. W obawie przed wotum nieufności powstające rządy pozaparlamentarne nie przejawiały większej skuteczności w podejmowaniu ważnych zadań państwa. Stąd też współpraca między organami wykonawczymi i ustawodawczymi okazywała się w praktyce trudna do realizowania. Władza wykonawcza nie potrafiła uchronić wprowadzonego ustroju przed załamaniem, gdy został zaatakowany w maju 1926 r.<sup>30</sup> W wyniku zamachu J. Piłsudskiego w 1926 r. i powstałej w związku z tym sytuacji politycznej w kraju na pierwszy plan zagadnień ustrojowych wysunięto problem uprawnień dekretodawczych. Jawny charakter przybrały ataki podejmowane przeciw monopolowi ustawodawczemu Sejmu. Zrozumiałe stało się poparcie udzielone projektowi nowelizacji konstytucji. W wy-

<sup>25</sup> Dz.U. 1924, nr 4, poz. 28.

<sup>26</sup> Dz.U. 1924, nr 31, poz. 687.

<sup>27</sup> R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw...*, s. 153 i 175.

<sup>28</sup> K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, s. 56.

<sup>29</sup> R. Mojak, *Ewolucja polskiego konstytucjonalizmu w okresie II Rzeczypospolitej [w:] Prace konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 59.

<sup>30</sup> M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca 1921 r...*, s. 14.

niku zmiany ustawy zasadniczej dokonanej na mocy tzw. noweli sierpniowej, czyli ustawy z 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję z 17 marca 1921 r.<sup>31</sup>, wprowadzono formalnie akty ustawodawstwa delegowanego. Ustawodawstwo delegowane przewidywały projekty poprzedzające nowelę sierpniową. Propozycje wyposażenia prezydenta w uprawnienia dekreto-dawcze zawierały między innymi projekty wniesione przez Związek Ludowo-Narodowy, Stronnictwo Ludowe „Piast” oraz projekt złożony przez rząd K. Bartla<sup>32</sup>.

Nowela sierpniowa знаła dwa rodzaje aktów o mocy ustawy wydawanych przez prezydenta. Były to rozporządzenia wydawane bezpośrednio w oparciu o normę konstytucji (art. 44 ust. 5) oraz rozporządzenia z upoważnienia ustawy (art. 44 ust. 6). Akty pierwszego rodzaju mogły być wydawane „w razie naglej konieczności państwowej”, w czasie gdy Sejm i Senat były rozwiązane, i nie mogły dotyczyć materii wymienionych w art. 44, wśród których przeważały kwestie natury finansowej<sup>33</sup>. Rozporządzenia z upoważnienia ustawy wymagały uprzedniej ustawy upoważniającej Sejmu, która określała zasięg przedmiotowy oraz czas trwania rozporządzeń. Jedynym ograniczeniem dotyczącym rozporządzeń drugiego rodzaju była możliwość zmiany konstytucji w drodze tych aktów. Poza tym wyjątkiem rozporządzenia z upoważnienia ustawy mogły dotyczyć całego zakresu ustawodawstwa państwowego, chyba że Sejm poczynił dalsze wyłączenia. Rozporządzenia głowy państwa miały być wydawane na wniosek Rady Ministrów oraz podpisane przez prezydenta i rząd *in corpore* oraz ogłaszane w Dzienniku Ustaw<sup>34</sup>.

Zgodnie z art. 44 ust. 7 znowelizowanej Konstytucji rozporządzenia prezydenta podlegały kontroli ze strony parlamentu. Traciły bowiem moc obowiązującą, jeżeli w ciągu 14 dni po najbliższym posiedzeniu Sejmu nie zostały przekazane Sejmowi do zatwierdzenia. Sejm mógł je również uchylić. Z przepisu jasno wynikało, iż z udziału w kontroli dekreto-dawczej wyłączona została druga izba parlamentu. W. Komarnicki uznał wyłączenie Senatu od kontroli tych aktów za niezgodne z konstytucją. Uważał, że skoro Senatowi przysługiwało takie prawo wobec projektów wychodzących z Sejmu, to zgodnie z logiką prawniczą powinno mu też *a fortiori* przysługiwać w stosunku do egzekutywy<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Dz.U. 1926, nr 78, poz. 442.

<sup>32</sup> G.L. Seidler, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Kraków 1948, s. 40 i 41.

<sup>33</sup> W drodze tych rozporządzeń nie mogły dotyczyć: zmiany konstytucji, spraw samorządu terytorialnego, ustawy budżetowej, poboru rekruta i stanu liczebnego wojska, systemu monetarnego i zaciągania pożyczki państwowej, sposobu wykonywania kontroli parlamentarnej nad długami państwa, wyrażania zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju, odpowiedzialności konstytucyjnej oraz ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu.

<sup>34</sup> W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 41.

<sup>35</sup> S. Kilian, *Wacław Komarnicki...*, s. 82.

Szerokie uprawnienia stanowienia aktów prawnych o mocy ustawy przyznane nowelą sierpniową uległy zwiększeniu w praktyce ustrojowej po 1926 roku. Okres ten charakteryzował się zwiększeniem kompetencji władzy wykonawczej kosztem praw legislatywy, a ogólna atmosfera sprzyjała szerokiej interpretacji uprawnień egzekutywy<sup>36</sup>.

Uprawnienia dekreto dawcze rządu miały być skutecznym środkiem służącym ograniczeniu monopolu ustawodawczego Sejmu. W praktyce rozporządzenia z art. 44 ust. 6 odegrały poważną rolę m.in. w zakresie kodyfikacji prawa RP.

Zdaniem W.T. Kuleszy zmiana relacji między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą na korzyść tej drugiej mieściła się w ramach trójpodziału władzy i rządów parlamentarnych oraz przystawała do istniejących rozwiązań w ówczesnej Europie<sup>37</sup>.

A. Mycielski wskazuje na duże podobieństwo między przepisami noweli sierpniowej a przepisami ustawy konstytucyjnej Włoch z 31 stycznia 1926 r. odnoszącymi się do ustawodawstwa delegowanego. Problem dekretowy ujęty został w obu państwach bardzo podobnie, głównie jeżeli chodzi o organ uprawniony, zakres kontroli, moc prawną oraz sposób uchylania<sup>38</sup>.

W praktyce konstytucyjnej lat 1924–1935 można wyróżnić dwa modele ustawodawstwa delegowanego, jeżeli chodzi o ich zakres przedmiotowy. Model pierwszy, obejmujący ustawy upoważniające dla gabinetu W. Grabskiego, charakteryzowały określenia pozytywne, które szczegółowo wyliczały, jakie zagadnienia mogły być regulowane w drodze rozporządzeń z mocą ustawy. Model drugi – ukształtowany na podstawie noweli sierpniowej – wprowadził natomiast określenia negatywne wskazujące, jakie zagadnienia nie mogły być objęte regulacją aktów o mocy ustawy<sup>39</sup>.

W latach 1921–1935 można zaobserwować również dwie tendencje, które decydowały w pewnym sensie o przyjmowaniu lub eliminacji ustawodawstwa delegowanego. Pierwsza – dążąca do utrzymania zwierzchniej roli parlamentu w systemie organów władzy – eliminowała dekrety jako akty konkurencyjne wobec ustaw. Tendencja ta przeważała w okresie Konstytucji marcowej, chociaż odstępstwem od niej były akty wydawane na podstawie pełnomocnictw dla rządu W. Grabskiego. Druga natomiast postulowała wzmocnienie władzy wykonawczej<sup>40</sup>. Stąd też jednym z narzędzi wzmacniających pozycję egzekutywy

<sup>36</sup> K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, s. 60.

<sup>37</sup> W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa...*, s. 43.

<sup>38</sup> A. Mycielski, *Dekrety w powojennym prawie konstytucyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1933, nr 24, s. 191.

<sup>39</sup> E. Zwierzchowski, *Z zagadnień delegacji...*, s. 109.

<sup>40</sup> D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, s. 120.

miało być wyposażenie egzekutywy w prawo dekretowania. Nowelizacja Konstytucji z 1926 r. oznaczała niewątpliwie zwycięstwo drugiej tendencji.

Uprawnienia, w jakie została wyposażona egzekutywa na mocy noweli sierpniowej, nie zadowolili sił rządzących w Polsce po przewrocie majowym. Demokratyczne zasady Konstytucji marcowej stanowiły przeszkodę dalszego wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej. Dążono więc do zmiany ustawy zasadniczej i zastąpienia jej nową, odpowiadającą układowi stosunków politycznych w kraju<sup>41</sup>. Pierwsze postulaty zmiany konstytucji pojawiły się przed rokiem 1930, a mianowicie kiedy to Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR) w lutym 1928 r. wystąpił z wnioskiem o rewizję ustawy zasadniczej. Domagano się między innymi wysunięcia na plan pierwszy władzy wykonawczej w systemie władz oraz zwiększenia praw prezydenta RP. Z powodu rozwiązania Sejmu projekt ten nie został uchwalony. Kolejną próbą obalenia Konstytucji marcowej był projekt z lutego 1931 r., w którym BBWR ponawiał swoje wnioski. Również ten projekt nie został uchwalony z powodu braku kwalifikowanej większości<sup>42</sup>. W sierpniu 1933 r. płk W. Sławek – prezes BBWR – na zjeździe legionistów w Warszawie ogłosił zasadnicze tezy ustrojowe stanowiące wytyczne co do reformy konstytucji. Było to przełomowe wystąpienie, jeżeli chodzi o uformowanie założeń ideowych przyszłej konstytucji dla obozu rządzącego<sup>43</sup>. W. Sławek domagał się głównie uznania władzy zwierzchniej prezydenta w stosunku do pozostałych organów państwa, pojmowania idei państwa jako dobra zbiorowego wszystkich obywateli oraz nowego określenia roli jednostki w państwie, opierającego się na koncepcji obywatela czynnego i współtworzącego dobro kraju<sup>44</sup>. Na podstawie tych wytycznych S. Car opracował „tezy konstytucyjne”, które zostały uznane przez posłów sanacji za projekt ustawy konstytucyjnej i uchwalone jako ustawa konstytucyjna 23 marca 1935 r. Nowa konstytucja została podpisana przez prezydenta 24 kwietnia 1935 r.<sup>45</sup>

Konstytucja kwietniowa z 1935 r., opierając się na politycznoustrojowej doktrynie sanacji, odrzuciła podstawowe zasady Konstytucji marcowej, prowadząc jednocześnie do odrzucenia systemu rządów parlamentarno-gabinetowych i związanej z nimi koncepcji ustrojowej głowy państwa. Zupełnie inaczej została ukształtowana pozycja prezydenta Rzeczypospolitej. Według art. 2 Konstytucji

---

<sup>41</sup> K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, s. 63.

<sup>42</sup> S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe 1918–1939 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1948, nr 1-2, s. 21.

<sup>43</sup> R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, vol. XXXVII, Lublin 1990, s. 120.

<sup>44</sup> E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 152.

<sup>45</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).

miał on skupiać w swoim ręku jednolitą i niepodzielną władzę państwową, a wszystkie (nawet najwyższe) organy państwa znajdować się miały pod jego zwierzchnictwem. Zasada koncentracji władzy państwowej w osobie prezydenta wyrażała zdaniem R. Mojaka autorytarny charakter ustroju państwowego, a prezydent stał się wówczas personifikacją tego państwa i realnym nosicielem jego suwerenności<sup>46</sup>. Konstytucja kwietniowa zmieniła też pozycję ustrojową Sejmu i Senatu, które utraciły charakter organów narodu w zakresie ustawodawstwa.

Konstytucja z 1935 r. przyniosła dalszy wzrost znaczenia ustawodawstwa dekretowego. W prawo dekretowania wyposażony został prezydent, co niewątpliwie wzmacniało jego pozycję i stanowiło istotny udział w wykonywaniu funkcji ustawodawczej. Konstytucja kwietniowa znała trzy rodzaje dekretów: 1) wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, 2) wydawane bezpośrednio w oparciu o konstytucję, 3) wydawane w oparciu o art. 56 Konstytucji, dotyczące dziedzin zastrzeżonych wyłącznie dla działalności dekretodawczej prezydenta, z wyłączeniem ustawodawstwa Sejmu. Konstytucja przyznała dekretom moc prawną równą ustawie zwykłej i oba te rodzaje aktów normatywnych objęła wspólną nazwą aktów ustawodawczych. Dualizm ustawodawczy polegający na zrównaniu mocy dekretów i ustaw prowadził do uprzywilejowanej pozycji prezydenta w działalności ustawodawczej. Problem hierarchii norm ustawowych i dekretowych w systemie źródeł prawa przedstawia w swoim opracowaniu D. Górecki<sup>47</sup>.

Zgodnie z art. 55 ust. 1 Konstytucji, dekrety pierwszego rodzaju mogły być wydawane w czasie i zakresie ustalonym przez ustawę upoważniającą. Z zakresu przedmiotowego została wyłączona jedynie zmiana konstytucji. Jak słusznie zauważył D. Górecki, art. 55 Konstytucji powtarzał postanowienia art. 44 Konstytucji marcowej (w brzmieniu z 1926 r.), stąd też powierzenie prezydentowi prawa do wydawania dekretów z upoważnienia ustawy nie było czymś nowym na gruncie polskiego konstytucjonalizmu<sup>48</sup>. Akty prawne z mocą ustawy różniły się jednak nazwą w obydwu ustawach zasadniczych. Konstytucja kwietniowa zmieniła bowiem ich nazwę z „rozporządzeń z mocą ustawy” na „dekret”.

Dekrety drugiego rodzaju prezydent mógł wydawać bezpośrednio w oparciu o konstytucję „w razie konieczności państwowej” (art. 55 ust. 2) i tylko w okresie między kadencjami izb ustawodawczych oraz w razie rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji. Zdaniem K. Działocha to ograniczenie czasowe nie było skuteczne, skoro prezydent, korzystając z prerogatywy, mógł zawsze rozwiązać Sejm przed czasem<sup>49</sup>. Art. 55 ust. 2 stanowił, że „o ile Konstytucja lub

---

<sup>46</sup> R. Mojak, *Instytucja prezydenta...*, s. 124 i 125.

<sup>47</sup> D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta ...*, s. 125.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 122. Por. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, s. 66.

<sup>49</sup> K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, s. 67.

ustawy dla unormowania poszczególnej dziedziny z zakresu ustawodawstwa wymagają ustawy, dziedzina ta może być unormowana również dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej”. Z zakresu przedmiotowego tych aktów wyłączone zostały: 1) zmiana konstytucji, 2) ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu, 3) budżet, 4) nakładanie podatków i ustanawianie monopolu, 5) system monetarny, 6) zaciąganie pożyczek państwowych, 7) zbywanie i obciążanie nieruchomości majątku państwowego na kwotę ponad 100 000 zł.

Konstytucja kwietniowa dawała prezydentowi szersze możliwości wydawania tego rodzaju dekretów aniżeli wcześniejsze postanowienia Konstytucji marcowej (w brzmieniu z 1926 r.). Po pierwsze Konstytucja kwietniowa w przeciwieństwie do art. 44 Konstytucji marcowej nie wymagała, ażeby konieczność państwowa była „nagła”, co łagodziło rygory ograniczające tego rodzaju działalność. Po drugie Konstytucja kwietniowa znacznie ograniczyła wyłączenia przedmiotowe spod dekretowania w porównaniu z nowelą sierpniową.

Zarówno dekrety z upoważnienia ustawy, jak i wydawane bezpośrednio w oparciu o konstytucję wymagały wniosku Rady Ministrów.

Trzeci rodzaj dekretów przewidywał art. 56 Konstytucji, zgodnie z którym dziedziny, takie jak: organizacja rządu, administracji rządowej oraz zwierzchnictwo sił zbrojnych zastrzeżono wyłącznie dla działalności dekretodawczej prezydenta, z wyłączeniem ustawodawstwa Sejmu. Dekrety tego rodzaju prezydent mógł wydawać w każdym czasie i nie wymagały one wniosku Rady Ministrów. Prezydent mógł też wydawać dekrety w czasie stanu wojennego w zakresie ustawodawstwa, z wyjątkiem zmiany konstytucji (art. 79 ust. 2).

Konstytucja kwietniowa nie wymagała przedstawienia dekretów Sejmowi do zatwierdzenia, nie wymagała też dla dekretów podpisu pełnego składu gabinetu.

Analizy działalności dekretodawczej w latach 1935–1939 dokonał D. Górecki. Autor postawił tezę, iż dekrety nie stanowiły realnego zagrożenia dla pozycji ustawy w systemie źródeł prawa<sup>50</sup>. Odmienny pogląd w tej kwestii wyraził K. Działocha<sup>51</sup>.

Rzeczpospolita Polska w okresie II wojny światowej (1939–1945) kontynuowała ciągłość państwową na płaszczyźnie prawnej w oparciu o Konstytucję kwietniową. Przejęcie władzy przez rząd emigracyjny we Francji odbyło się zgodnie z jej zasadami, w szczególności w oparciu o przepis art. 24 ust. 1, na podstawie którego nastąpiło wyznaczenie następcy prezydenta Rzeczypospolitej na czas wojny przez I. Mościckiego<sup>52</sup>. Nowym prezydentem został W. Raczkiewicz, na którego została przeniesiona sukcesja suwerenności państwa polskiego i co stało się podstawą legalnego funkcjonowania organów państwowych na

<sup>50</sup> D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta...*, s. 127.

<sup>51</sup> K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, s. 66.

<sup>52</sup> R. Mojak, *Ewolucja polskiego konstytucjonalizmu...*, s. 72.

emigracji. Funkcjonowanie Konstytucji kwietniowej w warunkach emigracji wiązało się z przeprowadzeniem częściowych zmian modelu ustrojowego, co spowodowały nie tylko warunki wojenne i emigracyjne, ale też wynikało to z układu sił politycznych. Zmianie uległa pozycja politycznoustrojowa prezydenta<sup>53</sup>. Prezydent W. Raczkiewicz na mocy umowy paryskiej z 30 września 1939 r. zobowiązał się do wykonywania – w ścisłym porozumieniu z prezesem Rady Ministrów – uprawnień, które w ramach konstytucji mógł realizować samodzielnie. Umowa paryska oznaczała z jednej strony rezygnację przez prezydenta z jego prerogatyw, z drugiej zaś zmianę pozycji ustrojowej premiera W. Sikorskiego, która uległa znacznemu wzmocnieniu. Następnie 2 listopada 1939 r. prezydent rozwiązał parlament, a wykonywanie władzy ustawodawczej odbywało się w formie ustawodawstwa delegowanego wydawanego przez prezydenta przy współudziale prezesa Rady Ministrów<sup>54</sup>.

Umowa paryska nie miała charakteru prawnego, była tylko aktem politycznym, zobowiązaniem moralnym prezydenta. Wobec tego, że nie było Sejmu na emigracji, premier nie podlegał kontroli parlamentu. Jedynym skrzepowaniem władzy premiera był wymóg konstytucji, ażeby akty ustawodawcze posiadały podpis prezydenta. Natomiast 18 grudnia 1939 r. Sikorski w „odezwie do rządu” zobowiązał się, iż każde postanowienie w sprawach ważnych zapadać miało w ścisłym porozumieniu prezydenta z rządem. Było to analogiczne zobowiązanie do zawartego w oświadczeniu prezydenta z 30 września 1939 r., nieposiadające waloru prawnego<sup>55</sup>.

Legalizm polskiego rządu emigracyjnego wypływający z Konstytucji kwietniowej, a także moc obowiązującą tej Konstytucji odrzuciły władze Polski Ludowej. We wszystkich podstawowych dokumentach politycznych i aktach prawnych nowej władzy potraktowana ona została jak konstytucja faszystowska i nielegalna, narzucona siłą, wbrew postanowieniom zawartym w art. 125 Konstytucji marcowej, regulującej sposób jej zmiany<sup>56</sup>. Zarówno deklaracja Krajowej Rady Narodowej z 1 stycznia 1944 r., jak i Manifest PKWN z 22 lipca 1944 r. odmówiły rządowi londyńskiemu podstaw prawnych do dalszego funkcjonowania i do czasu uchwalenia nowej konstytucji przez przyszły Sejm Ustawodawczy działać miały na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 r. jako jedynie prawnie uchwalonej i legalnie obowiązującej<sup>57</sup>. Powołana jeszcze w czasie okupacji KRN pełniła do

---

<sup>53</sup> R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim...*, s. 134.

<sup>54</sup> R. Mojak, *Ewolucja polskiego konstytucjonalizmu...*, s. 73.

<sup>55</sup> W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988, s. 19 i 28.

<sup>56</sup> F. Siemieński, *Ewolucja instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, vol. XXXVII, Lublin 1990, s. 188.

<sup>57</sup> S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe...*, s. 27.

1947 r. w Polsce Ludowej funkcję tymczasowego parlamentu<sup>58</sup>. Organizacja oraz kompetencje KRN zostały określone ustawą z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>59</sup>. Organem kierowniczym KRN było Prezydium KRN, którego uprawnienia wskazywały na odejście od zasady podziału władzy na rzecz zasady jedności władzy państwowej. Drugim organem kierowniczym był przewodniczący, a następnie prezydent KRN. Do kompetencji KRN należało: ustawodawstwo, uchwalanie budżetu i planów gospodarczych, ustalanie linii polityki państwa, kontrola działalności organów wykonawczych i nadzór nad radami narodowymi<sup>60</sup>. Ustawą z 21 lipca 1944 r.<sup>61</sup> powołała ona Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego „jako tymczasową władzę wykonawczą dla kierowania walką wyzwolenczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości Polski”. PKWN był organem politycznie podporządkowanym KRN i sprawującym funkcję jej egzekutywy, mającym funkcjonować do czasu powołania Rządu Tymczasowego<sup>62</sup>. Tym samym KRN zachowała dla siebie kompetencje w dziedzinie ustawodawstwa. Manifest PKWN konsekwentnie określił ją jako „tymczasowy parlament” i „jedyne legalne źródło władzy w Polsce”. Koncepcja KRN jako tymczasowego parlamentu opierała się na założeniu, że KRN jest organem przedstawicielskim i najwyższym ogniwem w systemie rad narodowych<sup>63</sup>. KRN pozostała organem całego ustawodawstwa we wszystkich dziedzinach życia społecznego i państwowego podlegających regulowaniu normami prawnymi. W tym też charakterze przekazała później prawo realizowania, w pewnym zakresie i pod określonymi warunkami, części ustawodawstwa przez PKWN w drodze dekretów<sup>64</sup>. Nastąpiło to na mocy ustawy z 15 sierpnia 1944 r.<sup>65</sup> PKWN został wyposażony w tymczasowe prawo wydawania dekretów z mocą ustawy w tych wszystkich sprawach, dla których według Konstytucji marcowej właściwą była forma ustawy. Dekrety PKWN (od 3 stycznia 1945 r. dekrety Rządu Tymczasowego<sup>66</sup>, na który przelane zostały uprawnienia prawo-

---

<sup>58</sup> J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa jako organ przedstawicielski* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976, s. 95.

<sup>59</sup> Dz.U. 1944, nr 5, poz. 22.

<sup>60</sup> J. Zakrzewska, *Funkcje i zadania Krajowej Rady Narodowej jako parlamentu oraz sposób ich realizacji* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976, s. 115–155.

<sup>61</sup> Dz.U. 1944, nr 1, poz. 1.

<sup>62</sup> A. Burda (red.), *Krajowa Rada Narodowa*, Wrocław 1976, s. 65.

<sup>63</sup> J. Trzciniński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 250.

<sup>64</sup> Z. Jarosz, J. Zakrzewska, *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, nr 1, s. 55.

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy przez PKWN (Dz.U. 1944, nr 1, poz. 3).

<sup>66</sup> Dz.U. 1944, nr 1, poz. 1.

twórcze PKWN) wymagały zatwierdzenia przez KRN. Obowiązek ich przedłożenia na najbliższym plenarnym posiedzeniu ciążył na prezydium KRN. Do połowy 1945 r. sposób zatwierdzania dekretów był dość uproszczony. Prezydium zatwierdzało je samodzielnie, nie dając możliwości wnikliwego ustosunkowania się do tych aktów. Od czerwca 1945 r. do prac nad analizą dekretów włączone zostały komisje poselskie. Przed skierowaniem do prezydium dekrety były rozpatrywane i opiniowane przez odpowiednie komisje resortowe. Prezydium rzadko wprowadzało poprawki do projektu dekretu, ograniczając się do uwzględniania wniosków komisji. Prace komisji prowadziły czasami do gruntownej zmiany treści dekretu<sup>67</sup>. W przypadku gdy KRN odmówiła ich zatwierdzenia zwykłą większością głosów, traciły bezzwłocznie moc prawną. KRN mogła też uchwalić ustawę w miejsce istniejącego dekretu albo zatwierdzić dekret, uchwalając jednocześnie ustawę zmieniającą dekret lub rezolucję wzywającą rząd do przeprowadzenia w nim zmian<sup>68</sup>. Ustawa nie określała natomiast skutków związanych z nieprzedłożeniem przez prezydium dekretów do zatwierdzenia. Jednakże dekret z 29 września 1945 r.<sup>69</sup> usankcjonował praktykę, która wytworzyła się jeszcze przed jego uchwaleniem i wejściem w życie. Art. 2 pkt 2 dekretu postanawiał bowiem, że w Dzienniku Ustaw RP ogłaszać należało obwieszczenia ministra sprawiedliwości o utracie mocy obowiązującej dekretów bądź wskutek nieprzedłożenia ich na najbliższym plenarnym posiedzeniu KRN, bądź też wskutek odmowy zatwierdzenia ich przez KRN. W praktyce wyłoniły się też inne zagadnienia mające znaczenie praktyczne i teoretyczne. Pojawiły się rozważania na temat tego, w którym dniu dekrety nieprzedłożone do zatwierdzenia miały tracić moc obowiązującą oraz rozważania dotyczące przepisów o materiałach prawnych regulowanych poprzednio przez dekret, który utracił moc obowiązującą wskutek nieprzedłożenia go KRN<sup>70</sup>.

Wśród aktów prawnych o mocy ustawy fundamentalne znaczenie w kształtowaniu społeczno-gospodarczego ustroju Polski Ludowej miał dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>71</sup>. Stanowił on podstawę realizacji przebudowy ustroju rolnego, a w swym zamyśle miał na celu pozyskanie ludności wiejskiej dla nowej władzy państwowej. W treści rozstrzygnięcia tego dekretu znalazły wyraz wcześniejsze koncepcje dotyczące przebudowy ustroju rolnego formułowane przez różne ośrodki polityczne<sup>72</sup>.

---

<sup>67</sup> J. Mordwiłko, *Prezydium Krajowej Rady Narodowej* [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, red. A. Burda, Wrocław 1976, s. 168.

<sup>68</sup> J. Zakrzewska, *Funkcje i zadania...*, s. 150.

<sup>69</sup> Dekret o zmianie i uzupełnieniu przepisów o wydawaniu Dziennika Ustaw RP (Dz.U. 1945, nr 55, poz. 305).

<sup>70</sup> A. Lesisz, S. Rozmaryn, *Dekrety nie przedłożone KRN*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 11–12, s. 45 i 46.

<sup>71</sup> Dz.U. 1945, nr 3, poz. 13.

<sup>72</sup> K. Strózczyk, *Koncepcje polityczne urzeczywistnione w dekrete o reformie rolnej*, „Nowe Rolnictwo” 1984, nr 7–8, s. 4.

Charakterystyczną cechą instytucji prawnych ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w okresie Krajowej Rady Narodowej była ich tymczasowość. Wszystkie ważne akty konstytucyjne tego okresu łączyła cecha tymczasowości podstawowych instytucji ustroju politycznego (KRN, PKWN, później Rządu Tymczasowego) i podstaw prawnych ich działania (w tym „podstawowych założeń Konstytucji z 17 marca 1921 r.”) z zapowiedzią zwołania w przyszłości Sejmu Ustawodawczego, który miał uchwalić nową konstytucję.

TRJN został rozwiązany 8 lutego 1947 r. przez nowo wybrany Sejm Ustawodawczy<sup>73</sup>. Wybór Sejmu Ustawodawczego zapoczątkował nowy okres rozwoju ustroju państwa. W celu stworzenia nowych podstaw prawnych ustroju konstytucyjnego sejm uchwalił ustawę konstytucyjną 4 lutego 1947 r. o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej<sup>74</sup>, a następnie 19 lutego 1947 r. uchwalona została ustawa konstytucyjna o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>75</sup>, zwana potocznie Małą Konstytucją<sup>76</sup>. Nazwa ta nawiązywała do polskich tradycji konstytucyjnych z 1919 r. i wyrażała dwie podstawowe cechy przedmiotowej ustawy: jej tymczasowość i niepełność. Tymczasowy charakter ustawy konstytucyjnej z 1947 r. wyrażony został *expressis verbis* w art. 1 ustawy, który stanowił, że miała ona obowiązywać do czasu wejścia w życie nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasowa ustawa konstytucyjna miała służyć stabilizacji politycznej zapoczątkowanej wyborami Sejmu Ustawodawczego i umacniać dalszy socjalistyczny kierunek rozwoju państwowości polskiej. Jej krytyka z punktu widzenia niedostosowania do nowych stosunków społecznych i politycznych pojawiła się w okresie znacznie późniejszym, poprzedzającym uchwalenie nowej konstytucji.

Drugą podstawową cechą Małej Konstytucji, a więc jej niepełność, oddawał tytuł ustawy konstytucyjnej. Dotyczyła ona mianowicie tylko budowy i zakresu działania najwyższych organów państwowych. Nie określała natomiast założeń ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, nie regulowała organizacji i kompetencji aparatu państwowego w terenie, a także kwestii praw i wolności obywatelskich. Niepełność aktu konstytucyjnego z 19 lutego 1947 r. stwarzała jednocześnie możliwość, zwłaszcza w początkowym okresie, przyznania istotnej roli Konstytucji marcowej w materiałach nieuormowanych w Małej Konstytucji<sup>77</sup>.

Z Konstytucji marcowej przyjęty został parlamentarno-gabinetowy system rządów, określający stosunki organizacyjne i funkcjonalne między Sejmem

<sup>73</sup> J. Trzciniński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego...*, s. 253 i 258.

<sup>74</sup> Dz.U. 1947, nr 9, poz. 43.

<sup>75</sup> Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71.

<sup>76</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Polski Ludowej i jego ewolucja* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 80 i 81.

<sup>77</sup> K. Działocha, *Mała Konstytucja z 1947 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 274–275.

Ustawodawczym a prezydentem i rządem. Mała Konstytucja zachowała w zasadzie dwuczłonową egzekutywę (prezydent i rząd), ale stworzony został też trzeci organ polityczno-wykonawczy w postaci Rady Państwa. Polityczny skład Rady określony był przez ówczesny system polityczny. W jej skład wchodził z urzędu: prezydent jako przewodniczący, marszałek i wicemarszałkowie Sejmu Ustawodawczego, prezes Najwyższej Izby Kontroli, a w czasie wojny również naczelny dowódca Wojska Polskiego. Sejm mógł uzupełniać skład Rady, powołując dalszych członków na jej wniosek<sup>78</sup>. Rada Państwa wyposażona została w kompetencje właściwe rządowi, wprowadzono też zasadę wykonywania przez rząd ważnych kompetencji łącznie z Radą Państwa (zatwierdzanie dekretów rządu, wydawanie zgody na ogłoszenie rządowych projektów ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, wymóg uchwały Rady Państwa w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego na wniosek rządu)<sup>79</sup>. Praktyka konstytucyjna przejawiająca się w ustawodawstwie zwykłym rozszerzyła zakres działania Rady Państwa przez nadanie jej jeszcze innych uprawnień, poza wyraźnie wymienionymi w ustawie konstytucyjnej<sup>80</sup>. Rada Państwa była stałą instytucją nieodpowiedzialną parlamentarnie ani konstytucyjnie przed Sejmem<sup>81</sup>.

Funkcja ustawodawcza powierzona została Sejmowi Ustawodawczemu, chociaż obok ustaw przewidziano również dekrety z mocą ustawy. Zgodnie z art. 4 ustawy konstytucyjnej dekrety mógł wydawać rząd na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Sejm w formie ustawy. Z przepisów Małej Konstytucji nie wynikało, ażeby dekret był wyjątkową formą prawodawstwa. Pełnomocnictwa mogły być udzielane tylko na okres między sesjami, w razie odroczenia sesji, a także na okres po rozwiązaniu Sejmu Ustawodawczego aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu. Z zakresu przedmiotowego dekretów wyłączone zostały kwestie dotyczące: konstytucji, ordynacji wyborczej, kontroli państwowej, odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów, budżetu, narodowego planu gospodarczego, zmiany systemu monetarnego, poboru rekruta, ustroju samorządu oraz ratyfikacji umów międzynarodowych. Zakres przedmiotowy określony został zatem w drodze negatywnej klauzuli materialnej. Ustawa upoważniająca mogła wyłączyć spod kompetencji rządu także inne materie<sup>82</sup>. Dekrety wymagały zatwierdzenia przez Radę Państwa i Sejm. W siedmiu przypadkach Rada Państwa nie zatwierdziła dekretów i zwróciła je

<sup>78</sup> Z. Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Warszawa 1977, s. 185.

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 284 i 285.

<sup>80</sup> S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe...*, s. 368.

<sup>81</sup> Z. Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego...*, s. 183.

<sup>82</sup> K. Działocha, *Funkcje Sejmu Ustawodawczego* [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, red. M. Rybicki, Warszawa 1977, s. 231–232.

Radzie Ministrów<sup>83</sup>. Przedłożenie dekretów Sejmowi do zatwierdzenia następować miało na najbliższej jego sesji. Zgodnie z regulaminem sejmu marszałek kierował dekrety do komisji. W praktyce sprawozdawcy ograniczali się do występowania z wnioskiem o zatwierdzenie dekretów, a dyskusja merytoryczna nad sprawozdaniami zdarzała się tylko w pierwszych latach działalności Sejmu Ustawodawczego. Dekrety zatwierdzane były pojedynczo lub łącznie. Sejm nigdy nie podjął bezpośrednio uchwały o odmowie ich zatwierdzenia<sup>84</sup>. Dekrety nieprzedłożone do zatwierdzenia albo dekrety, których zatwierdzenia Sejm odmówił, traciły moc obowiązującą w dniu zamknięcia lub odroczenia sesji. Moc obowiązującą zachowywały więc nie tylko dekrety wyraźnie zatwierdzone, ale też te, co do których Sejm w czasie „najbliższej sesji” nie powziął uchwały<sup>85</sup>. Dekrety podpisywał prezydent wraz z prezesem Rady Ministrów i zarządzał ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Praktyka, jaka wykształciła się w związku z zagadnieniem dekretów z mocą ustawy, była charakterystyczna dla stosunku między rządem a Sejmem. Bezpośrednio po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. rząd przedłożył Sejmowi wniosek o udzielenie mu pełnomocnictw do wydawania dekretów z mocą ustawy w ciągu wszystkich okresów międzysesyjnych, jakie przewidywał art. 4 tej ustawy, aż do ukonstytuowania się nowego parlamentu. Na pierwszym posiedzeniu Sejmu rząd ograniczył jednak swój wniosek do okresu od dnia zamknięcia pierwszej sesji do Sejmu do dnia otwarcia sesji następnej. Zasada ta utrwaliła się następnie w praktyce. Rząd stale wnioskował o udzielenie mu pełnomocnictw jedynie na okres przerwy między sesją, na której wniosek był rozpatrywany, a sesją następną<sup>86</sup>.

Praktyka konstytucyjna dała też wyraz interpretacji art. 13 i 19 o „odpowiednim” stosowaniu postanowień Konstytucji marcowej. Otóż praktyka stała na stanowisku obowiązywania wszystkich wymienionych artykułów Konstytucji marcowej jako norm prawnych, a nie tylko jako ogólnych wytycznych. Zwrot o „odpowiednim” stosowaniu tłumaczono tym, że w recypowanych artykułach Konstytucji była też mowa o instytucjach już niesfunkcjonujących<sup>87</sup>.

Pod koniec lat czterdziestych odstępowano powoli od poglądu o obowiązywaniu „podstawowych założeń” Konstytucji marcowej. Przyczyna tkwiła głównie w ogólnych przemianach politycznych i prawnych w Polsce w końcu lat czterdziestych. W dziedzinie życia politycznego podstawowe znaczenie miały

---

<sup>83</sup> Z. Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego...*, s. 193.

<sup>84</sup> K. Działocha, *Funkcje Sejmu Ustawodawczego...*, s. 240.

<sup>85</sup> K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 152.

<sup>86</sup> S. Rozmaryn, *Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 8, s. 18.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

zmiany w systemie partyjnym związane z eliminacją PSL oraz procesy ideowej i politycznej integracji w ruchu robotniczym zakończone zjednoczeniem partii robotniczych.

Pomimo negatywnych doświadczeń praktyki konstytucyjnej lat 1947–1952 w dziedzinie funkcjonowania demokratycznych instytucji ustroju jej dorobek oceniony został jako doniosły z punktu widzenia kształtowania się założeń i kształtu przyszłej konstytucji. Po pierwsze dowiodła ona, że przyjęte podstawowe zasady i instytucje Konstytucji marcowej były nieodpowiednie dla nowych warunków społecznych i struktur politycznych, jakie uformowały się w wyniku wejścia na drogę rozwoju socjalistycznego. Dlatego też musiały zostać w przyszłości wyeliminowane. Po drugie w praktyce okresu Sejmu Ustawodawczego wykształciło się wiele zasad i instytucji ustrojowych adekwatnych do ówczesnych stosunków społecznych i politycznych (zasada zwierzchnictwa ludu, jedności władzy państwowej, społecznej własności środków produkcji, gospodarki planowej, praw socjalnych, nowego systemu partyjnego)<sup>88</sup>.

Przedstawione rozważania na temat genezy ustawodawstwa delegowanego prowadzą do wniosku, że instytucja pozaparlamentarnych aktów o mocy ustawy zawsze była znana prawu konstytucyjnemu. Występowała w dziejach Polski przedwojennej, sięgano do niej w okresie wojny, pojawiła się niemal natychmiast po II wojnie światowej. Akty o mocy ustawy miały przeważnie charakter uzupełnienia procesu legislacyjnego i mogły być stanowione pod określonymi warunkami. Polska tradycja ustrojowa II Rzeczypospolitej pokazuje, że z kompetencji tych korzystała głowa państwa. Rozwiązania ukształtowane w okresie KRN przewidywały uprawnienia dekreto dawcze dla rządu. Do międzywojennej koncepcji ustawodawstwa delegowanego nawiązywały rozwiązania przyjęte w Małej Konstytucji z 1947 r.

Instytucja ustawodawstwa delegowanego nie występowała pod rządem Konstytucji marcowej, pojawiła się w ustawie o naprawie skarbu państwa i reformie walutowej, a podstawę konstytucyjną zyskała w noweli sierpniowej. Szerokie uprawnienia prawotwórcze służyły niewątpliwie wzmocnieniu egzekutywy. Ograniczenie kompetencji ustawodawczych Sejmu i Senatu w Konstytucji kwietniowej na rzecz prezydenta było następstwem pewnych tendencji autorytarnych. Natomiast czynniki, takie jak np. tempo życia czy skomplikowanie ustawodawstwa, którymi uzasadniano rozpowszechnianie się ustawodawstwa dekreto wego, nie w pełni uzasadniały taką konieczność. W latach 1944–1952, a więc w okresie Krajowej Rady Narodowej i Sejmu Ustawodawczego, przyjęto koncepcję tymczasowych rozwiązań w zakresie organizacji naczelných organów państwowych. W okresie tym funkcje ustawodawcze powierzano tradycyjnie parlamentom, ale występowały też akty prawne o mocy ustawy wydawane przez

---

<sup>88</sup> K. Działocha, *Mała Konstytucja z 1947 r...*, s. 279 i 313.

organy władzy wykonawczej. Obóz rządzący wykazywał wahania w zakresie przyjmowania rozwiązań ustrojowych. Wprowadzone formy ustrojowe przenoszone były ze Związku Radzieckiego, a jednocześnie wykorzystywano tradycje demokratyczne i instytucje ustrojowe przewidziane w Konstytucji marcowej. Taki stan był wynikiem nieskonkretyzowanych jeszcze poglądów na istotę państwa demokracji ludowej. O ile druga tendencja pod koniec okresu Sejmu Ustawodawczego ulegała w widoczny sposób osłabieniu, o tyle pierwsza umacniała się, co znalazło wyraz w przeprowadzonych reformach aparatu państwowego. Odchodzenie od zasad Konstytucji marcowej uwidoczniło się w słabnącej roli Sejmu w zakresie ustawodawstwa, gdzie w coraz szerszym zakresie stawała się widoczna rola rządu jako twórcy prawa. Rząd spełniał tę rolę, wydając coraz częściej dekrety z mocą ustawy.

### Streszczenie

Pozaparlamentarne akty z mocą ustawy wpisują się w tradycję polskiego konstytucjonalizmu i były różnie traktowane w poszczególnych systemach rządów. Występowały w polskim prawie konstytucyjnym w okresie II Rzeczypospolitej, w okresie II wojny światowej i bezpośrednio po jej zakończeniu. W okresie przedkonstytucyjnym ustawodawstwo delegowane występowało w czasie prowizorium państwowego po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie w 1918 roku i było podstawowym instrumentem tworzenia prawa. Konstytucje polskie znały różne formy pozaparlamentarnych aktów prawnych z mocą ustawy i w różny sposób ustalały zakres oraz podstawę prawną ich wydawania. Jedynie Konstytucja marcowa z 1921 r. nie przewidywała *expressis verbis* aktów tego rodzaju.

*Słowa kluczowe:* akty prawne z mocą ustawy, ustawodawstwo delegowane, dekrety

### **LEGAL DOCUMENTS HAVING THE FORCE OF LAW IN POLISH CONSTITUTIONAL LAW IN 1921–1947**

#### Summary

Non-parliamentary legal acts are part of a tradition of Polish constitutionalism and were treated differently in the various systems of Government. They existed in the Polish constitutional law during the period of the second Polish Republic, during World War II and immediately after its completion. During the *preconstitutional* legislation was delegated at the time of functioning of the makeshift Government after the recovery of the Polish State's independence in 1918 and it was the primary instrument of lawmaking. Polish constitutions showed various forms of non-parliamentary legal acts with the force of law and in a variety of ways laid down the scope and legal basis of their establishing. Only the March Constitution adopted in 1921 did not provided distinctly the acts of this kind.

*Key words:* legal documents having the force of law, delegated legislation, decree