

Krzysztof Eckhardt

Parlamentarna kontrola rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych na podstawie art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przewidzianych w art. 234 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. służy wypełnianiu funkcji ustrojowych Prezydenta jako „gwaranta ciągłości władzy państwowej”¹.

Jest to określenie, które pojawiło się po raz pierwszy w polskiej Konstytucji i już w czasie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wzbudziło liczne kontrowersje². Wydaje się, iż na podstawie prezentowanych w doktrynie poglądów można przyjąć co najmniej dwa rozumienia roli gwaranta ciągłości władzy państwowej. W znaczeniu szerokim jest to korzystanie z wszelkich kompetencji związanych ze stabilizacją władzy w państwie, w wąskim zaś przejmowanie kompetencji od innych organów, gdy ciągłość ich funkcjonowania zostanie przerwana³. W pierwszym ujęciu chodzi np. o zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, udział w powoływaniu rządu, uprawnienia nominacyjne, inicjatywę ustawodawczą, wygłaszanie orędzi, weto ustawodawcze, występowanie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, wprowadzanie stanu wojennego i wyjątkowego itp. W drugim, jedynie o prawo zastępowania Sejmu w sytuacjach wskazanych w Konstytucji i właśnie taką rezerwową kompetencją Prezydenta jest prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁴.

¹ Art. 126 ust. 1 Konstytucji.

² Zob. KKZN Biuletyn XX, s. 69 – 76, oraz KKZN Biuletyn XXI, s. 18 – 25.

³ Zob. np. wypowiedzi ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, K. Działochy i P. Sarnieckiego, KKZN Biuletyn XXI, s. 18 – 19 i KKZN Biuletyn XX, s. 69 – 70, a także: R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11 – 12, s. 57 – 58; P. Sarniecki, *Rozdział V „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, artykuł 126, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 7 – 8; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 168; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Zakamycze 1999, s. 131 – 132.

⁴ Drugą z rezerwowych kompetencji Prezydenta jest określone w art. 116 prawo wypowiadania wojny w zastrępie Sejmu.

Art. 234 ust. 1 konstytucji stanowi: „Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3 – 5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu”.

Konstrukcja ta to rodzaj aktu normatywnego nazywany dekretem z upoważnienia konstytucji, albo dekretem z konieczności państwowej (drugi rodzaj, to dekret z upoważnienia ustawy⁵). Inaczej mówiąc akt ten, posiada wszystkie cechy dekretu o mocy ustawy oraz te które charakteryzują taką jego formę, która właściwa jest dla sytuacji określanych mianem „stanu konieczności państwowej”⁶.

Historia dekretu z konieczności państwowej sięga Karty Konstytucyjnej Ludwika XVIII z 1814 r., która w art. 14 mówiła między innymi o prawie monarchy do wydawania ordonansów niezbędnych dla „bezpieczeństwa państwa”⁷. Podobne ujęcie występowało w konstytucjach niemieckich XIX wieku⁸. Mimo tak odległej genezy dekrety z mocą ustawy przed pierwszą wojną światową były bardzo rzadkie. „Nie znane były na terenie republikańskim. Nawet w monarchiach konstytucyjnych należały do rzadkości. Przewidziane były w konstytucjach Prus, Austrii i Rosji, ale stosowane na szerszą skalę tylko w Austrii (§ 14)”⁹. Później pod wpływem różnych sytuacji kryzysowych, a zwłaszcza I wojny światowej, problem dekretów z konieczności państwowej stał się bardzo aktualny, będąc przedmiotem zainteresowania zwłaszcza francuskiej i niemieckiej nauki prawa¹⁰. Od zakończenia II wojny światowej nastąpił szybki rozwój konstytucyjnych postanowień na wypadek stanów nadzwyczajnych. Jedynie w początkach istnienia państw socjalistycznych panowało przekonanie o zbędności takich rozwiązań, ale i tu w konstytucjach z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych (Bułgaria, Rumunia, Jugosławia) pojawiają się podstawy dla wydawania aktów normatywnych mających charakter ustawodawstwa wyjątkowego¹¹.

Jednym z podstawowych zagadnień związanych z wszelkiego rodzaju dekretemi jest parlamentarna kontrola nad ich wydawaniem¹².

Kontrola parlamentarna ma znaczenie przede wszystkim dla utrzymania pozycji parlamentu jako organu ustawodawczego. Do niego należy stanowienie prawa, a jeżeli w jakimś zakresie stanowi je także inny organ, to parlament powinien taką działalność kontrolować¹³.

⁵ Na temat szczegółowej charakterystyki różnego rodzaju dekretów z mocą ustawy zob. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, A UW No 20 Prawo XIII, Wrocław 1964.

⁶ Szerzej na temat charakterystyki rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych na podstawie art. 234 konstytucji jako „dekretów z konieczności państwowej” zob. K. Eckhardt, *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Prawo — administracja — gospodarka w procesie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. J. Buczkowskiego i J. Poślusznego, Przemyśl 2001, s. 126 – 142.

⁷ Zob. *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, opracowali B. Lesiński i J. Walachowicz, Poznań 1975, s. 180.

⁸ Zob. L. Łustacz, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968, s. 137 – 148.

⁹ A. Peretiatkowicz, *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1947, s. 39; zob. także R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918 – 1926*, Warszawa 1994, s. 11 – 26.

¹⁰ Zob. J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983 nr 3, s. 11 – 20.

¹¹ Zob. K. Działocha, *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, Wrocław 1981, s. 159.

¹² K. Działocha, *Ustawodawstwo delegowane*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1994, s. 54.

¹³ K. Działocha, *Rozporządzenie z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 57.

W odniesieniu do rozporządzeń, które mogą być wydawane na podstawie art. 234 konstytucji, kontrola praktycznie sprowadza się do ich zatwierdzania na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Jest to powszechnie przyjmowane rozwiązanie we współczesnych demokratycznych państwach¹⁴, toteż brak odpowiedniej procedury zatwierdzającej budzi zawsze zastrzeżenia¹⁵. Tak właśnie było w odniesieniu do konstrukcji art. 23 Małej Konstytucji z 1992 r.¹⁶, tym bardziej iż nie dawał on Sejmowi możliwości zmiany rozporządzenia z mocą ustawy za pomocą ustawy uchwalonej z własnej inicjatywy bądź z inicjatywy Senatu lub Prezydenta¹⁷. W przypadku konstrukcji dekretów „z konieczności państwowej” zamiast zatwierdzania przez parlament stosowane jest niekiedy rozwiązanie polegające na czasowym ograniczeniu ich obowiązywania do okresu trwania stanu nadzwyczajnego. Z dniem zniesienia stanu nadzwyczajnego dekrety tracą moc, chyba że parlament przedłuży ich obowiązywanie¹⁸.

Konstytucja przewiduje kontrolę wyłącznie ze strony Sejmu. Wykładnia językowa wskazuje jednoznacznie, iż Senat nie uczestniczy w procedurze zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy¹⁹. Oznacza to, iż „w rozumieniu konstytucji zatwierdzanie rozporządzeń z mocą ustawy nie należy do funkcji ustawodawczej wykonywanej przez Sejm i Senat, a wyłącznie do funkcji kontrolnej leżącej wyłącznie w gestii Sejmu”²⁰. Podobne rozwiązanie przewidywał art. 44 Konstytucji Marcowej po noweli z 2 sierpnia 1926 r., co spotkało się z krytyką ówczesnej nauki prawa. Argumentowano, „że jeżeli prawo kontroli zostało przyznane Senatowi w stosunku do uchwał ustawodawczych Sejmu (art. 35), to *a fortiori* powinno przysługiwać mu ono w stosunku do aktów egzekutywy”²¹. Moim zdaniem to stanowisko i dzisiaj nie jest pozbawione racji. Wprowadzić Senat nie jest „kontrolerem” działalności ustawodawczej Sejmu, a raczej współtwórcą ustawy²², ale w przypadku

¹⁴ P. Sarnecki, *Rozporządzenie z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3, s. 9.

¹⁵ Zatwierdzenie może przybierać formę *przekształcenia w ustawę* (np. art. 77 Konstytucji Włoch).

¹⁶ Zob. np. F. Siemieński, *Kontrola Sejmu nad rozporządzeniami z mocą ustawy*, [w:] M. Kruk (red.), „*Mała Konstytucja*” w *procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 136 – 142.

¹⁷ Art. 23 ust. 3 Małej Konstytucji stanowił: „W czasie obowiązywania ustawy o upoważnieniu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy inicjatywa ustawodawcza w zakresie, o którym mowa w ust. 2, przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów”.

¹⁸ Takie rozwiązanie posługując się przykładem węgierskim proponował S. Gebethner jako przedstawiciel Rady Ministrów podczas obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, zob. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XXXIV, s. 67.

§ 19/B Konstytucji Republiki Węgierskiej stanowi:

(4) Rada Obrony Narodowej może wydawać dekrety, które mogą zawieszać stosowanie poszczególnych ustaw albo odbiegać od postanowień ustawowych, jak również przedsięwziąć inne środki nadzwyczajne, nie może jednak ona zawiesić stosowania Konstytucji,

(5) Dekret Rady Obrony Narodowej traci moc z chwilą ustania stanu wyjątkowego, chyba że Zgromadzenie Krajowe przedłuży moc obowiązującą tego dekretu.

Podobnie w Izraelu: „Rozporządzenia nadzwyczajne tracą moc obowiązującą po upływie trzech miesięcy od ich wydania, chyba że okres ich obowiązywania został przedłużony ustawą albo zostały one chylone przez Kneset w drodze ustawy lub na podstawie decyzji przyjętej przez większość członków Knesetu” — art. 50 (f) ustawy zasadniczej o rządzie.

¹⁹ Zatwierdzanie dekretów „z konieczności państwowej” wyłącznie przez jedną izbę dwuizbowego parlamentu nie jest rozwiązaniem odosobnionym, takie rozwiązanie przyjmują np. Konstytucja Chorwacji (art. 101) i Słowenii (art. 108).

²⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999, s. 250; zob. także W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 107 – 108.

²¹ K. Działocha, *Dekret z mocą...*, s. 56.

²² Zob. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989 – 1993)*, Warszawa 1995, s. 24 – 25.

zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy określenie „kontrola” jest odpowiednie. Nie chodzi oczywiście o stosowanie tutaj pełnej procedury ustawodawczej (choćby ze względu na to, iż wówczas Prezydent musiałby uczestniczyć w zatwierdzaniu aktów wydawanych przez siebie), ale o zgodne uchwały obu izb²³. Udział Senatu w zatwierdzaniu rozporządzenia z mocą ustawy nie powodowałby tego, iżby czynność ta stawała się aktem prawotwórczym. Byłaby to nadal działalność kontrolna, ale z udziałem obu izb²⁴. Oczywiście wówczas trzeba by przyjąć, iż jest to kontrola szczególna, wykraczająca poza zakres art. 95 ust. 2 konstytucji, bowiem podmiotem funkcji kontrolnej opartej na tym przepisie jest wyłącznie Sejm, a przedmiotem kontroli wyłącznie działalność Rady Ministrów²⁵. Udział Senatu w procedurze zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy byłby rozszerzeniem na obie izby parlamentarnej kontroli nad czynnościami podejmowanymi w zastępstwie parlamentu²⁶. Przeciwno włączeniu drugiej izby w ten proces przemawia przede wszystkim to, iż uległby on wydłużeniu i stałby się bardziej skomplikowany²⁷.

Chcąc znaleźć podstawę dla senackiej kontroli rozporządzeń z mocą ustawy, można by próbować szukać analogii do konstrukcji przyjętej w regulaminie Sejmu²⁸ w związku z przewidywaną w art. 122 ust. 4 ustawy zasadniczej instytucją usuwania „niezgodności przepisów ustawowych” z Konstytucją. Z art. 62 i 63 regulaminu Sejmu i art. 72 regulaminu Senatu²⁹ wyraźnie wynika, iż w usuwaniu tych niezgodności bierze udział Senat, chociaż Konstytucja stanowi, że Prezydent „zwraca ustawę **Sejmowi** w celu usunięcia niezgodności”. Trzeba jednak zauważyć, iż po pierwsze — rozwiązanie to spotkało się z krytycznym przyjęciem w doktrynie³⁰, po drugie — sformułowanie użyte w art. 234 jest bardziej jednoznaczne. O ile można przyjąć, iż zwrócenie ustawy Sejmowi w celu usunięcia niezgodności „nie przesądza bynajmniej, że jedynie ta izba ma owe niezgodności usuwać”³¹, o tyle trudno uznać, iż stwierdzenie „rozporządzania te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu” obejmuje również czynności zatwierdzające podejmowane przez Senat.

Parlamentarna kontrola nad rozporządzeniami z mocą ustawy jest kontrolą nad działaniem obu organów władzy wykonawczej. Wprawdzie Prezydent może wydawać je jedynie na wniosek Rady Ministrów, ale nie oznacza to, iż musi on przychylić się do takich

²³ W czasie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego proponowano na przykład aby Sejm zatwierdzał rozporządzenia z mocą ustawy „za zgodą” Senatu; zob. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn XXXIV, s. 66 – 67.

²⁴ W czasie uchwalania noweli sierpniowej Senat żądał przyznania mu samodzielnego prawa uchylania rozporządzeń z mocą ustawy, proponował by mógł je uchylać *Sejm lub Senat*; zob. S. Krukowski, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, [w:] *Konstytucje Polskie, Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, tom 2, praca zbiorowa pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 134.

²⁵ Zob. L. Garlicki, *Uwaga 6 do art. 95*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 5.

²⁶ Problem istnienia konstytucyjnych podstaw dla „kompetencji kontrolnych” Senatu jest problemem spornym, ponieważ wyłącznie Sejmowi prawa zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy można uznać jako argument przeciwko wyodrębnianiu takich kompetencji, zob. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9 – 27 oraz L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 28 – 38; W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 14 – 15.

²⁷ Zob. P. Sarnecki, *Rozporządzenie...*, s. 10.

²⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2002 nr 23, poz. 398 z późn. zm.

²⁹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. 2002, nr 54, poz. 741).

wniosków. Zgodzić należy się bowiem z poglądem, że Konstytucja ukształtowała stanowisko prezydenta jako czynnika na tyle samodzielnego, iż wnioski o wydanie rozporządzeń z mocą ustawy może on traktować jako jedynie sugerujące, a nie wiążące³².

Rozporządzenia z mocą ustawy podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu, to znaczy na pierwszym posiedzeniu, na którym Sejm zbierze się po wydaniu rozporządzenia³³. Można tu przewidzieć dwie sytuacje. Pierwsza, gdy rozporządzenie z mocą ustawy zostanie wydane bezpośrednio po wprowadzeniu stanu wojennego, wówczas posiedzenie, na którym podejmowana będzie decyzja o jego zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia, może być tym samym posiedzeniem, na którym Sejm rozpatruje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego. To rozporządzenie zgodnie z art. 231 konstytucji Prezydent przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania, a Sejm rozpatruje je niezwłocznie. Jeżeli jednak Sejm nie będzie się w stanie zebrać, zatwierdzenie wprowadzenia stanu wojennego może się zbiec z zatwierdzeniem konkretnych rozporządzeń z mocą ustawy wydanych po wprowadzeniu stanu wojennego, bowiem stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw rozporządzenia o jego wprowadzeniu³⁴, a prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy nie jest zależne od poprzedniego zatwierdzenia rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego.

Sam fakt zebrania się Sejmu w składzie umożliwiającym zatwierdzenie wprowadzenia stanu wojennego powoduje wyeliminowanie prawnej możliwości dalszego wydawania rozporządzeń z mocą ustawy³⁵, a rozporządzenia wydane do tego momentu będą przedmiotem decyzji zatwierdzających bądź odmawiających zatwierdzenia.

Druga możliwość polega na tym, iż Sejm zatwierdzi rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego, a następnie wystąpią przeszkody uniemożliwiające jego zebranie się³⁶. Do czasu ustąpienia tych okoliczności i ponownego zebrania się Sejmu na posiedzenie, Prezydent po spełnieniu pozostałych warunków będzie mógł wydawać rozporządzenia z mocą ustawy.

Jeżeli przed przedstawieniem rozporządzenia do zatwierdzenia zostanie ono uchylone przez rozporządzenie późniejsze, „oba rozporządzania nie będą podlegać procedurze zatwierdzającej”³⁷ zgodnie z zasadą znajdującą zastosowanie w postępowaniu przed Trybu-

³⁰ Zob. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, Warszawa 2002, s. 126 – 127; M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 66; J. Mordwiłko, *Prawne aspekty usuwania niezgodności przepisów ustawowych w świetle art. 122 ust. 4 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 113 – 131.

³¹ Z. Jarosz, *W sprawie trybu postępowania w sytuacjach przewidzianych w art. 122 ust. 4 zd. drugie konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 68.

³² Zob. P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów, organizacja i działanie*, pod red. A. Bałabana, Zakamycze 2002, s. 227 – 228.

³³ Zob. W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec...*, s. 107.

³⁴ Art. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 156, poz. 1301).

³⁵ Niemożność zebrania się parlamentu na posiedzenie jako warunek wydawania aktów z mocą ustawy przewidują także np. konstytucje Estonii (§ 109) i Słowenii (art. 108). W Izraelu premier może uznać, że zwołanie Knesetu nie jest możliwe (art. 50 ustawy zasadniczej o rządzie).

³⁶ Na temat ewentualnych przyczyn sytuacji, w której Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, zob. K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 49 – 52.

nałem Konstytucyjnym mówiącą, iż akt, który utracił moc obowiązującą, nie podlega ocenie³⁸.

Decyzja o zniesieniu stanu wojennego — jak się wydaje — nie będzie miała bezpośrednich skutków dla prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, bowiem poprzedzić ją musi taka sytuacja, w której Sejm będzie mógł zebrać się na posiedzenie. Znieść stan wojenny może Prezydent w drodze rozporządzenia na wniosek Rady Ministrów, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony, oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa³⁹. Normalne funkcjonowanie państwa to również możliwość zbierania się Sejmu na posiedzenia. Trudno przyjąć, iż państwo normalnie funkcjonuje, jeżeli takiej możliwości nie ma.

Konstytucja nie reguluje trybu zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy. Po pierwsze nie decyduje, kto ma przedstawić je do zatwierdzenia. Czy jest to obowiązek wydającego Prezydenta⁴⁰, czy wnioskującej o wydanie Rady Ministrów, czy jakiś inny podmiot? Art. 231 *expressis verbis* stanowi, iż rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego przedstawia do zatwierdzenia Prezydent, natomiast w przypadku rozporządzeń z mocą ustawy takiego stwierdzenia brak⁴¹. Co ciekawe, alternatywne rozwiązania proponowane w czasie prac Komisji Konstytucyjnej wyraźnie wskazywały na Prezydenta jako zobowiązanego do przedstawiania Sejmowi rozporządzeń z mocą ustawy w celu zatwierdzenia⁴².

Ponieważ rozporządzenia „podlegają zatwierdzeniu przez Sejm”, a Konstytucja nie wskazuje, na czyj wniosek przyjąć należy, iż projekt stosownej uchwały może przedstawić Prezydent, Rada Ministrów, ale równie dobrze któryś z podmiotów wymienionych w art. 33 regulaminu Sejmu, tzn. Prezydium Sejmu, komisja sejmowa lub co najmniej 15 posłów. Jeżeli miałyby być inaczej, potrzebna byłaby szczegółowa dyspozycja i to — jak się wydaje — nie w regulaminie Sejmu, a w ustawie o stanie wojennym⁴³. Niestety, ustawa milczy na ten temat. Problem procedury wydawania rozporządzeń z mocą ustawy nie pojawił się ani w projekcie przedstawionym przez Prezydenta⁴⁴, ani w pracach sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych⁴⁵, ani podczas prac plenarnych Sejmu⁴⁶. Nałożenie wyraźnego obowiązku przedstawiania do zatwierdzenia rozporządzeń z mocą ustawy na Prezydenta lub Radę Ministrów w drodze regulaminu Sejmu przekroczyłoby zakres materii regulaminowych wyznaczony w art. 112 Konstytucji.

³⁷ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 43.

³⁸ Zob. art. 39 ust. 1, pkt. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (DzU nr 102, poz. 643, z późn. zm.).

³⁹ Art. 8 ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej; taką procedurę rezygnacji ze stanu wojennego przyjęto dopiero wskutek poprawki Senatu (druk Sejmowy nr 723).

⁴⁰ Tak uważa np. P. Winczorek, zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 300.

⁴¹ Np. w Estonii, Chorwacji i Słowenii konstytucje jednoznacznie nakładają na prezydentów obowiązek przedstawiania rozporządzeń z mocą ustawy do zatwierdzenia.

⁴² *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn XXXVI s. 13 – 15.

⁴³ Przed uchwaleniem ustawy o stanie wojennym w doktrynie wyrażano nadzieję na uregulowanie w niej tej kwestii, zob. K. Prokop, *O dopuszczalności...*, s. 59.

⁴⁴ Sejm IV kadencja Druk Nr 16.

⁴⁵ Zob. Biuletyny Komisji nr 448/IV, 479/IV, 517/IV, 545/IV, 595/IV, 677/IV, 867/IV.

⁴⁶ Zob. Sprawozdania stenograficzne z 3, 23, 24 i 28 posiedzenia Sejmu IV kadencji.

Obowiązki organów państwowych wobec Sejmu powinny być bowiem ustanawiane konstytucyjnie lub ustawowo, a regulamin może regulować jedynie kwestie proceduralne⁴⁷. Natomiast w regulaminie Sejmu mogłyby być regulowane inne elementy procedury zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy⁴⁸.

Konstytucja nie przesądza skutków nie przedstawiania rozporządzeń z mocą ustawy do zatwierdzenia, w szczególności czy wskutek nieprzedłożenia rozporządzenia do zatwierdzenia traci ono moc obowiązującą i kto o tym fakcie ma obowiązek ogłosić⁴⁹. Rozporządzenia z mocą ustawy przewidziane nowelą sierpniową z 1926 r. traciły moc obowiązującą jeżeli nie zostały złożone Sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższym posiedzeniu Sejmu⁵⁰, a art. 4 ust. 5 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹ stanowił: „Dekrety z mocą ustawy nieprzedłożone do zatwierdzenia na najbliższej sesji Sejmu albo których zatwierdzenia Sejm odmówił zwykłą większością głosów tracą moc w dniu zamknięcia lub odroczenia sesji Sejmu [...]”. Podobne rozwiązania przewidują obecnie obowiązujące konstytucje innych państw np. art. 38 Konstytucji Republiki Francuskiej, zgodnie z którym ordonanse „tracą moc obowiązującą, jeżeli projekt ustawy zatwierdzającej je nie zostanie złożony w Parlamencie przed upływem terminu określonego w ustawie upoważniającej”, czy art. 44 Konstytucji Grecji stanowiący, iż akty o randze ustawy wydawane przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów tracą moc, jeżeli nie są przedłożone Izbie Deputowanych w „ciągu czterdziestu dni od ich wydania lub w ciągu czterdziestu dni od zwołania sesji Izby Deputowanych”.

Z art. 234 wynika obowiązek Sejmu rozpatrzenia rozporządzeń,⁵² lecz nie wiadomo, co stanie się w sytuacji, gdy rozporządzenie zostanie przedstawione do zatwierdzenia, a Sejm nie zajmie się jego rozpatrywaniem. Czy z chwilą zakończenia posiedzenia, na którym winno być zatwierdzone określone rozporządzenie, przestaje ono obowiązywać? Czy przeciwnie, obowiązuje ono do chwili wejścia w życie ustawy, która wyraźnie je deroguje, bądź orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego jego niezgodność z konstytucją. Konstytucja na te pytania nie daje odpowiedzi.

Kryteria parlamentarnej kontroli rozporządzeń z mocą ustawy są trzy: 1) celowość wydania rozporządzenia, 2) zgodność treści przyjętych w nim rozwiązań prawnych ze stanowiskiem parlamentu, 3) zgodność rozporządzenia z konstytucją⁵³.

Oceniając celowość wydania rozporządzenia, rozważyć trzeba będzie:

⁴⁷ Na temat materii regulaminu Sejmu zob. L. Garlicki, *Konstytucja — regulamin Sejmu — ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 21 — 26.

⁴⁸ Zob. *Opinie w sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 53 — 83.

⁴⁹ Zob. A. Cieszyński, *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym — rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921 — 1997)*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (1989 — 1999)*, pod. red. E. Kustry, Toruń 2001, s. 274.

⁵⁰ Art. 44.

⁵¹ DzURP, nr 18, poz. 71, z późn. zm.

⁵² W.J. Wołpiuk pisze nawet o obowiązku rozpatrzenia i zatwierdzenia: „Przejawem kontrolnej funkcji Sejmu jest obowiązek rozpatrzenia wydanych rozporządzeń z mocą ustawy na najbliższym posiedzeniu i zatwierdzenia ich”, zob. W.J. Wołpiuk, *Państwo...*, s. 107.

⁵³ Zob. K. Działocha, *Konstytucyjny...*, s. 161 i następn.

- po pierwsze, czy celowe było dokonywanie zmiany dotychczasowego unormowania prawnego, ewentualnie uregulowanie materii dotychczas nie uregulowanych,
- po drugie, czy konieczne było dokonywanie tego w czasie trwania stanu wojennego, gdy Sejm nie mógł się zebrać na posiedzenie.

Sejm musi ustalić, czy osiągnięcie celu działalności prawotwórczej, jaki stał u podstaw wydania rozporządzenia z mocą ustawy, jest pożądane⁵⁴, a jeżeli tak, czy wydanie rozporządzenia z mocą ustawy było właściwym środkiem służącym do osiągnięcia tego celu?

Jak już pisałem, rozporządzenia przewidywane przez art. 234 konstytucji, to ta forma aktu normatywnego, która nazywana jest dekretem z konieczności państwowej. Jedną z podstawowych cech takiego aktu jest niezbędność wystąpienia „stanu konieczności państwowej” jako warunku jego wydania⁵⁵.

„Stan konieczności państwowej” w regulacjach konstytucyjnych „przybiera różne postacie, mniej lub bardziej rozbudowane, lecz pozostające zawsze w sferze określeń bardzo ogólnych, o treści bliżej nieustalonej”⁵⁶. W sytuacjach takich powstaje problem „swoistych luk w prawie stanowionym, które, nastawione na normalne okoliczności, może znaleźć się w konflikcie z potrzebami stanu kryzysowego”⁵⁷. Wypełnienie luk winno być celem wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, a konieczność wypełniania owych luk przedmiotem kontroli Sejmu.

To, że do rozstrzygania o konstytucyjności i legalności aktów normatywnych powołany jest Trybunał Konstytucyjny, nie oznacza, iż Sejm, oceniając rozporządzenie z mocą ustawy, nie może dojść do przekonania o jego niekonstytucyjności i tego powodu odmówić zatwierdzenia. Czy jednak rozporządzenia z mocą ustawy z tego punktu widzenia traktować jak ustawy, czy jak przepisy prawa wydane przez centralne organy państwowe?

Art. 188 ust. 1 konstytucji wyliczając rodzaje aktów normatywnych podlegających kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie wymienia wśród nich rozporządzeń z mocą ustawy, nie czyni też tego art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁵⁸. Natomiast przedmiotem kontroli mogą być, między innymi właśnie, ustawy oraz przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. P. Winczorek rozporządzenia z mocą ustawy zalicza do przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe⁵⁹, a Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki i J. Trzciński, autorzy komentarza do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, uważają, iż termin ustawa w tym przypadku został użyty w znaczeniu materialnym i w związku z tym obejmuje on również rozporządzenia z mocą ustawy⁶⁰. Podobnie rozbieżne poglądy prezentowano przed wejściem w życie obowiązującej konstytucji⁶¹, tyle tylko że poprzednia ustawa o Trybunale Konstytucyj-

⁵⁴ Cel działalności prawotwórczej rozumiem jako „pewien stan rzeczy, który prawodawca chce lub powinien realizować” — zob. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 50 – 55.

⁵⁵ Zob. K. Działocha, *Rozporządzenia z mocą...*, s. 50 – 51; tenże, *Ustawodawstwo...*, s. 44 – 46; W. Skrzydło, *Kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie stanowienia prawa w świetle Małej Konstytucji z 1992 r.*, *Rzeszowskie Zeszyty Naukowe „Prawo — Ekonomia”*, 1994, tom XV, s. 11 – 12; Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989 – 1997*, Lublin 1998, s. 163 – 164.

⁵⁶ K. Działocha, *Ustawodawstwo...*, s. 46.

⁵⁷ J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w prawie konstytucyjnym*, „Więź” 1988, nr 11 – 12, s. 102.

⁵⁸ DzU nr 102, poz. 643 z późn. zm.

⁵⁹ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 244.

nym⁶² używała określenia *akt ustawodawczy* i określenia *inne akty normatywne wydawane przez prezydenta, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne naczelne i centralne organy państwowe*. Rozporządzenia z mocą ustawy tak jak i dzisiaj pominięte były w tekście ustawy. Art. 1 ust. 1 pkt 1, wyliczając akty ustawodawcze, nie wspominał o nich (choć wskazywał na dekrety zatwierdzone przez Sejm), ale sędziowie Trybunału L. Garlicki i Janusz Trzciniński w swoich komentarzu do ustawy, o której mowa, jednoznacznie zaliczali je do tego rodzaju aktów⁶³.

Wydaje się, iż należy podzielić to stanowisko i oceniać rozporządzenia z mocą ustawy z punktu widzenia ich konstytucyjności na zasadach przewidzianych dla ustaw. Przemawiają za tym na przykład dwa następujące argumenty:

- po pierwsze, przepisy prawa, wydawane przez centralne organy państwowe mogą być kontrolowane co do ich zgodności z ustawami, a istotą rozporządzeń z mocą ustawy jest to, że mogą ustawy zmieniać i uchylać,
- po drugie, jeżeli art. 91 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym włącza do zakresu właściwości Trybunału akty ustawodawcze wydane na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie konstytucji z 1997 r., to poza tym zakresem nie może pozostać akt o mocy ustawy wyraźnie przewidziany przez przepisy obowiązującej konstytucji⁶⁴.

Reakcją na przedstawienie rozporządzenia z mocą ustawy do zatwierdzenia może być:

- a) odmowa zatwierdzenia,
- b) zatwierdzenie,
- c) zatwierdzenie treści przy braku akceptacji formy rozporządzenia z mocą ustawy,
- d) uznanie konieczność regulacji ale brak zgody na jej treść.

Ad a) Przepisy prawa nie przewidują wprost skutków ewentualnego niezatwierdzenia rozporządzenia z mocą ustawy⁶⁵. Trzeba uznać, iż odmowa zatwierdzenia powoduje utratę mocy obowiązującej przez rozporządzenie, lecz czy wywołuje ona skutki *ex tunc* czy *ex nunc* pozostaje spornym⁶⁶. Wydaje się, iż możliwe są oba rozwiązania, a o wyborze któregoś z nich powinien zdecydować Sejm, odmawiając zatwierdzenia⁶⁷.

⁶⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 27 – 28.

⁶¹ Zob. B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Rozporządzenie...*, s. 40 – 42.

⁶² Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (DzU z 1991 r. nr 109, poz. 470, z późn. zm.).

⁶³ L. Garlicki, J. Trzciniński, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, komentarz sędziów Trybunału*, Warszawa 1996, s. 16 – 17.

⁶⁴ Zob. J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 86 – 87.

⁶⁵ Zob. A. Szmyt, *Akty ustawodawcze w konstytucyjnym systemie prawa*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, s. 29.

⁶⁶ Zob. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 300.

⁶⁷ Problem ten jest od bardzo dawna rozważany w doktrynie, np. G. Jellinek zdecydowanie odpowiadał się za tym, iż decyzja parlamentu o uchyleniu rozporządzenia wydanego w sytuacji konieczności państwowej nie może „działać wstecz, powodując unieważnienie dokonanych na jego mocy czynności prawnych”, zob. G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg 1887, s. 377; cyt. za L. Łustacz, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968, s. 214. Przykładem rozwiązania przeciwnego jest art. 77 ust. 4 Konstytucji Włoch zgodnie z którym wydane przez rząd w razie nadzwyczajnej konieczności i nagłości rozporządzenia tymczasowe z mocą ustawy w przypadku nie przekształcenia w ustawę w ciągu 60 dni od dnia ogłoszenia tracą moc od dnia wejścia w życie, zob. Z. Witkowski, *System konstytucyj-*

Jeżeli przyjąć (zob. wyżej), że inicjatorem uchwały dotyczącej rozporządzenia z mocą ustawy może być także Prezydium Sejmu, komisja sejmowa lub 15 posłów, to podmioty te, jako nie uczestniczące w wydawaniu rozporządzenia, mogą wносить o podjęcie uchwały „w sprawie odmowy zatwierdzenia”. Powstaje jednak pytanie, czy Sejm musi podjąć taką uchwałę, aby doprowadzić do utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie z mocą ustawy, czy wystarczy, aby nie podjął uchwały zatwierdzającej rozporządzenie⁶⁸. Inaczej mówiąc, czy istnieje domniemanie odmowy zatwierdzenia rozporządzenia w przypadku, gdy wniosek o zatwierdzenie nie uzyska odpowiedniej większości?

Odmowa zatwierdzenia powoduje zmianę obowiązującego prawa, toteż moim zdaniem Sejm powinien w tym przypadku podjąć jednoznacznie brzmiącą uchwałę odmawiającą zatwierdzenia.

W okresie PRL regulaminy Sejmu przewidywały, iż Sejm, podejmując uchwałę o odmowie zatwierdzenia dekretu Rady Państwa, ma obowiązek wskazać, od kiedy przepisy dekretu tracą moc obowiązującą⁶⁹. W doktrynie już wówczas zwracano uwagę na wadliwość takiego rozwiązania, ponieważ „wskazanie jako terminu derogacyjnego daty późniejszej od momentu podjęcia przez Sejm uchwały o uchyleniu dekretu, byłoby niezgodne z samym pojęciem — odmowy zatwierdzenia — i stanowiłoby raczej zatwierdzenie dekretu z ograniczeniem jego mocy obowiązującej”⁷⁰. Argument ten jest w pełni adekwatny do zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy opartych na art. 234.

W przypadku odmowy zatwierdzenia rozporządzenia trzeba rozstrzygnąć jeszcze jedną kwestię, czy dawne przepisy uchylone rozporządzeniem, którego zatwierdzenia odmówiono „odżywają”, tzn. czy odmowa zatwierdzenia rozporządzenia przywraca im moc obowiązującą. Za twierdzącą odpowiedzią przemawia jeden zasadniczy argument, tzn. wyeliminowanie niebezpieczeństwa powstania luk w prawie. Taki wniosek potwierdza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego dotyczące obowiązywania norm uchylonych przez niekonstytucyjne prawo⁷¹.

Ad b) Zatwierdzenie rozporządzenia z mocą ustawy nie nadaje mu cech ustawy, pozostaje ono nadal aktem różnym od ustawy. „Skutek prawny zatwierdzenia dekretu jest tylko taki, że dekret uznany zostaje przez parlament za akt odpowiadający kryteriom jego kontroli i w ten sposób zostaje utwierdzony w systemie obowiązującego prawa”⁷².

Sejm może wskazać okres przez, który rozporządzenie będzie obowiązywać⁷³. Jest to dopuszczalne zgodnie z regułą *a maiori ad minus* — jeżeli można odmówić zatwierdzenia i spowodować natychmiastową utratę mocy obowiązującej, to tym bardziej można wskazać późniejszy termin kończący jego obowiązywanie.

ny Włoch, Warszawa 2000, s. 81. W polskiej nauce prawa konstytucyjnego na temat utraty mocy obowiązującej przez niezatwierdzony dekret Rady Państwa sformułowano skrajnie rozbieżne poglądy zob. M. Kudej, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974, s. 114.

⁶⁸ P. Winczorek jednoznacznie stwierdza, iż odmowa zatwierdzenia polega na tym, iż Sejm nie podejmuje uchwały o zatwierdzeniu; zob. *Komentarz...*, s. 300.

⁶⁹ Zob. np. art. 47 ust. 4 pkt 2 regulaminu Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r. (MP Nr 21, poz. 151).

⁷⁰ M. Kudej, *Komentarz...*, s. 114.

⁷¹ Zob. J. Oniszcuk, *Źródła prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Prawnicze”, 2000, nr 1 – 2, s. 61 – 62.

⁷² K. Działocha (red.), *Konstytucyjny...*, s. 163.

⁷³ W.J. Wołpiuk, *Państwo...*, s. 108.

W oparciu na art. 23 Małej Konstytucji z 1992 r. zadawano pytanie, czy równa moc prawna rozporządzeń z mocą ustawy i ustaw oznacza, iż rozporządzenia te mają wszystkie właściwości ustawy. Formułowano na ten temat różne stanowiska, np. P. Sarnecki odpowiadał pozytywnie⁷⁴, a B. Naleziński i K. Wojtyczek wyrażali pewne wątpliwości⁷⁵.

Nie było spornym, iż rozporządzenia z mocą ustawy wiążą sądy, tak jak ustawy, natomiast nie do końca zgadzano się co do tego, czy mogą one być podstawą dla stanowienia aktów wykonawczych⁷⁶ oraz czy mogą być przedmiotem powszechnie obowiązującej wykładni Trybunału Konstytucyjnego⁷⁷. Drugi z wymienionych problemów stał się nieaktualny po zniesieniu tej funkcji Trybunału przez nową konstytucję, natomiast na pierwszy mój zdaniem należy spojrzeć z punktu widzenia wykładni celowościowej.

Jeżeli przyjąć, iż rozporządzenia z mocą ustawy przewidywane przez art. 234 nie mają służyć zastępowaniu ustawy po to, by na trwale wprowadzić zmiany w systemie prawa, a tylko temu, by reagować na sytuację zagrożenia (wtedy gdy parlament nie może tego zrobić), to należy uznać również, iż nie powinny one być trwałą podstawą dla aktów wykonawczych. Tym bardziej że Prezydent jako organ je wydający mógłby upoważnić samego siebie do tworzenia aktów wykonawczych.

Przy przeciwnym założeniu, rozporządzenia z mocą ustawy mogą „tak jak ustawy, wyrażać upoważnienia dla wydawania dalszych przepisów prawnych: rozporządzeń, zarządzeń, uchwał...”⁷⁸

Ad c) Art. 44 Konstytucji Marcowej po noweli z 1926r. wskazywał wprost, iż rozporządzenia mogą być wydawane w razie „nagłej konieczności państwowej” (Konstytucja Danii mówi o sytuacji „nagłej potrzeby”⁷⁹, Konstytucja Estonii o „pilnej konieczności państwowej”⁸⁰, a izraelska Ustawa zasadnicza o rządzie, o „bezpośredniej i nagłej potrzebie”⁸¹). Obowiązująca konstytucja nie używa takich ani podobnych określeń, ale z samej istoty tego rodzaju aktu normatywnego wynika, że ma on być wydawany w celu regulacji spraw niecierpiących zwłoki, gdy nie można czekać, aż Sejm będzie mógł się zebrać na posiedzenie. Możliwa jest sytuacja, iż Sejm zaakceptuje treść rozporządzenia, ale uzna, że jego materia nie wymagała natychmiastowej regulacji w drodze rozporządzenia z mocą ustawy, wówczas w uchwale zatwierdzającej może wyrazić swoją dezaprobatę dla formy działań Prezydenta i Rady Ministrów.

⁷⁴ P. Sarnecki, *Rozporządzenie...*, s. 4.

⁷⁵ B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 38 – 39.

⁷⁶ Np. L. Garlicki i B. Szepietowska jednoznacznie opowiadali się za taką możliwością, a B. Naleziński i K. Wojtyczek zwracali uwagę na argumenty mogące świadczyć przeciwko niej, zob. L. Garlicki, B. Szepietowska, *System źródeł prawa w Polsce*, [w:] L. Garlicki, B. Hebdzińska, R. Szafarz, B. Szepietowska, *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 18 – 19; B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Rozporządzenie z mocą...*, s. 39.

⁷⁷ Por. *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym — komentarz sędziów Trybunału*, Warszawa 1996, s. 48; B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Rozporządzenie z mocą ustawy...*, s. 39.

⁷⁸ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 43.

⁷⁹ § 23.

⁸⁰ § 109.

⁸¹ Art. 50 (b).

Ad. d) Sejm może uznać, iż istniała potrzeba regulacji określonych materii w drodze rozporządzenia z mocą ustawy, ale jednocześnie nie zgadzać się z jego treścią. W takiej sytuacji powinien odmówić zatwierdzenia rozporządzenia i podjąć działania zmierzające do uchwalenia odpowiedniej ustawy. W sytuacji gdy jedynie część przepisów kontrolowanego rozporządzenia jest zdaniem Sejmu wadliwa, może on zatwierdzić rozporządzenie i dążyć do uchwalenia ustawy, która będzie je częściowo nowelizować. Wykluczone wydaje się częściowe zatwierdzenie rozporządzenia. Sejm, zatwierdzając jedynie niektóre przepisy takiego aktu, modyfikowałby jego treść, a to nastąpić może tylko w drodze ustawy.

Bardzo istotnym jest problem ogłoszenia uchwały Sejmu dotyczącej rozporządzenia z mocą ustawy. Wagę tego zagadnienia ilustrują okoliczności związane z rozporządzeniem Prezydenta RP z 10 maja 1927 r. o prawie prasowym⁸². 19 września 1927 roku Sejm podjął uchwałę o jego uchyleniu, rząd, na czele którego stał J. Piłsudski, uznał jednak, iż uchwała „nie może być ogłoszona w Dzienniku Ustaw (co było niezbędne w celu zaprzestania stosowania dekretu), ponieważ obowiązująca ustawa z 31 lipca 1919 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw nie przewidywała ogłaszania w nim uchwał”⁸³. Protestującemu marszałkowi Sejmu J. Piłsudski odpowiedział, iż uchylenie rozporządzeń z mocą ustawy uchwałą sejmową jest sprzeczne z Konstytucją. Większość przedstawicieli doktryny zajęła stanowisko przeciwnie (poza Z. Cybichowskim), tak samo jak Sąd Najwyższy, który nie znalazł również przeszkód dla publikacji uchwały w Dzienniku Ustaw⁸⁴. Mimo to dopiero z początkiem 1930 r., gdy dwukrotnie znowelizowano ustawę o wydawaniu Dziennika Ustaw, rząd został zmuszony do opublikowania uchwały odmawiającej zatwierdzenia prawa prasowego. Rozporządzenie, za uchyleniem którego opowiadał się Sejm, obowiązywało przez blisko trzydzieści miesięcy po uchwale sejmowej⁸⁵.

Obowiązująca ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸⁶ wymienia akty prawne ogłaszane w każdym z przewidzianych w niej rodzajów dzienników urzędowych. Są wśród nich „rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta Rzeczypospolitej”⁸⁷, ale nie ma mowy o uchwałach Sejmu zatwierdzających lub odmawiających ich zatwierdzenia⁸⁸, ani o specjalnych obwieszczeniach o utracie mocy obowiązującej przez rozporządzenie z mocą ustawy⁸⁹. Można przyjąć, iż uchwała o zatwierdzeniu rozporządzenia jako nie zmieniająca obowiązującego prawa nie wymaga publikacji. Natomiast zasadą jest, iż w danym dzienniku urzędowym obok nowo wydawanych aktów normatywnych zamieszcza się, między innymi, akty uchylające akty normatywne zamieszczone w tym dzienniku⁹⁰. Wydaje się więc, iż w art. 9 ust. 1 dotyczącym aktów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw powinny być *expressis verbis*

⁸² DzU nr 45, poz. 398.

⁸³ Zob. K. Działocha, *Dekret z mocą...*, s. 61.

⁸⁴ S. Krukowski, *Nowela...*, s. 138.

⁸⁵ Zob. A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 253 – 254; M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce (1918 – 1939)*, Warszawa 1963, s. 54 – 64.

⁸⁶ DzU nr 62, poz. 718, z późn. zm.

⁸⁷ Art. 9 ust. 1 pkt 3.

⁸⁸ W rządowym projekcie tej ustawy nie było nawet odrębnego przepisu dotyczącego ogłaszania rozporządzeń z mocą ustawy. Zob. Druk Sejmowy nr 300.

⁸⁹ Formułę obwieszczeń Rady Ministrów o utracie mocy obowiązującej dekretów z mocą ustawy przyjmowała Mała Konstytucja z 1947 r.

⁹⁰ Zob. S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5, s. 22.

wymienione uchwały odmawiające zatwierdzenia rozporządzenia z mocą ustawy, tak jak w pkt. 7 są wymienione uchwały Rady Ministrów uchylające rozporządzenie ministra. Tak nie jest, co nie znaczy, że nie ma podstaw, by uchwały uchylające rozporządzenia z mocą ustawy były publikowane w Dzienniku Ustaw.

Ogłasza się w nim akty prawne dotyczące stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej⁹¹. Ustawodawca miał tu na myśli niewątpliwie związek treści tych aktów z danym stanem nadzwyczajnym, ale w przypadku rozporządzeń z mocą ustawy związek ten polega już na tym, że wydane być mogą one tylko w czasie stanu wojennego.

Można więc przyjąć, iż uchwały uchylające rozporządzenia z mocą ustaw mają również związek ze stanami — wojennym, wyjątkowym lub klęski żywiołowej i powinny być publikowane w Dzienniku Ustaw.

Artykuł ten nie aspiruje do wyczerpania całej problematyki związanej z zagadnieniem parlamentarnej kontroli rozporządzeń z mocą ustawy przewidywanych przez art. 234 konstytucji. Jego celem jest raczej wskazanie na niektóre problemy wiążące się z interpretacją odpowiednich przepisów konstytucji. Jednakże nawet bez bardziej pogłębionej analizy można sformułować wniosek, iż konstrukcja art. 234 prowadzi do pewnych uzasadnionych wątpliwości, a regulacje ustawowe są niewystarczające:

- po pierwsze, brak jest szczegółowych przepisów dotyczących procedury zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy (w tym także procedury wewnętrznej),
- po drugie, nie przesądzono jednoznacznie skutków nieprzedstawienia rozporządzenia z mocą ustawy do zatwierdzenia ani wszystkich skutków jego niezatwierdzenia,
- po trzecie, nie przesądzono formy odmowy zatwierdzenia,
- po czwarte, niedostatecznie jednoznacznie określono obowiązek ogłoszenia decyzji Sejmu o niezatwierdzeniu rozporządzenia z mocą ustawy.

Z rozwiązania przyjętego przez ustrojodawcę wynika, iż w „normalnej działalności państwa” nie będziemy mieli do czynienia z rozporządzeniami z mocą ustawy. Niemniej jednak regulacje dotyczące tego rodzaju aktu normatywnego powinny być precyzyjne i pozbawione luk, bowiem stosowane będą w sytuacjach szczególnych wymagających skuteczności, a jednocześnie jednoznacznego określenia odpowiedzialności.

⁹¹ Art. 9 ust. 2 pkt 6, 7 i 8 (w projekcie przedstawionym przez rząd mówiono wprost o „ogłaszaniu wprowadzenia” tych stanów, ostatecznie przyjęto formułę szerszą).