

Andrzej Kulig*

Uwagi o kształtowaniu ustawodawstwa w Konstytucji kwietniowej

Przyjęcie Konstytucji kwietniowej oznaczało przestawienie ustroju państwowego na zupełnie nowe tory. O ile Konstytucja marcowa wyrastała na podglebiu ukształtowanym przez praktykę stosowania Małej konstytucji z 1919 r., o tyle jej następczyni zrywała z większością założeń systemu parlamentarnego¹. Jedną z cech nowego ustroju było przeformatowanie relacji między dotychczasowymi naczelnymi organami państwowymi. Kluczowym organem państwowym stał się Prezydent RP, rolę Sejmu zaś dobrze oddawało określenie użyte w 26 tezie konstytucyjnej załączonej do Sprawozdania Komisji Konstytucyjnej z toku prac nad wnioskiem Klubu Parlamentarnego BBWR, głoszące, iż „Sejm jest organem państwa, odzwierciedlającym opinię publiczną”, pozbawiające jasno izbę niższą przymiotu przedstawicielstwa suwerena. D. Górecki trafnie zauważa, związek pozycji Sejmu z odwrotnie proporcjonalnym statusem Prezydenta i rządu, gdzie nadrzędna pozycja pierwszego i wzrost znaczenia Rady Ministrów, implikowały osłabienie roli ustrojowej i zakresu działania organów władzy ustawodawczej².

Emblematycznym przykładem zmiany tych relacji było utrwalenie i pogłębienie istniejących od przewrotu majowego praktyk w zakresie ustawodawstwa, znamionujących systematyczne odchodzenie od modelu ustawodawstwa przyjętego w Konstytucji marcowej, w jej pierwotnej wersji. Jak wiadomo, pierwsze lata niepodległości Polski przebiegały pod znakiem supremacji legislatywy w sferze ustawodawczej, czemu zresztą sprzyjał art. II pkt 1) Małej konstytucji wyraźnie stanowiący, iż to Sejm

* Dr hab., prof. UJ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

¹ Jasno zadeklarował to wicemarszałek S. Car, przedstawiając tezy konstytucyjne, *Sprawozdanie Stenograficzne z 108 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej dnia 26 stycznia 1934 r.*, łam 11.

² D. Górecki, *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2(67), s. 79.

Ustawodawczy jest „władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie Polskim”. Zgodnie z tym założeniem Sejm Ustawodawczy stale przejawiał wolę bezpośredniego przejmowania kierownictwa sprawami państwowymi, ale także tendencję do obejmowania decyzją ustawodawczą szeregu zagadnień zarówno o charakterze generalnym, jak i niezwykle konkretnym. Takie podejście skorelowane było z pozbawieniem egzekutywy możliwości stanowienia norm o mocy ustawy, mimo że wiele państw współczesnych znało taką kompetencję organów władzy wykonawczej³. Na takie podejście złożyło się wiele okoliczności. Po pierwsze, utrwaleniu się centralnej pozycji ustrojowej Sejmu Ustawodawczego odpowiadało zapewnienie mu monopolu stanowienia norm o mocy ustawy, szczególnie że przyjęty tryb permanencji obrad pierwszego parlamentu niepodległej Polski w naturalny sposób pozbawiał organy egzekutywy możliwości stanowienia norm ustawowych „z konieczności” w sytuacji, gdy parlament nie obraduje. Po drugie, instytucja aktów o mocy ustawy w państwach zaborczych⁴, szeroko stosowana w ich praktyce ustrojowej przez organy pozaparlamentarne oddziaływała zniechęcająco na podejmowanie takich rozwiązań, szczególnie w pierwszym okresie niepodległości, gdy pamięć tych praktyk była jeszcze świeża. Wreszcie, narastająca animozja między Naczelnikiem Państwa a Sejmem Ustawodawczym nie sprzyjała rozważaniu wyposażenia głowy państwa w taką kompetencję, a z kolei traktowanie rządu jako komitetu wykonawczego parlamentu powodowało, iż przyznanie jej Radzie Ministrów wydawało się zbędne. Jednak już kryzys państwowy spowodowany odwołaniem wojsk polskich z Ukrainy latem 1920 r., a co za tym idzie, wymuszona przerwa w pracy Sejmu Ustawodawczego doprowadziły do powstania na mocy ustawy z dnia 1 lipca 1920 r. Rady Obrony Państwa⁵, na którą nałożono prawo decydowania we wszystkich sprawach, związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz zawarciem pokoju, a także wyposażono w prawo wydawania w tych sprawach rozporządzeń i zarządzeń, które podlegały natychmiastowemu wykonaniu.

Wydarzenia te jednak nie zweryfikowały podejścia twórców Konstytucji marcowej do problematyki zakresu ustawodawstwa parlamen-

³ Por. przykładowo § 54 Konstytucji czechosłowackiej, art. 48 Konstytucji niemieckiej czy art. 81 Konstytucji łotewskiej, szerzej B. Mirkin-Guetzévich, *Les constitutions de L'Europe Nouvelle*, Paris 1930.

⁴ Do najbardziej znanych należał osławiony § 14 austriackiej ustawy zasadniczej o pełnieniu władzy rządowej i wykonawczej z 21 grudnia 1867 r. oraz art. 63 Konstytucji Królestwa Pruskiego z 31 stycznia 1850 r., w linii prostej naśladujące art. 14 Karty Konstytucyjnej Ludwika XVIII z 4 czerwca 1814 r., por. *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, wybór M.J. Ptak i M. Kinstler, Wrocław 1996.

⁵ Dz.U., nr 53, poz. 327.

tarnego. Jego najpełniejszym wyrazem stał się art. 3 marcowej ustawy zasadniczej, głoszący, iż „zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania, koncentrując w ten sposób nie tylko władzę ustawodawczą w rękach państwa”⁶, ale nade wszystko centralizując ją w rękach Sejmu i Senatu. Konstytucja nie dopuściła do delegowania kompetencji ustawodawczej na rzecz innych organów, co wyraziła za pomocą bezpośredniej formuły głoszącej, iż nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo przyjęty, jak i w drodze wyliczenia materii, dla których regulacji normatywnej właściwa była forma ustawy. Konstytucja marcowa zaliczała do nich: budżet (art. 4), ustalenie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekruta (art. 5), zaciąganie pożyczki państwowej, zbycie, zamianę i obciążenie nieruchomości państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo (art. 6), wykonywanie parlamentarnej kontroli nad długami państwa (art. 8), ordynacja wyborcza (art. 18) amnestia (art. 47), umowy handlowe i celne oraz umowy stale obciążające państwo finansowo albo zawierające przepisy prawne obowiązujące obywateli lub wprowadzające zmiany granic państwa (art. 49) oraz dotyczące przymierza, dotyczące wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju (art. 50), odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta (art. 51) i ministrów (art. 59), a także szeregu powszechnych praw i obowiązków obywateli (rozdział V) i zmiany konstytucji (art. 125).

Jednak konieczność uzdrowienia sytuacji finansowej państwa doprowadziła do uchwalenia 11 stycznia 1924 r. ustawy o naprawie skarbu państwa i reformie walutowej⁷, która upoważniała Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń na podstawie uchwał Rady Ministrów, których moc była równa ustawie i które mogły uchylać wcześniejsze regulacje ustawowe. Sprawa budziła szerokie kontrowersje zarówno polityczne, jak i prawne⁸, jednak, jak się zdaje, doprowadziła do przewartościowania podejścia sfer politycznych w kwestii wyposażenia organów egzekutywy w prawo stanowienia norm prawnych o mocy ustawy⁹. W warunkach politycznych ustalonych na drodze zamachu majowego niektóre

⁶ W. Komarnicki, *Polskie prawo państwowe (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 474.

⁷ Dz.U., nr 4, poz. 28.

⁸ Por. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 2, Warszawa 1933, s. 125 i n.

⁹ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wystąpienie ministra sprawiedliwości prof. W. Makowskiego w trakcie prac parlamentarnych nad nowelą sierpniową z 1926 r., kiedy to właśnie potrzebę szybkiego reagowania na zmiany ekonomiczne przywoływał jako uzasadnienie dla przyjęcia w niej konstrukcji rozporządzeń z mocą ustawy, por. W. Makowski, *O państwie społecznym*, oprac. W.T. Kulesza, Warszawa 1998, s. 76 i n.

ugrupowania parlamentarne oraz rząd K. Bartla przedstawiły projekty rewizji konstytucji idące w kierunku zrównoważenia systemu rządowego, m.in. na drodze wyposażenia egzekutywy w prawo stanowienia aktów prawnych o mocy ustawy, choć proponując różne dla nich nazwy, a nade wszystko przedkładając dla nich różne rozwiązania konstrukcyjne. Ostatecznie, w drodze prac parlamentarnych przyjęta została w ramach nowej sierpniowej z 2 sierpnia 1926 r. konstrukcja dwóch modeli rozporządzeń z mocą ustawy. Pierwszy z nich, zakotwiczony bezpośrednio w art. 44 ust. 5 znowelizowanej Konstytucji marcowej, nadawał głowie państwa kompetencję stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy w okresie przerwy między kadencyjnej, a więc po rozwiązaniu obu izb ustawodawczych do czasu zebrania się Sejmu następnej kadencji. Tak więc kompetencja ta miała charakter okresowy i zdolność do jej użycia uzależniona była w pierwszej kolejności od rozwiązania legislatury. Prawo stanowienia tych rozporządzeń było obwarowane warunkami: materialnym i formalnym. Pierwszy z nich ingerował w zakres treściowy wspomnianych aktów, gdyż wyłączał z niego materie wyraźnie zastrzeżone w Konstytucji marcowej dla ustaw. Z kolei drugi warunkował stanowienie przez głowę państwa rozporządzenia z mocą ustawy jedynie w razie wystąpienia „nagłej konieczności państwowej”. Klauzula ta w praktyce nie miała oddziaływania silnie powścią-gającego temperament prawodawczy głowy państwa.

274

Jak trafnie wskazywał Z. Cybichowski na przykładach konkretnych regulacji, stanowione były na tej podstawie rozporządzenia z mocą ustawy, których ani przedmiot, ani okoliczności nie uzasadniały odwołania się do tej klauzuli¹⁰. Drugi rodzaj wspomnianych aktów egzekutywy stanowiły rozporządzenia głowy państwa z mocą ustawy wydawane na podstawie specjalnej ustawy upoważniającej (art. 44 ust. 6 Konstytucji marcowej po nowelizacji z 2 sierpnia 1926 r.). W odróżnieniu od pierwszego modelu rozporządzeń z mocą ustawy, ten był w niewielkim tylko zakresie ograniczony przedmiotowo, gdyż wykluczono dokonywanie w tej formie jedynie zmiany konstytucji. Tak więc trafne jest spostrzeżenie W. Komarnickiego, iż dało to możliwość delegacji ustawodawczej jak najszerzej¹¹. Wspomniany przepis konstytucyjny pozostawił jednak władzy ustawodawczej prawo określania zakresu regulacji, jak i czasu, w którym mogły być one stanowione. Oznaczało to, iż choć przepis konstytucyjny niemal nie ingerował w zakres ustawowego upoważnienia do stanowienia przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy, to jednak do władzy ustawodawczej należało określenie jej dopuszczalnego przedmiotu oraz czasu ich wydawania.

¹⁰ Por. Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 140 i n.

¹¹ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w roku 1937, Kraków 2006, s. 75.

Na oba typy rozporządzeń z mocą ustawy nałożone zostały w art. 44 ust. 7 znowelizowanej Konstytucji marcowej także warunki wspólne, mające w istocie charakter proceduralny. Po pierwsze, na organ wydający te rozporządzenia nałożono obowiązek wskazania podstawy konstytucyjnej ich stanowienia. Po drugie, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy mogły być przez niego stanowione wyłącznie na wniosek Rady Ministrów, czego widowym znakiem miało być także ich podpisanie zarówno przez głowę państwa, jak i Prezesa Rady Ministrów oraz wszystkich pozostałych jej członków. Po trzecie, wspomniane rozporządzenia podlegały obowiązkowej publikacji w „Dzienniku Ustaw”. Wreszcie po czwarte, nałożono obowiązek złożenia rozporządzenia Sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższym posiedzeniu Sejmu pod rygorem utraty mocy obowiązującej. Ponadto przewidziano prawo Sejmu do ich uchylecia, nie precyzując jednak formy prawnej, w jakiej powinno to nastąpić, co wywołało konflikt polityczny między Sejmem a obozem sanacyjnym, rozstrzygnięty w orzeczeniu Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z 18 lutego 1928 r.¹²

Do czasu wejścia w życie Konstytucji kwietniowej uchwalono kilkakrotnie ustawy o pełnomocnictwach, na podstawie których wydano łącznie ponad 730 rozporządzeń z mocą ustawy, a ponadto 58 w okresie przerw międzykadencyjnych¹³. Choć ilość rozporządzeń z mocą ustawy przewyższała znacząco liczbę uchwalanych ustaw, było to wynikiem rozwijających się stosunków politycznych, nie zaś zmiany relacji ustrojowoprawnych między legislatywą i egzekutywą. Dla tych bowiem charakterystyczne było stanowisko zajęte przez Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego w orzeczeniu z dnia 18 lutego 1928 r., którego jedna z tez głosiła trafnie: „Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej nie jest ustawą, choć ma moc ustawy, lecz jest aktem **warunkowym** [podkreśl. A.K.], którego moc jest zależna od tego, czy zostanie w porę wniesiony do Sejmu i czy nie będzie uchylony, podówczas gdy ustawa jest aktem bezterminowym, bezwzględnie wiążącym”¹⁴. Można więc powiedzieć, że relacje między ustawą a rozporządzeniem z mocą ustawy odzwierciedlały formalnie nadal istniejący system parlamentarny, wedle którego władza wykonawcza (Rada Ministrów), będąca materialnie twórcą rozporządzeń prezydenta, ponosiła odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, także z tytułu wydawanych aktów. Co więcej, stanowienie rozporządzeń z mocą

¹² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst z orzecnictwem Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, oprac. L. Zieleniewski, Warszawa 1933, s. 42–43.

¹³ Por. E. Zwierchowski, *Z zagadnień delegacji ustawodawczej w Polsce międzywojennej (od pełnomocnictw Wł. Grabskiego do konstytucji kwietniowej)*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1963, Prace prawnicze z. 10, s. 103 i n.

¹⁴ *Konstytucja...*, s. 42.

ustawy zarówno na podstawie konstytucji, jak i ustawy o pełnomocnictwach dawało rękojmię zachowania pierwszeństwa ustawodawstwa. W odniesieniu do pierwszej grupy rozporządzeń, jak trafnie wskazywał W. Komarnicki, działało się to poprzez wyjęcie spod ustawodawstwa delegowanego zagadnień wyliczonych w sposób tak wyczerpujący, iż, jak zauważał wileński konstytucjonalista, efekt był zadowalający z punktu widzenia postulatów konstytucjonalizmu¹⁵. Z kolei dla drugiego typu rozporządzeń kluczowa była wola legislatywy, która podejmowała decyzję o skali delegowanego ustawodawstwa. Trafnie więc wskazywał W. Komarnicki, iż w swych intencjach ustrojodawca dawał wyraz podejścia do tego typu ustawodawstwa delegowanego jako ograniczonego i drugorzędnego.

W tym stanie rzeczy, rozbrat z systemem parlamentarnym, jaki miało wziąć za pomocą ustawy zasadniczej, która przeszła do historii jako Konstytucja kwietniowa, objąć musiał także relacje między organami państwa występujące w ustawodawstwie. Wyrazne przewartościowanie objęło zarówno funkcję ustawodawczą parlamentu, jak i zakres delegowanego ustawodawstwa. Obóz sanacyjny jeszcze w pierwotnej wersji nowej ustawy konstytucyjnej, inicjującej prace konstytucyjne Sejmu III kadencji, a wniesionej do Sejmu 6 lutego 1931 r.¹⁶, zaproponował daleko idącą korektę udziału egzekutywy w ustawodawstwie.

276 Znamienne było już brzmienie przepisu otwierającego rozdział *Ustawodawstwo* w proponowanej nowej ustawie zasadniczej, w którym Prezydent został zaliczony obok Sejmu i Senatu do organów stanowiących prawa publiczne i prywatne. Udział Prezydenta w ustawodawstwie przyjął dodatkowe, obok dotąd występujących (promulgacji i publikacji), formy: inicjatywy ustawodawczej oraz *veto* ustawodawczego. Inicjatywa ustawodawcza głowy państwa miała mieć nieograniczony zakres przedmiotowy (projekt wręcz mówił o „całym zakresie ustawodawstwa”), zaś proponowane *veto* ustawodawcze miało być stosowane w ciągu 30 dni od otrzymania ustawy. Siłę tego środka oddaje nie tylko fakt, iż dla jego odrzucenia przez legislatywę było wymagane uzyskanie bezwzględnej większości głosów w obu izbach lub większości 2/3 ustawowej liczby posłów w Sejmie, ale przede wszystkim to, iż nawet podjęcie takich uchwał mogło nie przełamać oporu Prezydenta przed podpisaniem ustawy, gdyż mógł rozwiązać obie izby i zarządzić wybory parlamentarne.

Projekt BBWR z 1931 r. pragnął także utrzymać istniejącą zasadę wtórno-go charakteru ustawodawstwa delegowanego, dla którego zaproponowano nową nazwę dekretu. Utrzymano więc główne założenia przyjęte w noweli sierpniowej, dualizmu aktów Prezydenta z mocą ustawy, znajdujących

¹⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 75.

¹⁶ Druk sejmowy nr 111.

oparcie w konstytucji albo ustawie upoważniającej. Już jednak w konkretnych rozwiązaniach widoczne były zasadnicze bolączki tego obozu, trapiące go dotąd w relacjach z nieuległą mu legislacją. W przypadku dekretów mających posiadać swe zakotwiczenie bezpośrednio w ustawie zasadniczej, a więc wydawanych, gdy Sejm był rozwiązany, postulowano zniesienie wymogu stanowienia ich jedynie w przypadku nagłej konieczności państwowej, co czyniło w takim razie ich stanowienie w tym okresie normą. Co więcej, prawo wydawania przez głowę państwa dekretów z mocy konstytucji proponowano rozszerzyć na okres przerw międzysesyjnych, ograniczając ich stanowienie wielce elastycznym warunkiem zaistnienia „konieczności państwowej”. Zaproponowano także uszczuplenie materii wyłączonych spod normowania dekretami, m.in. dopuszczając ustalenie poboru rekruta w niezmienionej wysokości w stosunku do poprzedniego poboru, podniesienie stawek podatkowych nie więcej niż o 10%, zbycie i obciążenie nieruchomości państwowego nie przekraczającego wartości 1 mln zł i kilka innych. Utrzymano konstrukcję aktów o mocy ustawy stanowionych na mocy ustawy o pełnomocnictwach, wyłączających z zakresu ich normowania jedynie zmianę konstytucji. Zaproponowano przemodelowanie warunków stanowienia obu rodzajów dekretów. Mimo, że dekryty miały być nadal stanowione na wniosek rządu, to jednak ich podpisanie poza Prezydentem należało do obowiązków jedynie premiera i ministra sprawiedliwości. Choć utrzymano obowiązek złożenia Sejmowi dekretów w ciągu 14 dni od najbliższego posiedzenia Sejmu, pod rygorem utraty mocy obowiązującej, to jednak pominięto prawo do ich uchylania, co dawało podstawę do poglądu, iż może się to stać jedynie na mocy ustawy.

Jak wiadomo, projekt BBWR, choć poddany pracom konstytucyjnym w Sejmie, zastąpiony został tzw. tezami konstytucyjnymi¹⁷. Te zaś, przyjęte przez Sejm w dniu 26 stycznia 1934 r., radykalnie zmieniały układ relacji w zakresie ustawodawstwa wypracowany w Konstytucji marcowej. Jak zauważył J. Czajowski, ich efektem stało się przyjęcie zasady dwóch ustawodawców i dwóch rodzajów aktów prawnych tej samej mocy usytuowanych hierarchicznie na tym samym poziomie¹⁸. Rzeczywiście, rozdział VI Konstytucji kwietniowej zatytułowany *Ustawodawstwo* stał wyraźnie na gruncie odrzucenia formalnego znaczenia ustawy jako aktu parlamentarnego. Otwierający go art. 49 wyraźnie stanowił, iż aktami ustawodawczymi są ustawy i dekryty, co oznaczało dobitnie zniesienie obowiązującej

¹⁷ Szeroko na ten temat W.T. Kulesza, *Tryb uchwalania konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Warszawa 1998, s. 53 i n.

¹⁸ J. Czajowski, *Ku konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.). Próba syntezy*, [w:] A. Kulig (red.), *Na drodze ku konstytucji kwietniowej. Szkice*, Kraków 2015, s. 193.

dotąd (a w ostatnich latach przed uchwaleniem Konstytucji kwietniowej istniejącej przynajmniej formalnie) zasady wyłączności ustawodawczej Sejmu. Dualizm aktów prawnych o mocy ustawy znalazł swoje odzwierciedlenie w nowym podziale materii poddanych dotąd regulacji w drodze ustaw. W pierwszej kolejności Konstytucja kwietniowa wyodrębniła zrab zagadnień poddanych wyłączności dekretowej, gdyż zgodnie z jej art. 56 dekrety dotyczące rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych oraz administracji rządowej wydawane przez Prezydenta, mogły być zmieniane i uchylane także jedynie na tej drodze. Oznaczało to wyłączenie tych materii spod regulacji ustawowej. Drugi, obszerny katalog stanowiły zagadnienia poddane równoległemu stanowieniu przez oba podmioty wyposażone w kompetencję ustawodawczą.

Wśród nich warto wskazać materie, które dotąd były zastrzeżone ustawą. Tak więc od wejścia w życie Konstytucji kwietniowej aktem prawnym właściwym w przedmiocie zaciągania pożyczki państwowej, zbycia lub obciążenia majątku państwowego oszacowanego na kwotę ponad 100 tys. zł, nałożenia podatków lub opłat publicznych, ustanowienia ceł i monopoli, ustalenia systemu monetarnego oraz przyjęcia gwarancji finansowej przez Skarb Państwa przestała być jedynie ustawa, lecz stawał się nim także dekret Prezydenta. Wreszcie, dla niewielkiej grupy materii zastrzeżono wyłączność regulacyjną ustaw. Zgodnie z art. 52 umowy handlowe, celne, obciążające stale Skarb Państwa, zawierające zobowiązania nałożenia nowych ciężarów na obywateli albo powodujące zmianę granic państwa wymagały dla swej ratyfikacji zgody izb ustawodawczych, wyrażonej w ustawie. Jednak i w tym przypadku zasada mogła ulec przełamaniu w odniesieniu do umów handlowych i celnych, gdyż Prezydent w przypadkach niecierpiących zwłoki mógł na wniosek Rady Ministrów wprowadzić czasowo w życie wszystkie lub niektóre z postanowień w nich zawartych. Tak więc podział właściwości między ustawy a dekrety oddawał dobrze art. 57 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc, że ilekroć konstytucja lub ustawy dla unormowania poszczególnych dziedzin z zakresu ustawodawstwa wymagają ustawy, dziedzina ta może być unormowana również dekretem. Raz jeszcze jednak należy podkreślić, że nie obowiązywała relacja odwrotna, gdyż niektóre materie były zastrzeżone wyłącznie dla dekretu.

Swoboda działalności ustawodawczej Sejmu i Senatu w pozostawionym im zakresie spraw uległa ograniczeniu. Choć inicjatywa ustawodawcza przysługiwała Sejmowi i Radzie Ministrów, to włącznie tej ostatniej miała przysługiwać inicjatywa w zakresie budżetu, kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych, a ponadto Sejm nie mógł bez zgody Rady Ministrów uchwalić ustaw, które pociągałyby wydatki ze Skarbu Państwa, a nie znajdowałyby pokrycia w budżecie. Zgodnie z generalnym

założeniem twórców konstytucji, aby deprecjonować dotychczasową pozycję Sejmu, wzmocniono uprawnienia Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Od tej pory oddalenie przez Sejm uchwały Senatu odrzucającej projekt lub wprowadzającej w nim zmiany musiało nastąpić większością 3/5 głosów. Innym środkiem przeciwdziałania przewadze Sejmu stało się *veto* ustawodawcze, które mogło być oddalone większością głosów w obu izbach, ale dopiero najwcześniej na następnej sesji zwyczajnej.

Jak wskazano, ważnym ograniczeniem prawotwórstwa ustawowego parlamentu stały się dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej. Obok wspomnianych wyżej, które stanowiły rutynowy i stały środek normowania kwestii związanych z organizacją rządu, administracji rządowej oraz zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, utrzymano trzy zasadnicze modele dekretów: dwa z mocy konstytucji oraz z mocy ustawy. Pierwszą grupę stanowiły akty, które mogły być stanowione, gdy Sejm był rozwiązany w razie konieczności państwowej, a swym zakresem nie mogły obejmować zmiany konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, budżetu, nakładania podatków i ustanawiania monopoli, systemu monetarnego, zaciągania pożyczek państwowych, zbywania i obciążania nieruchomości państwowego, oszacowanego na kwotę ponad 100 tys. zł. W skład grupy dekretów wydawanych na mocy konstytucji wchodziły także akty stanowione przez głowę państwa w trakcie obowiązywania stanu wojennego, którego zakres nie obejmował jedynie zmiany konstytucji, choć mógł przejściowo zmieniać jego postanowienia poprzez przedłużenie kadencji izb ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju oraz otwierać, odraczać i zamykać ich sesje w sposób dostosowany do potrzeb obrony państwa, jak również powoływać do rozstrzygania spraw, wchodzących w zakres działania izb ustawodawczych, Sejm i Senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te izby.

Dekrety wydawane na podstawie ustawy upoważniającej, napotykały na jedyne ograniczenie materialne, jakim była niemożność dokonania zmiany konstytucji. Zakres treściowy i czasowy dekretowania w oparciu o upoważnienie ustawowe wynikał rzecz jasna z ustawy upoważniającej.

Konstytucja nakazywała, aby dekrety stanowione były na wniosek Rady Ministrów, wymagały wskazania podstawy konstytucyjnej i ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”.

Przyjęty w Konstytucji kwietniowej model ustawodawstwa defini tywnie odrzucił zasadę wyłączności ustawy, a także regułę, iż akty prawne egzekutywy o mocy ustawy mają charakter subsydiarny. Konkurencyjność obu aktów prawnych i jednolitość położenia w hierarchii aktów prawnych musiały rodzić poważne wątpliwości co do możliwych kolizji norm. Jak wskazywał J. Makarewicz, można było powątpiewać, czy istniejące dyrektywy kolizyjne i interpretacyjne stanowić będą wystarczające

narzędzia do ich usunięcia¹⁹. W ten sposób, choć odniesiono sukces w dziele pomniejszenia znaczenia Sejmu, silnie ingerując w naturalny zakres jego właściwości, to jednak nie wyeliminowano obaw co do skutków tych działań dla systemu prawnego. Nie jest też dziełem przypadku, że twórcy Konstytucji kwietniowej, mimo licznie zgłaszanych postulatów, nie zdecydowali się na utworzenie Trybunału Konstytucyjnego.

Wykaz literatury

- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 2, Warszawa 1933.
- Czajowski J., *Ku konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.). Próba syntezy*, [w:] A. Kulig (red.), *Na drodze ku konstytucji kwietniowej. Szkice*, Kraków 2015.
- Druk sejmowy nr 111 z 1936 r.
- Górecki D., *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2 (67).
- Komarnicki W., *Polskie prawo państwowe (Geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w roku 1937, Kraków 2006.
- 280 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst z orzecnictwem Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, oprac. L. Zieleniewski, Warszawa 1933.
- Kulesza W.T., *Tryb uchwalania konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Warszawa 1998.
- Makarewicz J., *Kodyfikacja konstytucji*, „Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla” 1934, R. 59, kwartał III.
- Makowski W., *O państwie społecznym*, Wstęp, wybór i oprac. W.T. Kulesza, Warszawa 1998.
- Mirkine-Guetzévich B., *Les constitutions de L'Europe Nouvelle*, Paris 1930.
- Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, wybór M.J. Ptak i M. Kinstler, Wrocław 1996.
- Zwierzchowski E., *Z zagadnień delegacji ustawodawczej w Polsce międzywojennej (od pełnomocnictw Wł. Grabskiego do konstytucji kwietniowej)*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1963, Prace prawnicze, z. 10.

¹⁹ J. Makarewicz, *Kodyfikacja konstytucji*, „Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla” 1934, R. 59, kwartał III, s. 6.