

**KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ**



Biuro Studiów i Ekspertyz

**WYDZIAŁ EKSPERTYZ
PRAWNYCH**

**Rozporządzenie z mocą ustawy
(na tle "Małej Konstytucji" z 17 X 1992)**

Kwiecień 1993

Leszek Garlicki

Raport

Nr 41

I. ISTOTA I CHARAKTER ROZPORZĄDZENIA

1. Ustanowienie przez art. 23 Małej Konstytucji (dalej MK) instytucji rozporządzenia z mocą ustawy oznacza przywrócenie w polskim systemie prawnym tzw. ustawodawstwa delegowanego, tzn. aktów o mocy ustawy wydawanych przez organ pozaparlamentarny (tu: Rząd) na podstawie szczególnego upoważnienia parlamentu, wyrażonego w tzw. ustawie upoważniającej.¹

Kompetencja Rządu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy nie ma więc charakteru generalnego i stałego, a pojawia się tylko pod warunkiem uprzedniego udzielenia upoważnienia i tylko w zakresie i na czas w tym upoważnieniu określony. Takie rozporządzenie z mocą ustawy zalicza się do "rodziny" tzw. dekretów z upoważnienia ustawy, co odróżnia je od tzw. dekretów wydawanych z upoważnienia Konstytucji.² Do tej drugiej grupy należały dekrety Rady Państwa, przewidziane w Konstytucji 1952 r. a zniesione nowelą kwietniową z 1989 r. Dekrety te bowiem nie wymagały dla swego wydania żadnej uprzedniej ustawy upoważniającej, a jedyną i wystarczającą podstawą tej kompetencji Rady Państwa były przepisy Konstytucji.

Rozporządzenia z mocą ustawy różnią się więc w sposób zasadniczy od wspomnianych wyżej dekretów z mocą ustawy i dlatego mylące - choć naukowo dopuszczalne - wydaje mi się określanie tych rozporządzeń mianem "dekretów". Rozporządzenia z mocą ustawy różnią się też w sposób zasadniczy od "rozporządzeń wykonawczych", wydawanych "w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielanych w nich upoważnień" przez Prezydenta (art. 45 ust. 1 MK), Rząd (art. 54 ust. 1 MK), Prezesa Rady Ministrów (art. 55 ust. 3 MK) i ministrów (art. 56 ust. 3 MK). Rozporządzenia, o których mowa we wskazanych wyżej przepisach Małej Konstytucji mają bowiem charakter aktów "podstawowych", a ich wydawanie jest elementem wykonywania ustaw, a nie - delegacji uprawnień ustawodawczych. Jako akty wykonawcze i "podstawowe" rozporządzenia te muszą więc być zgodne z ustawami, pozostawać w granicach upoważnienia ustawowego i służyć realizacji celu ustawy itp. Problemy te są już szeroko wyjaśnione w orzecznictwie sądowym, zwłaszcza w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma potrzeby czynić ich tu przedmiotem rozważań, choć zbieżność terminologiczna może być niekiedy myląca.

2. Obecne ujęcie instytucji rozporządzenia z mocą ustawy nawiązuje do wzorów ustawodawstwa delegowanego, znanych zarówno z historii polskiego konstytucjonalizmu, jak i z rozwiązań innych państw. Gdy chodzi o płaszczyznę geograficzną, to delegacja ustawodawcza występuje w większości państw Europy Zachodniej, choć w bardzo różnych postaciach.

Tylko tytułem przykładu wskazać można system francuski. W myśl art. 38 Konstytucji z 1958 roku, parlament może udzielić rządowi upoważnienia do regulowania w

¹ Zob. ogólne pojęcie delegacji ustawodawczej: K. Działocha, *W sprawie dopuszczalności delegacji ustawodawczej w państwie socjalistycznym*, "Państwo i Prawo" nr 2/1970, s. 255.

² Zob. K. Działocha, *Rozporządzenia z mocą ustawy*, "Przegląd Sejmowy" nr 1/1993, s. 54.

drodze rozporządzeń z mocą ustawy (*ordonnances*) spraw należących do materii ustawowej. Takie upoważnienie udzielane jest w drodze specjalnej ustawy (tzw. *loi d'habilitation*), która wyznacza też okres, na jaki upoważnienie jest udzielane. Rozporządzenia wydawane są przez Rząd, ich wejście w życie wymaga podpisu Prezydenta Republiki (praktyka zna wypadki odmowy złożenia tego podpisu). Zarazem jednak konieczne jest też potem wniesienie do parlamentu projektu ustawy o zatwierdzeniu wydanych rozporządzeń (tzw. *loi de ratification*); jeżeli nie nastąpi to w terminie określonym ustawą upoważniającą, rozporządzenie traci moc.³

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że istnienie instytucji rozporządzeń z mocą ustawy nie jest koniecznym elementem systemu parlamentarnego. Nie przyjęto jej np. (poza dwoma drobnymi wyjątkami) w Ustawie Zasadniczej RFN z 1949 roku, przede wszystkim z powodu negatywnych doświadczeń z okresu Republiki Weimarskiej.⁴

3. W Polsce rozporządzenia z mocą ustawy pojawiły się po raz pierwszy w noweli sierpniowej, wprowadzonej do Konstytucji z 17.III.1921 r., po przejęciu władzy przez Piłsudskiego w 1926 roku (już wcześniej jednak upoważnienia do wydawania takich rozporządzeń otrzymał - zresztą bez należytej podstawy konstytucyjnej - rząd Grabskiego dla przeprowadzenia reformy walutowej i innych przedsięwzięć gospodarczych). Nowela sierpniowa dawała Prezydentowi ogólne prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w razie nagłej konieczności państwowej, gdy Sejm i Senat są rozwiązane, a także wprowadzała "normalną" instytucję ustawodawstwa delegowanego: ustawa mogła upoważnić Prezydenta do wydawania - na wniosek Rządu i na podstawie uchwalonej przez parlament "ustawy upoważniającej" - rozporządzeń z mocą ustawy. Ustawa upoważniająca określać musiała okres i zakres przedmiotowy udzielonego upoważnienia. Oba typy rozporządzeń Prezydenta wymagały podpisu (więc akceptacji) Premiera i wszystkich ministrów, oraz traciły moc, jeżeli nie zostały przedstawione Sejmowi w ciągu 14 dni od najbliższego posiedzenia Izby lub jeżeli Sejm je uchylił. Także Konstytucja Kwietniowa z 1935 roku znała obie wspomniane formy prezydenckiego prawodawstwa, w szczególności art. 55 wskazywał, iż "ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów w czasie i zakresie przez nią oznaczonym...". Brak było natomiast przepisów ustalających następczą kontrolę parlamentu nad dekretami, co - obok zmiany terminologii - należy widzieć jako przejaw antyparlamentarnej tendencji Konstytucji z 1935 roku.⁵

³ Zob. E. Gdulewicz, *System źródeł prawa pod rządami Konstytucji V Republiki*, "Studia Prawnicze" nr 2-3/1989, s. 110 i n.

⁴ Art. 48 Konstytucji z 1919 r. dopuszczał prezydenckie rozporządzenia, które można było wydawać w sytuacjach nadzwyczajnych bez szczególnego upoważnienia ustawowego. W praktyce ostatnich lat Republiki Weimarskiej dochodziło do nadużywania tej instytucji (co jednak widzieć należy na tle niemal całkowitego paraliżu ustawodawczej funkcji parlamentu, wywołanego niezdolnością Izby do wyłonienia stabilnej większości). Zob. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II. Munchen 1980, s. 1309 i n. oraz cyt. literatura.

⁵ Szerzej o okresie międzywojennym zob. E. Zwierzchowski, *Z zagadnień delegacji ustawodawczej Polski międzywojennej*, "ZN UJ, Prace Prawnicze", z. 10, a także liczne odniesienia w artykule P. Sarneckiego: *Rozporządzenie z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992*, "Państwo i Prawo", nr 3/1993.

Po drugiej wojnie światowej instytucja dekretu z mocą ustawy pojawiła się niemal natychmiast: ustawy KRN z 25.VII i 15.VIII.1944 r. powierzały prawo wydawania dekretów PKWN-owi. Dla wejścia dekretu w życie konieczne było jego zatwierdzenie przez Prezydium KRN, potem zaś dekret musiał zostać przedłożony do zatwierdzenia przez KRN. Ustawą z 3.I.1945 r. uprawnienia PKWN przekazano Rządowi, dalszy tryb nie uległ zmianom. Dekrety miały więc charakter samoistny, bo do ich wydawania nie była potrzebna uprzednia "ustawa upoważniająca".⁶

Z kolei "Mała Konstytucja" z 19.II.1947 r. nawiązała do międzywojennej koncepcji ustawodawstwa delegowanego. Zgodnie z jej art. 4 Sejm mógł udzielić Rządowi upoważnienia do wydawania dekretów z mocą ustawy, przy jednak dość rozległych ograniczeniach czasowych i przedmiotowych. Dekrety wchodziły w życie po zatwierdzeniu przez Radę Państwa i podpisaniu przez Prezydenta (który - przypomnijmy - był z urzędu Przewodniczącym Rady Państwa), następnie musiały być przedstawione do zatwierdzenia Sejmowi, a odmowa zatwierdzenia (lub nieprzedłożenie dekretu w określonym terminie) powodowały utratę mocy dekretu.⁷ Trzeba jednak pamiętać o nowym politycznym kontekście funkcjonowania naczelných organów państwowych w Polsce Ludowej, co wszelkie porównania z okresem międzywojennym nakazuje traktować ze zdecydowanym dystansem.

Konstytucja z 22.VII.1952 r. odrzuciła - nawet formalne - nawiązanie do wzorów przedwojennych i wprowadziła nowy kształt dekretów z mocą ustawy. Stały się one aktami Rady Państwa, do ich wydawania nie była potrzebna ustawa upoważniająca, sama Konstytucja formułowała ograniczenia czasowe i przedmiotowe dekretów, wymagane było wreszcie zatwierdzenie każdego dekretu przez Sejm. Jak wiadomo, kompetencja dekretodawcza Rady Państwa przechodziła różne koleje losu w PRL: najpierw (do początków 1956 r.) dekrety zastąpiły niemal w całości sejmowe ustawodawstwo, potem (od 1958 r.) wydawały się stopniowo ulegać zanikowi⁸, a rzeczywisty potencjał tej instytucji ujawnił się znowu na tle dekretu z 12.XII.1981 r. o stanie wojennym (wydanego zresztą w okresie sesji Sejmu, czego nie przewidywały ówczesne przepisy konstytucyjne). Być może to ostatnie doświadczenie skłaniało stronę społeczną "Okrągłego Stołu" do żądania zniesienia instytucji dekretów, co nastąpiło w noweli kwietniowej z 7.IV.1989 r.

Przez następne trzy i pół roku nie istniały żadne akty o mocy konkurencyjnej wobec ustaw, gdy jednak tylko odpadły polityczne przesłanki niechęci do dekretów, idea ta zaczęła się pojawiać na nowo i ostatecznie znalazła wyraz w powrocie do koncepcji "ustawodawstwa delegowanego" w ustawie konstytucyjnej z 17.X.1992 r. Odpowiednie uprawnienia uzyskał Rząd, który jednak może działać tylko na podstawie uprzednio uchwalonej przez parlament "ustawy upoważniającej".

4. Rozporządzenia z art. 23 MK należy więc traktować jako normatywne akty Rządu, mające moc ustawy (art. 23 ust. 1), wydawane w zakresie materii ustawowej i na podstawie upoważnienia parlamentu (art. 23 ust. 2). Zarazem ustanowiono pew-

⁶ Zob. J. Zakrzewska: *Funkcje i zadania Krajowej Rady Narodowej jako parlamentu oraz sposób ich realizacji*, [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, pod red. A. Burdy, Ossolineum 1976, s. 119-120.

⁷ Zob. K. Działocha, *Funkcje Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Sejm Ustawodawczy RP 1947-1952*, Ossolineum 1977, s. 231 i n.

⁸ Zob. szerzej J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 26 i n.

ne ograniczenia zakresu rozporządzeń (art. 23 ust. 4) oraz określono podstawowe elementy procedury dochodzenia rozporządzenia do skutku (art. 23 ust. 5-7). Art. 23 ust. 3 wskazuje też, że w okresie obowiązywania ustawy upoważniającej tylko Radzie Ministrów przysługuje prawo wykonywania inicjatywy ustawodawczej w zakresie objętym upoważnieniem do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Możliwość wydawania rozporządzeń zależy więc zawsze od uprzedniego przyzwolenia parlamentu, zarazem jednak udzielenie takiego przyzwolenia kryje w sobie rezygnację Sejmu z samodzielnego wykonywania funkcji ustawodawczych w czasie i zakresie objętym upoważnieniem do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Mała Konstytucja w sposób wyraźny określa rozporządzenia jako akty o mocy ustawy. Tym samym rozporządzenie:

- może uchylać, zmieniać, zawieszać lub uzupełniać obowiązujące przepisy wszelkich ustaw (i - o ile jeszcze istnieją - dekretów Rady Państwa), oczywiście w materiach, gdzie stanowienie rozporządzeń jest dopuszczalne. Rozporządzenia nie muszą być więc zgodne z ustawami (bo to odbierałoby sens samej istocie tej instytucji); - muszą zaś być - podobnie jak ustawy - zgodne tylko z Konstytucją (pomijam tu problem związania ustawodawcy umowami międzynarodowymi);

- po dojściu do skutku, nie wymaga jakiegokolwiek następczego potwierdzenia czy zatwierdzenia i zachowuje moc obowiązującą także po upływie okresu, na który udzielone zostało upoważnienie.

Zgodzić się więc należy ze stanowiskiem, że "rozporządzenie z mocą ustawy" pod względem swojej mocy prawnej zostało zrównane z ustawą".⁹

Skoro tak, to przepisy rozporządzeń z mocą ustawy:

- są, na podstawie art. 62 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, wiążące dla sądów, tak samo jak ustawy;

- mogą, tak jak ustawy, formułować upoważnienia dla stanowienia aktów wykonawczych przez naczelne organy państwowe.

Zasadnicza natomiast różnica między ustawą a rozporządzeniem z mocą ustawy polega na:

- 1) ograniczonym zakresie przedmiotowym rozporządzeń: w sposób negatywny określa go najpierw art. 23 ust. 4 MK, wskazując materie, do regulowania których nie można w ogóle upoważnić Rady Ministrów, a w sposób pozytywny określać go musi "ustawa upoważniająca";

- 2) uzależnieniu dopuszczalności wydawania rozporządzeń od uprzedniego uchwalenia "ustawy upoważniającej", podczas, gdy kompetencja ustawodawcza Sejmu wynika bezpośrednio z Konstytucji i nie wymaga żadnych dodatkowych upoważnień do realizacji.

5. Wydawanie przez Rząd rozporządzeń z mocą ustawy stanowi - materialnie rzecz biorąc - wykonywanie funkcji ustawodawczej, a więc naruszenie zasady podziału władz (art. 1 MK) nakazującej skupienie tej funkcji w parlamencie. Nie nasuwa to zastrzeżeń legislacyjnych, bo kompetencja do wydawania rozporządzeń wynika jasno z przepisów konstytucyjnych, ale nakazuje traktować tę kompetencję jako wyjątek od generalnego rozdziału zadań pomiędzy trzema władzami. Tym samym, wy-

⁹ K. Działocha: Rozporządzenia..., s. 52.

kładnia wszelkich - konstytucyjnych i ustawowych - regulacji odnoszących się do instytucji rozporządzenia z mocą ustawy musi być dokonywana w oparciu o reguły interpretacji wyjątków: odnośne uprawnienia Rady Ministrów należy interpretować zwięźajaco, nie można przyjmować domniemania kompetencji na rzecz Rządu, wszelkie wątpliwości należy interpretować "na korzyść" Sejmu (czy - ogólniej mówiąc - na rzecz władzy ustawodawczej). Pierwotną, podstawową i naturalną jest bowiem kompetencja ustawodawcza parlamentu, a wszelkie odstępstwa od tej zasady wymagają wyraźnie sformułowanej podstawy prawnej i muszą znajdować uzasadnienie.¹⁰

Do podobnych konkluzji prowadzi też art. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych. Zarówno zasada państwa prawnego jak i zasada państwa demokratycznego nakazują traktować ustawodawstwo Sejmu jako podstawową formę stania prawa czy realizowania suwerenności Narodu. Pozaparlamentarne akty ustawodawcze muszą być więc traktowane jako wyjątek.

II. USTAWA UPOWAŻNIAJĄCA

II.A. Charakter

W myśl art. 23 ust. 1 MK: "Sejm może ustawą podjętą bezwzględną większością głosów upoważnić Radę Ministrów, na jej umotywowany wniosek, do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy". Treść ustawy upoważniającej określa art. 23 ust. 2: określa ona "przedmiot regulacji oraz okres obowiązywania upoważnienia".

Ustawa upoważniająca jest więc - tak pod względem materialnym, jak i formalnym - nowym typem ustawy, nie dającym się utożsamić ani z "normalnymi" ustawami (zwykłymi czy konstytucyjnymi), ani z innymi szczególnymi typami ustaw (ustawa budżetowa, ustawy o upoważnieniu do ratyfikowania lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej). W aspekcie materialnym specyfika ustawy upoważniającej wynika ze ścisłego określenia jej przedmiotu, którym - jak zobaczymy niżej - może być tylko udzielenie upoważnienia i określenie jego granic. W aspekcie formalnym - i to jest element nie znany dotąd polskim rozwiązaniom - ustawa upoważniająca wymaga uchwalenia jej bezwzględną większością głosów. Pojawiła się więc nowa grupa ustaw, uchwalanych większością wyższą niż wymagana dla ustawy zwykłej (przypomnijmy, że z art. 13 MK wynika tu wymóg zwykłej większości), a niższą niż wymagana dla zmiany Konstytucji.

Rodzi to, moim zdaniem, zakaz umieszczania w ustawie upoważniającej jakichkolwiek przepisów, które nie byłyby bezpośrednio związane z udzieleniem upoważnienia i określeniem jego granic. Gdyby bowiem w ustawie takiej pojawiły się inne przepisy, regulujące niejako "przy okazji" różne zagadnienia pokrewne (przypomnijmy, że jest to stała praktyka przy stanowieniu ustaw budżetowych), to natychmiast pojawiłoby się pytanie o moc prawną takich przepisów. Skoro uchwalono je szczególną większością głosów, to chyba i dla ich uchylenia czy zmiany należałoby wymagać takiej samej większości. W efekcie mogłoby dojść do pojawienia się w systemie prawa norm "nadustawowych" o niejasnej randze. Dopóki ustawa upoważniająca pozostaje regulacją epizodyczną (bo jej obowiązywanie wyczerpuje się z chwilą za-

¹⁰ Zob. P. Sarnecki: *Rozporządzenia...*, s. 5.

kończenia okresu upoważnienia), nie może ona wywierać trwałego wpływu na treści obowiązującego ustawodawstwa. Dopuszczenie zaś, by pewne fragmenty tej ustawy wchodziły do systemu prawa na stałe nie ma wyraźnej podstawy w przepisach konstytucyjnych, a - zgodnie z zasadą interpretacji zwężającej art. 23 MK - nie może być też z tych przepisów domniemywane.

II.B. Procedura

1. Skoro ustawa upoważniająca jest ustawą, to do procedury jej dochodzenia do skutku odnosić się muszą wszystkie konstytucyjne elementy trybu ustawodawczego (normalne postępowanie ustawodawcze).¹¹ Pozwala to na przyjęcie kolejnej dyrektywy interpretacyjnej: w braku wyraźnie odmiennych postanowień konstytucyjnych domniemywać należy obowiązek stosowania ogólnych postanowień o uchwalaniu ustaw zwykłych.

Konstytucyjnie nakazane odmienności są widoczne jednak już w odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej. Po pierwsze, przysługuje ona tylko Rządowi, co nasuwa analogie z ujęciem prawa inicjatywy ustawy budżetowej (art. 21 ust. 1 MK) i co znajduje wyraz w nowym art. 29 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

Po drugie, "normalnym" elementom rządowego przedłożenia (tzn. projektowi ustawy i uzasadnieniu) towarzyszyć musi "umotywowany wniosek Rządu". Wydaje się, że ten "umotywowany wniosek" należy traktować jako coś odrębnego od uzasadnienia,¹² bo chodzić w nim musi o wykazanie generalnej potrzeby udzielenia Rządowi upoważnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (przypomnijmy, że skoro wydawanie rozporządzeń traktować należy jako wyjątek wobec ustawodawczej kompetencji parlamentu, to potrzeba należytej motywacji wniosku Rządu staje się szczególnie wyraźna). Powinien to więc być dokument o raczej politycznym niż technicznym charakterze. Nie zwalnia to Rady Ministrów od obowiązku przedstawienia uzasadnienia w rozumieniu art. 15 ust. 2 MK, jako że ani art. 23 MK nie wyłącza tego w sposób wyraźny ani też nie odstąpiono od tego wymogu w noweli Regulaminu Sejmu z 6.III.1993 r. Toteż do projektów ustaw upoważniających - tak jak do projektów wszystkich ustaw - stosują się ogólne postanowienia art. 31 ust. 2 Regulaminu. W każdym też razie - już z mocy art. 15 ust. 2 MK - uzasadnienie powinno informować o skutkach finansowych udzielenia Rządowi upoważnienia, tzn. o przewidywanych skutkach finansowych całokształtu regulacji wprowadzanych na tej podstawie przez Rząd. Trudno tu oczywiście wymagać finansowej precyzji, ale - właśnie z uwagi na konsekwencje, jakie mogą z tego wynikać dla budżetu Państwa - zasadne jest choćby zarysowanie rządowej prognozy w tym zakresie. Mogłoby to stanowić istotny element przy późniejszej ocenie sposobu wykonywania upoważnienia przez Rząd i - ewentualnym - egzekwowaniu jego parlamentarnej odpowiedzialności. Nie znajduje tu natomiast zastosowania drugi wymóg art. 15 ust. 2 MK (załączenie pro-

¹¹ Tak też P. Sarnecki: *Rozporządzenia...*, s. 6. Odwołać się tu też w drodze analogii można do wywodu S. Rozmaryna odnośnie trybu dochodzenia do skutku ustaw konstytucyjnych (*Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 247).

¹² I taką - trafną moim zdaniem - technikę przyjęto w obecnie rozpatrywanym projekcie ustawy o upoważnieniu (Druk Sejmowy nr 728).

jektów podstawowych aktów wykonawczych), bo ustawa upoważniać ma do wydania aktów ustawowych, a nie regulacji wykonawczych o podustawowej randze.

2. Sposób rozpatrywania projektu ustawy upoważniającej powinien sprecyzować Regulamin. Nie wykorzystano niestety okazji, jaką stworzyła zmiana Regulaminu z 6.III.1993 r., by ustanowić w tym zakresie pewne odmienności w stosunku do trybu rozpatrywania ustaw zwykłych. Pozwala to przypuszczać, że intencją twórców noweli do Regulaminu było podkreślenie, że projekt ustawy upoważniającej jest rozpatrywany w normalnym trybie ustawodawczym. Nie rozwiązuje to jednak wszystkich wątpliwości i - już na gruncie przepisów konstytucyjnych - zwrócić należy uwagę na **pięć kwestii**.

Po pierwsze, dopuszczalne jest określenie przez Rząd projektu jako "pilny" w rozumieniu art. 16 MK. Nie wyłączają tego postanowienia art. 23 MK (zgodnie ze wskazanymi wyżej regułami interpretacji projekt należy więc traktować jako poddany "normalnemu trybowi ustawodawczemu"), w praktyce zaś nadanie pilnego charakteru pierwszemu wniesionemu projektowi (druk 728) nie napotkało zastrzeżeń Sejmu, co można traktować jako precedens. Oczywiście w takim przypadku konieczne jest dodatkowe uzasadnienie, o którym mówi art. 16 ust. 1 MK. Gdy chodzi natomiast o procedurę wewnątrzsejmową, to zdefiniowanie skutków "pilności" należy niemal w całości do Regulaminu Sejmu. Określają je nowy art. 56a - 56k Regulaminu, nie wprowadzając jednak żadnych odrębności w odniesieniu do projektów ustaw upoważniających. *De lege ferenda* ustanowienie takich odrębności może wydawać się uzasadnione, a w każdym razie nie istnieją przeszkody konstytucyjne dla ich przyjęcia.

Po drugie, powstaje pytanie o sposób przeprowadzania pierwszego czytania projektu ustawy upoważniającej. W pierwotnym tekście Regulaminu nie było chyba podstaw, by przeprowadzać je na posiedzeniu plenarnym Sejmu, chyba że treść udzielanego upoważnienia wchodziłaby w zakres materii enumerowanych w art. 34 ust. 1 Regulaminu. Nowela z 6.III.1993 r. wprowadziła tu niewątpliwie m o ż l i w o ś ć przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu: wystarczy by Prezydium Sejmu uznało, że "przemawiają za tym ważne względy" (art. 34 ust. 1a). Można też chyba przyjąć, że udzielenie upoważnienia Rządowi jest zawsze sprawą o tak wielkiej wadze, że kryterium "ważnych względów" jest spełnione niejako automatycznie.

Po trzecie, powstaje pytanie o dopuszczalny zakres poprawek do projektu ustawy upoważniającej. Zgłaszanie poprawek poddane jest ogólnemu reżimowi art. 15 ust. 3 i - ewentualnie - art. 16 ust. 3 MK (jako, że art. 23 nie formułuje żadnych odrębności). Poprawki mogą więc być zgłaszane także przez posłów. Niesporne jest moim zdaniem, że poprawki te mogą zmierzać do ograniczenia zakresu (przedmiotowego lub czasowego) upoważnienia. Wydaje się natomiast możliwe twierdzenie, że poselskie poprawki nie mogą zmierzać do rozszerzenia tego zakresu. Skoro bowiem prawo inicjatywy ustawodawczej należy wyłącznie do Rządu, to nie można udzielanemu upoważnieniu nadawać kształtu szerszego niż uznawany za niezbędny przez jego przyszłego wykonawcę.

Po czwarte, zgodnie z art. 15 ust. 4 zd. 1 MK, Rząd może wycofać projekt ustawy upoważniającej, w każdym razie do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania. Być może jednak wart jest też rozważenia wniosek szerszy, dopuszczający wy-

cofanie projektu w całym okresie jego rozpatrywania przez Sejm, tzn. aż do zakończenia trzeciego czytania. Powołać się tu znowu należy na wyłączność rządowej inicjatywy ustawodawczej. Skoro tylko do Rządu należy wniesienie projektu (a więc i ocena, że udzielenie upoważnienia jest konieczne), to trudno narzucać mu takie upoważnienie, gdy - obojętne z jakiego powodu - uzna on, że konieczność owa już nie występuje. Konstytucja nie nakazuje przecież regularnego udzielania upoważnień (i to odróżnia reżim prawny ustawy upoważniającej od reżimu ustaw budżetowych, które z mocy Konstytucji muszą corocznie dochodzić do skutku, procedura ich uchwalania musi więc być na to nakierowana). Udzielanie upoważnień stanowi wyjątek wobec kompetencji ustawodawczej parlamentu, dopuszczalna wydaje się więc taka interpretacja przepisów proceduralnych, która pozwala na unikanie tego wyjątku. Jak jednak wiadomo, z możliwości tej nie skorzystano przy dokonywaniu nowelizacji Regulaminu Sejmu. *De lege lata* więc, więcej argumentów przemawia za tym, że Rząd może wycofać projekt ustawy upoważniającej tylko do momentu zakończenia pierwszego czytania.

Po piąte, ustawa upoważniająca musi zostać uchwalona przez Sejm bezwzględną większością głosów (art. 23 ust. 1 MK), tzn. za przyjęciem tej ustawy głosować musi taka liczba posłów, która odpowiada liczbie całkowitej przekraczającej połowę liczby posłów uczestniczących w głosowaniu ale zarazem połowie tej najbliższej.¹³ Zgodnie z art. 13 MK, *quorum* musi wynosić przynajmniej połowę ogólnej liczby posłów: ponieważ ustawa upoważniająca jest "ustawą", to tylko ustawa konstytucyjna mogłaby wprowadzić inne wymogi co do *quorum*.

3. Po uchwaleniu przez Sejm, ustawa upoważniająca podlega dalszym stadiom "normalnego" trybu ustawodawczego, tzn. rozpatrzeniu przez Senat (art. 17 ust. 1-3 MK), ewentualnemu ponownemu rozpatrzeniu przez Sejm (art. 17 ust. 4 MK), podpisaniu przez Prezydenta i zarządzeniu jej ogłoszenia (art. 18 MK). Zwrócić należy jednak uwagę, że art. 23 ust. 1 MK używa określenia "Sejm może... upoważnić...", nie ma w nim więc mowy ani o udziale Senatu ani Prezydenta w tym postępowaniu.

Nie może to prowadzić do wniosku odmawiającego tym organom udziału w postępowaniu nad ustawą upoważniająca. Art. 23 ust. 2 MK wskazuje w sposób wyraźny, iż to "upoważnienie" następuje w drodze ustawy. W sumie można więc skonstruować normę: uchwalenie upoważnienia następuje tylko na drodze ustawy, uchwalanej przez Sejm bezwzględną większością głosów. Norma ta rodzi oczywistą analogię ze sformułowaniem art. 106 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, w pełni uzasadnione jest więc nadawanie im takiej samej wykładni. Skoro zaś rozumienie art. 106 stało się niedawno przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego¹⁴, to konkluzje tego orzeczenia można odnosić także do wykładni art. 23 MK.

Pozwala to na przyjęcie kilku wniosków. Przede wszystkim, Trybunał uznał, że udział Senatu jest koniecznym elementem dochodzenia do skutku wszelkich rodzajów ustaw uchwalanych w Rzeczypospolitej, taką samą konkluzję odnieść też należy

¹³ Zob. opinie J. Karolczak i L. Garlickiego na temat pojęcia większości bezwzględnej [w:] *Regulamin Sejmu RP w świetle ekspertyz i opinii Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 1992, Biuro Studiów i Ekspertyz, s. 2-7.

¹⁴ Orzeczenie U 14/92 z 17.XI.1992, niepublikowane.

do udziału Prezydenta. Wymienienie w art. 23 MK tylko Sejmu nie może więc prowadzić do wnioskowania *a contrario*. Skoro tak, to i Senat i Prezydent postępować mogą z ustawą upoważniającą w taki sam sposób jak z ustawami zwykłymi (terminy, skutki ich przekroczenia, senackie prawo zgłaszania poprawek itp).¹⁵

Powstaje pytanie o dopuszczalny zakres poprawek Senatu. Nie ma oczywiście przeszkód, by Senat zaproponował odrzucenie ustawy, nie ma też przeszkód, by jego poprawki zmierzały w kierunku ograniczenia zakresu upoważnienia. Odpowiedź na pytanie o dopuszczalność poprawek rozszerzających ten zakres musi być natomiast taka sama, jak odpowiedź na pytanie o dopuszczalność zgłaszania takich poprawek przez posłów.

Jeżeli jednak powoływać się na orzeczenie Trybunału, to uznać też należy, że Regulamin Sejmu może ustanawiać pewne odstępstwa od procedury rozpatrywania przez Sejm poprawek Senatu. Nie jest to wprawdzie konkluzja ciesząca się pełną aprobatą doktryny¹⁶, ale stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie ma charakter wyraźny i nie można go pomijać. Skoro tak, to można sobie wyobrazić wprowadzenie do Regulaminu Sejmu przepisu wzorowanego na obecnym art. 116 ust. 4 i przewidującego, że w razie nieprzyjęcia przez Sejm propozycji Senatu bezwzględną większością głosów, propozycję tą uważa się za odrzuconą. Moim zdaniem, jeżeli nawet rozwiązanie takie budziłoby istotne zastrzeżenia co do zgodności z art. 17 ust. 4 MK, to nie można wykluczać, że Trybunał podtrzymałby swą linię rozumowania i zaakceptował taki przepis Regulaminu. Jak jednak wiadomo, Sejm nie tylko nie skorzystał z tej możliwości przy ostatnio dokonywanej nowelizacji Regulaminu, ale też w nowym art. 51 ust. 2 wyraźnie ją wykluczył. Tryb rozpatrywania przez Sejm poprawek Senatu do ustawy upoważniającej jest więc identyczny jak stosowany przy ustawach zwykłych.

4. Prezydentowi przysługują wobec ustawy upoważniającej te same uprawnienia, co wobec wszelkich innych ustaw. Zgodnie z art. 18 MK może więc on:

- odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Zastrzeżenia Prezydenta mogą dotyczyć wszelkich aspektów ustawy, muszą być jednak przedstawione Sejmowi. Sejm może, większością 2/3 głosów, ponownie uchwalić ustawę, co zobowiąże Prezydenta do jej podpisania (chyba, że wystąpi on jeszcze do Trybunału);

- wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Orzeczenie Trybunału o zgodności zobowiązuje Prezydenta do podpisania ustawy, natomiast orzeczenie o niezgodności podlega jeszcze rozpatrzeniu przez Sejm, który może je odrzucić większością 2/3 głosów. To ostatnie rozwiązanie należy uznać za zdecydowanie nieprawidłowe.

Nie można więc wskazać specyfiki pozycji Prezydenta wobec ustaw upoważniających, trzeba jednak pamiętać, że zwłaszcza prawo wystąpienia do Trybunału może nabierać tu innego wymiaru. Zakres dopuszczalnego upoważnienia jest wyznaczany przecież przez art. 23 ust. 4 MK, a więc zawsze mogą pojawiać się pytania, czy

¹⁵ Tak samo K. Działocha, *Rozporządzenie...*, s. 57.

¹⁶ Zob. krytyczne głosy Z. Jarosza, "Państwo i Prawo" nr 5/1993, w druku, K. Wojtyczka, tamże i L. Garlickiego, "Przegląd Sejmowy" nr 1/1993 oraz aprobujące stanowisko A. Gwiżdża, "Przegląd Sejmowy" nr 1/1993).

ustawa upoważniająca w owym zakresie się mieści. Tworzy to problemy konstytucyjne szczególnego rodzaju, nieznanego kontroli konstytucyjności ustaw zwykłych.

II.C. Zakres treściowy

1. Art. 23 ust. 2 MK określa dwa konieczne elementy treściowe ustawy upoważniającej: musi ona określać: "przedmiot regulacji oraz okres obowiązywania upoważnienia". Konieczny charakter tych elementów oznacza, że brak, czy nienależyte ujęcie jednego z nich powoduje wadliwość całej ustawy upoważniającej, a co za tym idzie wadliwość wydanych na jej podstawie rozporządzeń (zob. pkt III. B.5). Jedną z pierwszych czynności Trybunału Konstytucyjnego, orzekającego o konstytucyjności ustawy upoważniającej będzie zapewne zbadanie jej pod tym kątem.

Powstaje jednak pytanie, czy ustawa upoważniająca może też zawierać inne regulacje (poza klauzulami oczywistymi, jak np. termin wejścia ustawy w życie). Wskazywałem już wyżej, że byłoby to trudne do pogodzenia z charakterem ustawy upoważniającej jako aktu przyjmowanego przez Sejm inną większością głosów niż ustawy zwykłe. Toteż "korzystanie z okazji" i wykorzystywanie ustawy upoważniającej do np. znowelizowania czy zawieszenia niektórych ustaw nie wydaje się dopuszczalne. Z techniki tej korzysta się wprawdzie przy uchwalaniu ustaw budżetowych (co też może zresztą budzić wątpliwości), ale ustawy budżetowe nie różnią się swą mocą prawną od ustaw zwykłych, a więc nie nasuwa to zastrzeżeń o legislacyjnym charakterze. Odmienny tryb uchwalania ustaw upoważniających rodziłby natychmiast pytania o tryb i dopuszczalność jej późniejszych zmian w drodze ustaw zwykłych. Rozbiłoby to całą koncepcję ustawy jako aktu o jednolitej mocy prawnej.

Być może natomiast można dopuścić, by w ustawie upoważniającej regulowane były pewne kwestie uzupełniające, konieczne do ustalenia skutków prawnych tej ustawy i aktualne tylko w okresie jej obowiązywania. Jak wiadomo, takie regulacje przyjmują art. 2 i art. 3 rozpatrywanego obecnie projektu ustawy upoważniającej (druk 728). Jest to sytuacja szczególna, bo art. 23 MK nie znalazł jeszcze odzwierciedlenia w tych wszystkich aktach normatywnych, które powinny zostać do niego dostosowane (ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, Regulamin Sejmu), nie wydaje się jednak by można zaakceptować ją bez zastrzeżeń.

Pytanie kolejne - czy ustawa upoważniająca może określać tryb wydawania przez Rząd rozporządzeń z mocą ustawy. Można wyobrazić sobie np. takie elementy, jak ustalenie wymogu jednomyślności (znanej przecież pod rządami noweli sierpniowej z 1926 r.) czy kwalifikowanej większości członków Rządu, wprowadzenie wymogu zgody wszystkich czy określonej ilości partii politycznych tworzących koalicję, wprowadzenie wymogu poinformowania odpowiedniej komisji sejmowej o treści przygotowanego już rozporządzenia itp. Jednoznaczne odpowiedzi przynieść może tylko praktyka (a zwłaszcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego), ale wydaje się, że do tego typu propozycji należy podchodzić z dużą ostrożnością. Skoro bowiem Mała Konstytucja powierza prawo wydawania rozporządzeń "Rządowi", to rozumie ona pod tym mianem Radę Ministrów o "normalnym" konstytucyjnie składzie i procedurze działania (zob. pkt III.A.1). Wprowadzanie elementów kwalifikujących postępowanie przy uchwalaniu rozporządzeń nie znajdowałoby wyraźnego oparcia w normach konstytucyjnych. Co więcej, ustawa nie może regulować materii politycznych, np. inge-

rując w mechanizmy działania koalicji rządzącej. W końcu okres obowiązywania ustawy może być dłuższy od żywota danej koalicji.

Nie wydaje się też, by ustawa upoważniająca mogła formułować jakieś wytyczne treściowe pod adresem przyszłej działalności rozporządzeniowej Rządu. Jest to znane w niektórych krajach,¹⁷ ale tam przewidują to wyraźnie normy konstytucyjne. W Polsce byłoby to *de lege lata* niemożliwe, bo owe "wytyczne" nie mogłyby przecież mieć charakteru norm prawnych, a jedynie dyrektyw czy wskazań politycznych. Z samej zaś istoty ustawy, musi to być akt zawierający jedynie normy prawne, a pomieszczenie w ustawie innych sformułowań nie rodziłoby skutków prawnych i byłoby sprzeczne z Konstytucją. Nie ma oczywiście przeszkód, by pewne ogólne cele i wartości znalazły wyraz w preambule ustawy upoważniającej, ale nie może to schodzić poniżej stopnia ogólności właściwego tej części ustawy.

2. Ustawa upoważniająca musi określać zakres przedmiotowy udzielanego upoważnienia. Oczywiście zakres ten musi być ograniczony do spraw, które mogą - w myśl Konstytucji - być regulowane w formie ustawy. Muszą to być więc sprawy nadające się do uregulowania p r a w n e g o, a więc o ogólnym i abstrakcyjnym charakterze.

Ustawa upoważniająca musi pozostawać w granicach wyznaczonych przez art. 23 ust. 4 MK. Mała Konstytucja zastosowała tu technikę tzw. negatywnych klauzul materialnych,¹⁸ to znaczy określiła materie, które nie mogą być regulowane w drodze rozporządzeń z mocą ustawy.

Określenie to ma charakter dość szeroki i treściowo niejednolity. Odnosi się ono najpierw do materii stosunkowo łatwo definiowalnych, bo ujmowanych zwykle w odrębnych aktach ustawodawczych. Chodzi tu o ustawy dotyczące: zmiany Konstytucji, wyborów Prezydenta, Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego (dotyczy to więc nie tylko ordynacji wyborczych, ale też - jak trafnie wskazał K. Działocha¹⁹ - wszelkich przepisów dotyczących szeroko rozumianego prawa wyborczego), budżetu Państwa (chodzi tu więc nie tylko o ustawę budżetową) oraz o ustawy wyrażające zgodę na ratyfikowanie umów międzynarodowych, zgodnie z art. 33 ust. 2 MK.

Trudniej natomiast określić zakres pozostałych wyłączeń, tzn. "wolności i praw osobistych obywateli, ich wolności i praw politycznych oraz praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych". Terminologia art. 23 ust. 4 MK nie przystaje niestety do obecnego konstytucyjnego ujęcia praw i wolności jednostki. Pomijam już problem odróżnienia praw człowieka i praw obywatela: ze sformułowań art. 23 ust. 4 MK można wnosić np., że rozporządzenia mogą regulować osobiste prawa i wolności cudzoziemców, co może nastroczać wątpliwości. Problemem zasadniczym jest jednak niemożność precyzyjnego określenia zakresu tych kategorii pojęciowych. Przy konstruowaniu pojęcia "osobistych" i "politycznych" praw i wolności można odwoływać się do Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka (ratyfikowanych przecież przez Polskę), ale już Europejska Konwencja Praw Człowieka nie stosuje tej systematyki. To samo dotyczy pojęcia "praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych". Można wprawdzie przyjmować,

¹⁷ Np. we Włoszech. Zob. P. Sarniecki, *Rozporządzenia...*, s. 10).

¹⁸ Zob. K. Działocha, *Rozporządzenie...*, s. 59.

¹⁹ Tamże, s. 59-60.

że wszystkie inne prawa społeczne i ekonomiczne mogą być przedmiotem regulacji rozporządzeniowej, ale pozostają tak istotne pytania, jak choćby o pojęcie "stosunku pracy" (czy jest ono użyte w rozumieniu kodeksu pracy, czy też jest to szersze "konstytucyjne" rozumienie tego terminu). Należy więc przewidywać liczne trudności interpretacyjne,²⁰ których rozwiązywaniem będzie musiał zajmować się Trybunał Konstytucyjny (dość wskazać jedno pytanie: czy regulacja prawa do strajku zalicza się do praw politycznych, praw wynikających ze stosunku pracy czy też innych praw ekonomiczno-socjalnych).

Konstytucyjne, "negatywne" klauzule materialne mają charakter trwały i wiążą w równym stopniu ustawodawcę jak i Rząd. Stanowią one maksymalne granice możliwych upoważnień dla Rady Ministrów.²¹ W ich jednak ramach każda kolejna ustawa upoważniająca określać będzie zakres upoważnienia aktualny dla danego przypadku. Może to być moim zdaniem dokonywane tylko przez zastosowanie techniki pozytywnych klauzul materialnych, tzn. przez wskazanie zakresu materii, w jakich mogą być stanowione rozporządzenia z mocą ustawy. Ustawa upoważniająca musi więc enumerować zakresy materii, do regulowania których upoważnia się Rząd. Tym samym wykładnia upoważnienia musi mieć zawsze charakter literalny: nie można domniemywać objęcia upoważnieniem żadnych materii, które nie są wymienione wyraźnie w ustawie lub nie stanowią oczywistego składnika materii wyraźnie wymienionych. Stąd wymogi jasności i określoności formułowania upoważnienia, co też podlegać może kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Nie podzielam natomiast poglądu K. Działocha,²² iż ustawa upoważniająca może ograniczyć się do negatywnych klauzul materialnych, tzn. wyłączenia z zakresu rozporządzeń dalszych, wyraźnie wskazanych materii. Pozostawiałoby to Rządowi prawo stanowienia rozporządzeń we wszystkich materiach pozostałych, a więc ustanawiałoby na jego korzyść domniemanie kompetencji. Nie da się to, moim zdaniem, pogodzić z ogólnym charakterem rozporządzeń jako wyjątków od parlamentarnego ustawodawstwa. Co więcej, przyjęcie takiej techniki zawęziłoby - w okresie obowiązywania upoważnienia - kompetencje ustawodawcze parlamentu tylko do materii wyjętych spod kompetencji Rządu. Efektem byłoby ograniczenie zakresu ustawodawstwa i poddanie go zasadzie enumeracji. Stanowiłoby to niekonstytucyjne wyzbycie się przez parlament przysługującej mu kompetencji.²³ Byłoby to też sprzeczne z założeniami zasady podziału władz, nakazującymi traktować ustawę jako regułę, a rozporządzenie z mocą ustawy jako wyjątek. Art. 23 celowo rozróżnia dwie odmienne techniki określania granic upoważnienia: same przepisy konstytucyjne ustalają klauzule negatywne (ust. 4), natomiast ustawa upoważniająca winna ustanawiać klauzule pozytywne (ust. 2).

3. Ustawa upoważniająca musi wreszcie określać zakres czasowy upoważnienia. Mała Konstytucja nie narzuca tu ani granic czasowych, ani też sposobu ich wyznaczenia. Ustawa upoważniająca może więc posługiwać się zarówno określeniami "kalendarzowymi" (np. określając w miesiącach czas trwania upoważnienia lub też określając konkretną datę końcową) jak i uzależniać ustanie upoważnienia od zaistnienia

²⁰ Szereg trafnych wątpliwości formułuje tu P. Sarnecki, *Rozporządzenia...*, s. 8.

²¹ K. Działocha, *Rozporządzenie...*, s. 60.

²² Tamże, s. 60.

²³ Tak trafnie - choć w nieco innym kontekście - K. Działocha, tamże, s. 58.

pewnych faktów (np. od podania się Rządu do dymisji). Zawsze jednak musi to być określenie na tyle precyzyjne, by wykluczyć udzielenie upoważnienia na czas nieokreślony.

Powstaje jednak pytanie o maksymalne granice czasowe udzielanego upoważnienia. Słusznie wskazuje przede wszystkim P. Sarnecki, iż upoważnienie w każdym razie nie może sięgać poza koniec kadencji uchwalającego je parlamentu. Żaden parlament nie może ograniczać swego następcy w korzystaniu z inicjatywy ustawodawczej, a nieograniczone czasowe pełnomocnictwa do wydawania rozporządzeń byłyby sprzeczne z konstytucyjną zasadą państwa demokratycznego²⁴. Skoro przyjmując te argumenty, to przyjmując też trzeba, że koniec kadencji parlamentu (np. poprzez wcześniejsze rozwiązanie) zawsze tak wpływać będzie na okres ważności upoważnienia, nawet gdy ustawa upoważniająca określi ten okres na dłużej. Zarazem jednak wydaje się, że znaczenie relewantne ma w tym zakresie nie tyle koniec kadencji urzędującego parlamentu, co początek kadencji parlamentu następnego. Okres międzykadencyjny trwa przecież kilka miesięcy i właśnie wtedy upoważnienie Rządu do działania poprzez rozporządzenia może okazać się szczególnie uzasadnione.

Z kolei K. Działocha uznaje, że upoważnienie nie może być udzielane na okres całej kadencji Sejmu: "byłoby to sprzeczne z założeniem Małej Konstytucji, że organami ustawodawczymi są Sejm i Senat, równoznaczne byłoby z wyzbyciem się na zawsze przez parlament przysługującej mu kompetencji".²⁵ Ze stanowiskiem tym można zgodzić się bez zastrzeżeń, gdyby tego typu upoważnienie miało zostać udzielone Rządowi przez nowo wybrany Sejm na okres całej kadencji. Powstaje jednak pytanie, czy bieg kadencji nie ma tu znaczenia modyfikującego i czy np. udzielenie upoważnienia na okres ostatnich trzech miesięcy kadencji rzeczywiście naruszałoby pozycję izb ustawodawczych. Być może istnieje tu pewna bariera, której jednak nie da się wymierzyć na zapas żadnymi precyzyjnymi kryteriami.

Powyższe ustalenia znajdują też zastosowanie do określeń uzależniających okres upoważnienia od zaistnienia (lub nie) pewnych faktów, zwłaszcza uzależniających czas ważności upoważnienia od utrzymywania się tej Rady Ministrów, której je udzielono. Jest to logiczne i nie ma żadnych przeszkód, by okres upoważnienia urywał się - w mniej czy bardziej gwałtowny sposób - z upadkiem gabinetu. Jak postępować jednak w sytuacji, gdy gabinet jest stabilny i utrzymuje się przez cały okres kadencji, a nawet i dłużej. Jeśli przyjmując sformułowane wyżej zastrzeżenia P. Sarneckiego i K. Działochy, to niedopuszczalne byłoby udzielenie upoważnienia - np. na początku kadencji nowego Sejmu - na cały czas urzędowania danej Rady Ministrów, bez uzupełniającego wskazania granicy wymierzonej w miesiącach czy latach.

Powstaje wreszcie pytanie, czy bieg upoważnienia przerywany jest nie tylko końcem (początkiem) kadencji parlamentu, ale i końcem urzędowania tej Rady Ministrów, która to upoważnienie otrzymała. Czy więc upoważnienie udzielone na, powiedzmy 9 miesięcy, automatycznie ustanie, jeśli po 3 miesiącach dojdzie do upadku gabinetu. Przepisy konstytucyjne nie dają jasnej odpowiedzi na to pytanie, co stanowić powinno jeszcze jedną zachętę do łączenia określeń "kalendarzowych" i "faktycznych" przy ustalaniu okresu ważności upoważnień.

²⁴ P. Sarnecki, *Rozporządzenia...*, s. 8.

²⁵ K. Działocha, *Rozporządzenie...*, s. 58.

II.D. Skutki prawne

1. Dojście do skutku ustawy upoważniającej rodzi istotne skutki tak dla Rządu, jak i dla samego Sejmu.

Zgodnie z art. 23 ust. 3 MK: "w czasie obowiązywania ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, inicjatywa ustawodawcza w zakresie, o którym mowa w ust. 2, przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów". Oczywistą konsekwencją tego przepisu jest więc niedopuszczalność pozarządowej inicjatywy ustawodawczej we wszystkich materiach objętych przedmiotowym zakresem upoważnienia. Nieistotne jest przy tym, czy Rząd wydał już (bądź czy w ogóle zamierza wydać) swe rozporządzenia. Całokształt materii objętych upoważnieniem ulega jak gdyby "zamrożeniu" i Rząd staje się wyłącznym inicjatorem dokonywania zmian ustawodawczych. W okresie obowiązywania upoważnienia na Prezydium Sejmu ciąży więc obowiązek dodatkowego badania każdego projektu ustawy wniesionego przez podmiot pozarządowy. Jeżeli Prezydium uzna, że projekt dotyczy materii objętych zakresem upoważnienia, będzie miało obowiązek odmowy przyjęcia projektu jako sprzecznego z prawem (w razie wątpliwości może znaleźć zastosowanie procedura z art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu). Tak samo winno Prezydium postąpić wobec projektu, zawierającego niektóre przepisy wkraczające w materię objętą upoważnieniem. Zarzut "niedopuszczalności" można zresztą postawić na każdym etapie postępowania ustawodawczego: ponieważ ustawa uchwalona w wyniku niedopuszczalnej inicjatywy będzie sprzeczna z Konstytucją, to uznanie, że niedopuszczalność taka ma miejsce skutkować musi przerwaniem postępowania ustawodawczego.

Nie ma natomiast przeszkód, by sam Rząd wносił projekty ustaw w zakresie objętym upoważnieniem. Może to wynikać tak ze względów politycznych (uzgodnienie koalicyjne, niechęć przejmowania odpowiedzialności), jak i legislacyjnych (projekty "mieszane", regulujące sprawy objęte upoważnieniem, ale też i inne kwestie). W takim jednak przypadku, projekt rządowy poddany zostaje normalnemu postępowaniu ustawodawczemu, co obejmuje także poselskie (a potem senackie) prawo zgłaszania poprawek.

Pojawienie się "niedopuszczalnych" inicjatyw ustawodawczych jest oczywistą konsekwencją art. 23 ust. 3 MK, Regulamin Sejmu nie określił tu niestety szczegółów postępowania. Art. 23 nie daje również wyraźnej odpowiedzi na inne pytanie, a mianowicie o los projektów ustaw, które wniesiono już wcześniej do Sejmu, i które - po uchwaleniu ustawy upoważniającej - znalazły się nagle wewnątrz zakresu upoważnienia. Rządowy projekt ustawy upoważniającej (druk 728) przewiduje (art. 3), że postępowanie ustawodawcze w przedmiocie przyznanych Rządowi upoważnień, wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy upoważniającej, ulega zakończeniu na wniosek Rady Ministrów.

Sprawa nie wydaje się jednak taka prosta. Przede wszystkim nie wiadomo, w jakiej formie następować miałoby owo "zakończenie" postępowania; ani przepisy konstytucyjne ani Regulamin nie znają formy innej niż "odrzućcie" projektu, a to zawsze wymaga pozytywnej decyzji izby, wyrażonej w głosowaniu. Konieczne wydaje się ustanowienie jakiejś nowej procedury "umorzenia" czy - co byłoby lepsze - zawieszenia postępowania ustawodawczego na okres obowiązywania upoważnienia. Powsta-

je jednak pytanie, czy art. 23 ust. 3 stwarza po temu dostateczne podstawy. Uznanie, że niedopuszczalność inicjatywy ustawodawczej może być interpretowana także jako niedopuszczalność kontynuowania postępowania ustawodawczego, oznacza przyjęcie wykładni rozszerzającej. Wskazywałem zaś już, że ograniczenia parlamentarnej kompetencji ustawodawczej powinny być interpretowane zwięźdając, rysuje się więc wątpliwość, czy można od tego odstępować właśnie w tej kwestii. Mamy tu do czynienia z luką unormowania konstytucyjnego i wypełnianie jej w drodze analogii może budzić sprzeciwy. Problem ulega dodatkowej komplikacji, gdy ustawa upoważniająca "zastanie" nie tylko p r o - j e k t y ustaw rozpatrywane przez komisje sejmowe, ale też u s t a w y uchwalone już przez Sejm i teraz rozpatrywane przez Senat lub oczekujące podpisu Prezydenta. Zatrzymanie postępowania ustawodawczego na tym etapie nie wydaje się możliwe bez wyraźnego przyzwolenia zawartego w przepisach o randze konstytucyjnej. Oczywiście, zawsze można poszukiwać politycznych rozwiązań problemu (choćby w drodze "utopienia" projektu czy nawet ustawy w Sejmie, czy w drodze odmowy popisu ustawy przez Prezydenta). Nie ulega też wątpliwości, że Rząd zawsze może uchylić takie ustawy (w całości lub w części) poprzez wydanie stosownego rozporządzenia. Rozwiązaniem właściwym byłoby jednak dopiero wprowadzenie przepisu konstytucyjnego przewidującego zawieszenie lub zakończenie postępowania ustawodawczego w omawianych tu sytuacjach.

Podobne kwestie powstają w odniesieniu do **instytucji poprawek**. Art. 23 ust. 3 MK ustanawia niedopuszczalność inicjatyw ustawodawczych wkraczających w materie objęte upoważnieniem. Czy oznacza to także zakaz (niedopuszczalność) wnoszenia poprawek dotyczących tej materii, a więc "uzupełniania" w ten sposób projektów, które w momencie wniesienia nie kolidowały z zakresem upoważnienia? Można tu - choćby na zasadzie argumentu *a majori ad minus* - udzielać odpowiedzi pozytywnej, ale *de lege lata* Regulamin nie wskazuje, jak należałoby postępować z takimi poprawkami, kto miałby uznawać ich niedopuszczalność itp. Pamiętać też należy, że Mała Konstytucja nadała prawu poprawki rangę konstytucyjną, co istotnie ogranicza swobodę normowania tej instytucji przez Regulamin.

2. Organy pozarządowe nie mogą wnosić do Sejmu projektów ustaw dotyczących dziedzin objętych raz udzielonym upoważnieniem. Czy mogą jednak wnieść projekt ustawy uchylającej samą ustawę upoważniającą? Nie reguluje tego art. 23 ust. 3 MK, ale z art. 23 ust. 1 wynika monopol inicjatywy rządowej w odniesieniu do udzielania upoważnień Radzie Ministrów. Zasada wykładni zwięźdającej nie pozwala jednak na uznawanie istnienia jakichkolwiek ograniczeń kompetencji Sejmu, które nie wynikają *expressis verbis* z obowiązujących przepisów konstytucyjnych. Rządowy monopol inicjatywy udzielenia upoważnienia ma oczywiste uzasadnienie w istocie samej instytucji rozporządzeń - nikt nie może "uszcześliwiać" Rządu kompetencjami, których wykonywania nie uważa on za potrzebne. Odebranie upoważnienia jest jednak zupełnie czymś innym i rozpatrywać je można jako swoistą namiastkę braku uprawnień parlamentu do zatwierdzania czy uchylania poszczególnych rozporządzeń w okresie ich obowiązywania.

3. Po stronie Rządu, podstawowym skutkiem nabrania mocy przez ustawę upoważniającą jest pojawienie się p r a w a do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w materii i w czasie określonym w upoważnieniu. Nie można natomiast, moim

zdaniem, mówić o pojawieniu się prawnego o b o w i ą z k u Rządu do wyczerpania udzielonego upoważnienia. Intensywność i zakres działalności rozporządzeniowej pozostawione są uznaniu Rządu. Rada Ministrów ponosi oczywiście przed Sejmem odpowiedzialność polityczną za właściwe wykorzystywanie udzielonych jej upoważnień, a więc całkowita bierność Rządu mogłaby prowadzić do krytyki czy też nawet do uchwalenia wotum nieufności. Nie wydaje się natomiast, by niepełne - zdaniem Sejmu - wykorzystywanie upoważnień mogło rodzić zarzut naruszenia ustawy upoważniającej (a więc naruszenia prawa).

III. ROZPORZĄDZENIE Z MOCĄ USTAWY

III.A. Procedura

1. Rozporządzenia z mocą ustawy są wydawane przez Rząd (art. 23 ust. 1 MK). Zakazane tym samym jest ich wydawanie przez jakiegokolwiek inne organy państwowe, w szczególności przez Prezydenta czy przez poszczególnych członków Rządu. Organy takie nie mogą być ani upoważniane do wydawania rozporządzeń przez ustawy upoważniające, ani też przez sam Rząd. Kompetencja do wydawania rozporządzeń jest bowiem - z mocy Konstytucji - przyznana Rządowi i nie może podlegać subdelegacji.

Nakaz wydawania rozporządzeń wyłącznie przez Rząd oznacza, że dla dojścia do skutku rozporządzenia konieczne jest:

- jego rozpatrzenie przez wszystkich członków Rady Ministrów. Pojęcie Rady Ministrów (a w każdym razie jego aspekt podmiotowy) określone jest przez art. 53 ust. 1 MK - Rada Ministrów (Rząd), to organ złożony ze wszystkich kategorii osób wymienionych w tym przepisie. Tym samym niedopuszczalne wydaje się przejmowanie omawianych tu kompetencji "Rady Ministrów" przez jej wewnętrzne ciała o węższym charakterze (takie jak, KERM, Prezydium Rządu, gdyby je utworzono, lub inny komitet powołany *ad hoc*). Być może takie "zastępstwo" dopuszczalne jest w odniesieniu do własnych kompetencji Rządu, skoro jednak kompetencja do wydawania rozporządzeń stanowi wyjątek od ogólnej kompetencji ustawodawczej parlamentu, to nakazuje to - na co zwracałem już uwagę - literalną (czy nawet zwężającą) wykładnię wszelkich terminów użytych w przepisach konstytucyjnych;

- akceptacja rozporządzenia przez większość członków Rady Ministrów, stosownie do zasad działania tego organu. Z tego punktu widzenia znaczenie zasadnicze wydaje się mieć art. 53 ust. 3 zd. 1 MK ("Rada Ministrów działa kolegią"). Przepisu takiego nie znała Konstytucja z 1952 r., co interpretowano jako dopuszczalność odstępowania od zasady kolegią poprzez hierarchizowanie członków Rządu, czy dopuszczanie działania Rządu poprzez węższe ciała.²⁶ Obecne unormowanie należy więc traktować jako zamierzone odejście od systemu poprzedniego, choć oczywiście nadal nie wiadomo dokładnie, co owa "kolegią" ma oznaczać.²⁷ Niemniej, można chyba przyjąć, że koniecznym warunkiem działania "kolegią"

²⁶ Zob. J. Stembrowicz, *O koncepcji i roli Rządu*, [w:] *Studia nad Rządem PRL w latach 1952-1980*, pod red. M. Rybickiego, Ossolineum 1985, s. 56-57.

²⁷ Zob. J. Ciemniowski: *Ewolucja struktury Rządu w Polsce Ludowej*, tamże, s. 189.

jest niedopuszczalność podejmowania jakichkolwiek aktów wbrew woli (lub bez udziału) większości członków danego organu.

Wbrew zapowiedzi Małej Konstytucji (art. 53 ust. 3 zd. 2), nie uchwalono jeszcze ustawy o organizacji i trybie pracy Rządu. Szczegółowa regulacja wewnętrznej procedury wydawania rozporządzeń pozostaje więc na razie w gestii samej Rady Ministrów. Tym samym, kwestie dochowania tej procedury pozbawione są relewantności dla "bytu" (ważności) rozporządzenia. Jak wiadomo, kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają jedynie określone ustawowo elementy trybu uchwalania aktów normatywnych, a więc Trybunał musi jedynie ograniczyć się do badania, czy rozporządzenie pochodzi od "Rządu" w podanym wyżej rozumieniu. Zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego może natomiast ulec istotnej zmianie po uchwaleniu ustawy o Radzie Ministrów.

Istotne "usztynwienie" wymogów proceduralnych wydawania rozporządzeń przez Rząd mogłaby przynieść - dla każdego konkretnego wypadku - ustawa upoważniająca. Wskazywałem już jednak, że bynajmniej nie jest oczywista dopuszczalność tego typu interwencji ustawodawczej w ogólne zasady działania Rządu (zob. pkt II.C.1). Także i ta kwestia powinna stać się bezprzedmiotowa po uchwaleniu ustawy o RM (zob. pkt III.B.5).

2. Rozporządzenie wydane przez Rząd nie podlega jakiegokolwiek akceptacji czy obligatoryjnej kontroli ze strony Sejmu; nie wydaje się nawet, by na tym etapie postępowania Rząd był prawnie zobowiązany informować Sejm o wydaniu rozporządzenia.

Rozporządzenie przekazywane jest Prezydentowi, który (art. 23 ust. 5) "podpisuje... rozporządzenie z mocą ustawy i zarządza jego ogłoszenie w Dzienniku Ustaw". Podobnie jednak, jak w odniesieniu do ustaw, także wobec rozporządzeń przysługują Prezydentowi istotne kompetencje własne.

Prezydent może najpierw wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności rozporządzenia z Konstytucją (art. 23 ust. 6 MK). Nie określono tu żadnego terminu, skoro jednak art. 23 ust. 7 MK pozostawia Prezydentowi 14 dni na podjęcie decyzji w sprawie podpisania rozporządzenia, to należy przyjąć ten sam termin dla ewentualnego wystąpienia do Trybunału. Art. 23 MK nie zawiera żadnego wyraźnego postanowienia, które przewidywałoby, że wystąpienie do TK wstrzymuje bieg 14-dniowego terminu dla podjęcia decyzji w sprawie podpisania rozporządzenia. Tu jednak dopuszczalna wydaje się analogia z postanowieniami art. 18 ust. 4 MK.

Zakres kontroli Trybunału nad rozporządzeniem przekazanym mu przez Prezydenta będzie taki sam, jak zakres kontroli nad rozporządzeniami już obowiązującymi (zob. pkt III.B.4-6). Powstaje jednak pytanie o skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego podjętych na tym etapie postępowania:

- jeżeli Trybunał orzeknie, że rozporządzenie jest sprzeczne z Konstytucją, to - moim zdaniem zobowiązuje to Prezydenta do odmowy podpisania rozporządzenia. Nie można tu dokonywać analogii z postępowaniem nad ustawami (wtedy orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności ustawy podlega rozpatrzeniu przez Sejm). Postępowanie nad ustawami ma bowiem charakter szczególny, determinowany szczególną pozycją ustrojową Sejmu, a co więcej - cała konstrukcja powierzająca Sejmowi prawo "ostatniego słowa" co do konstytucyjności ustaw pochodzi z poprzedniej epoki

i narusza obecne pojmowanie zasady państwa prawnego. Stąd nie byłoby - moim zdaniem - jakichkolwiek podstaw do przekazywania sprawy Sejmowi.

- jeżeli Trybunał orzeknie, że rozporządzenie jest zgodne z Konstytucją, to z art. 23 MK nie wynika żadna jasna konkluzja co do związania tym orzeczeniem Prezydenta. Prawda, że art. 18 ust. 4 zd. 3 MK wskazuje, że Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją. Czy jednak możliwa jest tu analogia w odniesieniu do rozporządzenia. Pamiętajmy, że decyzja o odmowie podpisu rozporządzenia ma charakter ostateczny i Rząd nie może - bez pomocy parlamentu - przełamać prezydenckiego *veto*. Pamiętajmy też, że skoro rozporządzenie ma charakter wyjątku od "normalnego" ustawodawstwa parlamentarnego, to przepisy proceduralne należy interpretować raczej w kierunku utrudniania niż ułatwiania dojścia rozporządzenia do skutku. Z drugiej jednak strony, także z zasady podziału władz wynika domniemanie ostatecznego i wiążącego charakteru orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Prezydent nie może więc oceniać konstytucyjności rozporządzenia inaczej niż uczynił to Trybunał, jeżeli zaś ma inne zastrzeżenia do rozporządzenia, to może od razu odmówić podpisu bez angażowania Trybunału i związanego z tym przewlekania postępowania.

3. Prezydentowi przysługuje też prawo odmowy podpisania rozporządzenia i zwrócenia go Radzie Ministrów (art. 23 ust. 7 MK). Jak już wspominałem, ustalono tu termin 14 dni i - w moim przekonaniu - po upływie tego terminu powstaje po stronie Prezydenta bezwzględny obowiązek podpisania rozporządzenia i zarządzenia jego ogłoszenia w "Dzienniku Ustaw". Konkluzja ta znajduje uzasadnienie w sformułowaniach art. 23 ust. 5 MK. Prawda, że - inaczej niż art. 18 ust. 2 MK - przepis ten nie wspomina o terminie 14 dni, ale wynika to z odmienności redakcyjnej (bo z kolei w art. 18 MK termin 30 dni nie jest wspomniany ani w ust. 3 ani w ust. 4).

Odmowa podpisania rozporządzenia pozostaje w ramach swobodnego uznania Prezydenta. Nie ma on nawet konstytucyjnego obowiązku umotywowania swej decyzji (inaczej - w stosunku do ustaw - ujmuje sprawę art. 18 ust. 3 zd. 1 MK), choć oczywiście podanie motywów byłoby politycznie bardzo pożądane, by Rząd nie popełnił po raz drugi tego samego błędu. Powodem odmowy podpisania może być zarówno negatywna ocena rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu, jak też uznanie, że jest ono niepotrzebne, niewłaściwie sformułowane, niedojrzałe. Nie ma tu - podkreślmy to raz jeszcze - jakichkolwiek ograniczeń swobody decyzji Prezydenta. Prezydent może też więc odmówić podpisania rozporządzenia, jeżeli uzna je za sprzeczne z Konstytucją. Jest on zobowiązany do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 28 ust. 2 MK), jeśli więc nabierze przeświadczenia o niekonstytucyjności (materialnej, proceduralnej czy kompetencyjnej) rozporządzenia, to tylko od jego uznania zależy skierowanie sprawy do Trybunału lub podjęcie samemu decyzji. W pierwszym wypadku problem konstytucyjności może oczywiście znaleźć pełniejsze naświetlenie, ale za to Prezydent ryzykuje, że Trybunał Konstytucyjny nie podzieli jego stanowiska. W drugim przypadku uznanie niekonstytucyjności rozporządzenia nie będzie wprawdzie miało za sobą autorytetu Trybunału, ale rozporządzenie i tak nie dojdzie do skutku, a za to zyska się na czasie.

Prezydent może podpisać rozporządzenie lub odmówić jego podpisania, nie może natomiast wnosić do niego zmian czy uzupełnień. Nie ma jednak przeszkód, by Pre-

zydent - drogami nieformalnymi - wskazał Rządowi, jakie uzupełnienia czy poprawki byłyby niezbędne, by rozporządzenie zyskało akceptację Prezydenta. Ponowne uchwalenie rozporządzenia w zmienionej postaci (formalnie rzecz biorąc należałoby to traktować jako wydanie nowego rozporządzenia) nie nasuwa zbyt wielu komplikacji proceduralnych (mamy tu więc do czynienia z zupełnie inną sytuacją niż w odniesieniu do *veto* ustawodawczego, bo *veto* rozpatruje Sejm, który nie może na tym etapie postępowania zmieniać raz uchwalonej ustawy).

Nie można zatem wykluczać, iż owe nieformalne mechanizmy odgrywać mogą istotną rolę przy ostatecznym kształtowaniu tekstu rozporządzenia.

Odmowa podpisania rozporządzenia ma charakter ostateczny i nie istnieje procedura jej przełamania. Oznacza ono, że rozporządzenie nie doszło do skutku, a tym samym procedura "rozporządzeniodawcza" uległa zamknięciu.

Jeżeli natomiast Rząd podtrzymałby zamiar wprowadzenia rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu, to jedyną możliwą procedurą będzie wniesienie zwróconego rozporządzenia do Sejmu w formie projektu ustawy (art. 23 ust. 7 zd. 2 MK). Możliwość taka istniałaby zresztą, nawet gdyby Mała Konstytucja nie zawierała tej regulacji. Jak już wspominałem, udzielenie upoważnienia do wydawania rozporządzeń nie ogranicza w jakikolwiek sposób rządowego prawa inicjatywy ustawodawczej, a więc Rząd może zawsze wносить projekty ustaw, które uzna za stosowne. Art. 23 ust. 7 MK nie ustanawia też (ani nie przewiduje ustanowienia) żadnego szczególnego trybu rozpatrywania projektów ustaw, które powtarzają treści rozporządzenia odrzuconego przez Prezydenta. Tym samym należy uznać, że zarówno posłom, jak i Senatowi przysługuje "normalne" prawo zgłaszania poprawek, co może doprowadzić do istotnego zmodyfikowania ostatecznej treści ustawy, co niekoniecznie napotka aprobatę Rządu. Pomijając jednak - też zresztą niezbyt jasną - możliwość wycofania projektu ustawy (zob. pkt II.B.2), Rząd nie będzie już miał kontroli nad owymi modyfikacjami: ceną za "obejście" sprzeciwu Prezydenta staje się przyznanie Izdom prawa do przyjmowania unormowań, które uznają one za stosowne. Oczywiście, Prezydent zachowa prawo *veto* ustawodawczego (bądź skierowania ustawy do TK), ale *veto* to Sejm będzie mógł przełamać większością 2/3 głosów.

4. Rozporządzenie podpisane przez Prezydenta zostaje - na jego zarządzenie - ogłoszone w Dzienniku Ustaw, co umożliwia wejście w życie rozporządzenia. Odnoszą się do tego zasady analogiczne jak do ustaw: w zasadzie rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jego publikacji, nie ma też przeszkód, by rozporządzenie ustanawiało dłuższy okres *vacatio legis*. Nadanie rozporządzeniu mocy wstecznej (a więc przyjęcie, że wchodzi w życie z dniem publikacji, z dniem wydania, czy nawet z datą wcześniejszą) jest w zasadzie niedopuszczalne, chyba że zachodzą sytuacje wyjątkowe, a prawa obywateli nie ulegają nieuzasadnionemu ograniczeniu. Kwestie te znalazły już pewne naświetlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²⁸ a ustalone tam zasady stosują się oczywiście tak samo do ustaw, jak i do rozporządzeń z mocą ustawy.

III.B. Kontrola

²⁸ Zob. np. orzeczenie K 15/91 z 29.I.1992 (OTK 1992/I, s. 158) i powołane tam orzecznictwo wcześniejsze, sięgające aż do pierwszego orzeczenia TK z 1986 r.

1. Rozporządzenie z mocą ustawy - po jego podpisaniu przez Prezydenta i po ogłoszeniu w "Dzienniku Ustaw" - nabiera powszechnej mocy obowiązującej, takiej samej jak ustawa. Dla obowiązywania rozporządzenia nie jest już potrzebne jakiegokolwiek następcze jego potwierdzenie lub zatwierdzenie, na obowiązywanie to nie ma wpływu ani upływ okresu upoważnienia, ani np. upadek gabinetu, który to rozporządzenie wydał. Jedyną formą utraty mocy prawnej przez rozporządzenie z mocą ustawy jest jego uchylenie czy zmiana dokonana przez ustawę (co jednak możliwe będzie - w zasadzie - dopiero po upływie okresu, na który udzielono Rządowi upoważnienia do stanowienia rozporządzeń).²⁹ Podkreślić przy tym należy, że - po upływie okresu upoważnienia - nie istnieją żadne ograniczenia dla ustawodawczej modyfikacji rozporządzeń: stosuje się tu ogólna zasada *lex posterior derogat priori*.

Nie istnieją żadne szczególne procedury kontroli nad rozporządzeniami, które już doszły do skutku. Niemniej, ogólne konstytucyjne ujęcia stosunków między Sejmem, Prezydentem, Rządem i Trybunałem Konstytucyjnym pozwalają na wydobycie pewnych możliwości kontroli o potencjalnie poważnym charakterze.

2. Gdy chodzi o Sejm (parlament), to - inaczej niż pod rządem noweli sierpniowej czy Małej Konstytucji z 1947 r. - nie przysługują mu żadne szczególne uprawnienia wobec rozporządzeń. Przypomnijmy, że rozwiązania tradycyjne ustanawiają: albo obowiązek przedstawienia rozporządzenia parlamentowi (co stwarza możliwość jego uchylenia; także nieprzedstawienie rozporządzenia w określonym terminie powoduje, iż traci ono moc prawną), albo nawet obowiązek zatwierdzenia każdego rozporządzenia przez parlament. W obecnym polskim uregulowaniu nie wprowadzono żadnej z tych możliwości, co znalazło raczej chłodne przyjęcie doktryny.³⁰

Sejmowi pozostaje więc tylko zastosowanie pewnych mechanizmów ogólniejszych, co będzie jednak zawsze znacznie bardziej skomplikowane, tak z prawnego, jak i z politycznego punktu widzenia. Wymienić tu należy następujące możliwości:

a) do Sejmu należy przede wszystkim uchwalanie samej ustawy upoważniającej, w ten więc sposób wyznacza on wstępnie zakres i czas działalności rozporządzeniowej Rządu. Jeżeli też przyjąć (zob. pkt II.D.2), że Sejm może również uchylić ustawę upoważniającą przed upływem wyznaczonego w niej okresu wydawania rozporządzeń, to mogłaby to być metoda przeciwstawienia się niewłaściwemu - zdaniem Sejmu - sposobowi wykonywania upoważnienia. Ponieważ mówimy tu o uchwalaniu ustaw, to Sejm musi współdziałać z Senatem i Prezydentem na ogólnych zasadach konstytucyjnych;

b) w ramach funkcji kontrolnej, Sejm może, także w okresie obowiązywania ustawy upoważniającej:

- badać rozporządzenia przyjmowane przez RM, oceniać praktykę i efekty ich stosowania, a nawet zwracać się do Rządu z sugestią ich uchylenia czy zmiany;

- badać ogólny sposób wykorzystywania upoważnienia przez Rząd, a w szczególności zakres tego wykorzystania, co może np. prowadzić do sugestii intensyfikacji działań Rządu w wydawaniu rozporządzeń.

²⁹ W zasadzie, bo jeżeli w okresie tym Rząd skorzysta ze swego prawa inicjatywy ustawodawczej, to uchwalone w jej efekcie ustawy mogą oczywiście normować materie uregulowane wcześniejszymi rozporządzeniami.

³⁰ P. Sarnecki, *Rozporządzenia...*, s. 13; K. Działocha, *Rozporządzenie...*, s. 61.

Art. 23 MK nie ustanawia jakichkolwiek ograniczeń dla działań sejmowych w zakresie funkcji kontrolnej, w grę mogą więc wchodzić wszelkie instrumenty: rezolucje i apele (trzeba jednak zaznaczyć, że nowe ujęcie art. 55 Regulaminu Sejmu pozbawiło rezolucje mocy wiążącej, a więc chyba jedynym obowiązkiem Rządu będzie udzielenie odpowiedzi), a także zwracanie się do Rządu o przedstawienie informacji we wskazanym przez Sejm zakresie (także i tutaj, zmiany Regulaminu mogą być odczytane jako ograniczenie takiej możliwości). Komisje mogą poświęcać swe posiedzenia kwestiom rozporządzeń oraz kierować do Rządu, Premiera lub poszczególnych ministrów odpowiednie dezyderaty i opinie, posłowie zaś mogą czynić problematykę wykonywania (lub niewykonywania) ustawy upoważniającej przez Rząd przedmiotem interpelacji i zapytań.

Żaden z tych środków nie będzie - w obecnym stanie prawnym - rodził prawnego obowiązku Rządu do podporządkowania się sugestiom parlamentarnym. Dopiero w sytuacji skrajnej, negatywne oceny sposobu wykonania przez Rząd przyznaných mu upoważnień mogą znaleźć wyraz w udzieleniu Rządowi (czy ministrowi) wotum nieufności.

c) podmioty wewnętrzsejmowe (Prezydium, komisje lub grupy posłów) mogą też inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, o ile uznają, że rozporządzenie jest sprzeczne już to z przepisami konstytucyjnymi, już to z ustawą upoważniającą. Natomiast Sejmowi *in corpore* przysługuje nadal prawo podejmowania ostatecznego rozstrzygnięcia, czy rozporządzenie jest rzeczywiście sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi lub z ustawą upoważniającą, jeżeli takie orzeczenie zostanie wydane przez Trybunał. (zob. III.B.4).

3. Prezydentowi przysługują bardzo daleko idące uprawnienia w fazie dochodzenia rozporządzenia do skutku (pkt III.A.2) - bez jego akceptacji żadne rozporządzenie nie może nabrać mocy obowiązującej. Natomiast wobec rozporządzeń już obowiązujących Prezydentowi nie przysługują żadne bezpośrednie uprawnienia (poza możliwością zaskarżenia ich do Trybunału lub - po ustaniu upoważnienia - wykonania odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej). Z drugiej strony, nie można jednak niedoceniać oddziaływań o mniej sformalizowanym charakterze. Art. 38 MK zobowiązuje Premiera do informowania Prezydenta o podstawowych problemach pracy Rządu, a także pozwala Prezydentowi, by - w sprawach szczególnej wagi - zwoływał posiedzenia Rządu i obejmował na nich przewodnictwo. Niewątpliwie działalność rozporządzeniowa Rządu może być uznana tak za "podstawowy problem pracy Rządu", jak i - na ogół - za "sprawę szczególnej wagi". Podkreślić jednak należy, że w ramach art. 38 Prezydent może sugerować, ostrzegać czy proponować, nie może jednak podejmować działań i rozstrzygnąć zamiast Rady Ministrów. Sugestie, ostrzeżenia i propozycje Prezydenta mogą jednak w praktyce odgrywać wcale poważną rolę polityczną, zwłaszcza, gdy będziemy mieli do czynienia z "gabinetem prezydenckim", pozbawionym wyraźnego poparcia sejmowego.

4. Pozostaje kontrola ze strony władzy sądowniczej i - jak trafnie wskazuje K. Działocha: "brak parlamentarnej kontroli rozporządzeń z mocą ustawy... podnosi

znaczenie kontroli konstytucyjności tych rozporządzeń".³¹ W tym jednak zakresie unormowanie konstytucyjne jest dalekie od doskonałości.

Punktem wyjścia musi być przypomnienie, że rozporządzenia są aktami o mocy ustawy. Tym samym - z mocy art. 62 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych - wiążą one sądy (z Naczelnym Sądem Administracyjnym i Sądem Najwyższym łącznie). W razie wątpliwości sądy te mogą jedynie zwracać się z odpowiednimi pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego, nie mogą natomiast odmawiać stosowania norm zawartych w rozporządzeniach z mocą ustawy.

Znaczenie zasadnicze mieć więc będzie kontrola ze strony Trybunału, ale i tu charakter rozporządzenia jako aktu o mocy ustawy poważnie kontrolę tę utrudnia. W moim bowiem przekonaniu rozporządzenia należy uznać za "akty ustawodawcze" w rozumieniu art. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nawet jeżeli ze sformułowania art. 33a ust. 1 i 2 konkluzja taka nie wynika już dziś w nieodparty sposób (przepisy mówią bowiem tylko o "ustawach", a nie o "aktach ustawodawczych" czy "aktach o mocy ustawy"), to jednak ustawa o Trybunale precyzuje te pojęcia w sposób jednolite traktujący wszelkie regulacje o mocy ustawowej. Jest to nieprawidłowe, *de lege lata* jednak trudno byłoby inaczej interpretować ustawę o Trybunale.

Tym samym kontrola rozporządzeń z mocą ustawy przebiegać będzie na zasadach właściwych do kontroli ustaw: orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności nie będą miały charakteru ostatecznego, a wymagać jeszcze będą rozpatrzenia przez Sejm w trybie art. 7 ustawy o Trybunale. Do Sejmu należeć zatem będzie ostateczne rozstrzygnięcie, czy orzeczenie Trybunału należy uznać za zasadne.³²

Jest to zdecydowanie nieprawidłowe i stanowi jeden z najdotkliwszych przykładów niechęci zerwania z PRL-owskim podejściem do ochrony konstytucyjności. Nie jest to zresztą nawet kwestia dokonywania zmiany Konstytucji: art. 33a ust. 2 odnosi omawianą zasadę wyłącznie do "ustaw". Wystarczające byłoby więc odpowiednie uzupełnienie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: pozostawienie (do czasu zmian konstytucyjnych) procedury art. 7 tylko do "ustaw", a dodanie nowego przepisu, który określałby ostateczność wszelkich orzeczeń Trybunału w sprawie rozporządzeń z mocą ustawy.

Na tym tle rozważenia wymagają dwie kwestie: zakresu kontroli Trybunału nad rozporządzeniami oraz postępowania z orzeczeniami Trybunału o niekonstytucyjności rozporządzeń.

5. Kontrola Trybunału nad rozporządzeniami z mocą ustawy obejmuje badanie ich materialnej zgodności z przepisami konstytucyjnymi, badanie dochowania ustawowego trybu dochodzenia rozporządzenia do skutku oraz badanie kompetencji do wydania rozporządzenia (tak ogólnie - art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

W pierwszej z tych płaszczyzn podstawę kontroli stanowią wyłącznie przepisy konstytucyjne - wskazywałem już, że rozporządzenie ze swej istoty może zmieniać ustawy, a więc nie może powstawać problem materialnej zgodności rozporządzenia z ustawą. Tu kontrola Trybunału nie będzie wykazywała żadnych elementów szczególnych.

³¹ K. Działocha, *Rozporządzenie...*, s. 62.

³² Nieco inny pogląd reprezentuje K. Działocha, *Rozporządzenie...*, s. 63 i n.

Kontrola proceduralna dotyczy tylko tych elementów, które zapisane są w przepisach o randze ustawy (także w przepisach konstytucyjnych). Do czasu uchwalenia ustawy o Radzie Ministrów, Trybunał nie będzie miał więc możliwości wnikania w wewnątrzrządową procedurę dochodzenia rozporządzenia do skutku, chyba że Trybunał zechce nadać samodzielne znaczenie konstytucyjnej zasadzie kolegialności działania Rządu (art. 53 ust. 3 MK). Gdyby natomiast pewne elementy owej wewnątrzrządowej procedury zostały określone przez ustawę upoważniającą, to otwierałoby to możliwość kontroli Trybunału, ale pojawiałoby się też pytanie, czy taka ingerencja ustawy w tryb pracy Rządu jest zgodna z Konstytucją.

Kontrola kompetencyjna może mieć największe znaczenie w praktyce. Zwrócić tu należy uwagę na dwa momenty:

a) Trybunał może badać poszanowanie negatywnych klauzul materialnych, ustanowionych w art. 23 ust. 4 MK. Badanie to będzie w pierwszym rzędzie dotyczyło samej ustawy upoważniającej (która też przecież może stać się przedmiotem postępowania przed Trybunałem). Gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawa upoważniająca jest sprzeczna z art. 23 ust. 4 MK (a także z jakimkolwiek innym przepisem konstytucyjnym), to uruchamiałaby to procedurę ostatecznej wypowiedzi Sejmu w tym przedmiocie. Zarazem jednak orzeczenie takie należałoby rozumieć jako stwierdzenie niekonstytucyjności tych wszystkich rozporządzeń z mocą ustawy, które wydano na podstawie wadliwych przepisów ustawy. Rozporządzenia te nie byłyby nieważne *ex lege* (bo i ustawa upoważniająca nie traci ważności z mocy orzeczenia Trybunału), ale powstałby poważny problem, jak rozwiązać tę sytuację;

b) Trybunał może badać poszanowanie pozytywnych klauzul materialnych, ustanowionych w ustawie upoważniającej. Jeżeli rozporządzenie wyjdzie poza sferę upoważnienia, to stanie się ono sprzeczne nie tylko z ustawą upoważniającą, ale i z art. 23 ust. 2 MK, bo ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko w zakresie określonym ustawą upoważniającą. Rząd działałby wtedy poza kompetencją udzieloną mu przez Sejm, a wyjątkowość całej instytucji rozporządzenia sugeruje stosowanie wykładni zwięzającej (niemożność domniemania kompetencji rozporządzeniodawczej, jeśli brak wyraźnej regulacji ustawowej). Wydaje się też, że interpretacja klauzul materialnych z ustawy upoważniającej musi zawsze dokonywać się na tle klauzul ustalonych przez art. 23 ust. 3 MK. Innymi słowy, klauzulom ustawowym - z konieczności przecież ujmowanym szeroko i niezbyt precyzyjnie - nie można nadawać znaczenia kolidującego z ogólnymi barierami kompetencyjnymi.

6. Pozostaje pytanie o postępowanie z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności rozporządzeń. Przypomnieć tu należy wcześniejsze ustalenie, że ustawa o Trybunale nakazuje traktować rozporządzenia jako "akty ustawodawcze", a więc odnosić do nich procedurę art. 7 ustawy o Trybunale.

Orzeczenie o niekonstytucyjności rozporządzenia trafiałoby więc do Sejmu, który - większością 2/3 głosów i w obecności przynajmniej połowy posłów - mógłby postanowić o jego oddaleniu. W takim wypadku rozporządzenie zachowywałoby nadal swą moc obowiązującą.

Jeżeli natomiast Sejm nie chciałby lub nie potrafił oddalić orzeczenia Trybunału, to - na gruncie ogólnej regulacji art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - powinien on dokonać odpowiednich zmian w rozporządzeniu lub też jego uchylecia. Powstaje jednak pytanie, z czyjej inicjatywy miałyby działać Sejm. Zmiana rozporządzenia mu-

siałaby następować w formie ustawy, a art. 23 ust. 3 MK rezerwuje - w okresie obowiązywania upoważnienia - prawo inicjatywy ustawodawczej wyłącznie dla Rządu. Czy więc dopuszczalne są tu inne inicjatywy, a w szczególności, czy dopuszczalne jest uchylene niekonstytucyjnego rozporządzenia przez Sejm? Bez odpowiedniej zmiany przepisów ustawy o Trybunale nie uda się uzyskać jasnej odpowiedzi na te pytania.

Można też - jak proponuje to Rząd w obecnym projekcie ustawy upoważniającej - rozbić powyższe postępowania na stadia: najpierw Sejm wypowiadałby się o zasadności orzeczenia Trybunału, a potem sam Rząd dokonywałby uchylecia lub modyfikacji rozporządzenia. Także takie rozwiązanie może budzić wątpliwości, których nie da się rozwiązać bez odpowiednich zmian ustawodawczych.

26 kwietnia 1993 r.