

KRZYSZTOF KRASOWSKI (Poznań)

Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926. Uwagi na marginesie książki Romualda Kraczkowskiego¹.

Praca Romualda Kraczkowskiego, pracownika Instytutu Historii Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, będąca pierwszą częścią jego rozprawy doktorskiej, poświęcona jest problematyce stanowienia aktów normatywnych o mocy równej ustawom przez inne organy państwowe niż parlament w latach 1918–1926. Po rekapitulacji poglądów na temat narodzin i funkcji dekretu w konstytucjonalizmie europejskim XIX w., autor przedstawia *dekrety* Rady Regencyjnej i Tymczasowego Naczelnika Państwa, dalej omawia delegację ustawodawczą pod rządami Małej Konstytucji z 1919 r. i *prawotwórstwo wyjątkowe* Rady Obrony Państwa. W kolejnych rozdziałach przedstawiono genezę regulacji konstytucyjnych i problem ustawodawstwa delegowanego na gruncie konstytucji marcowej oraz kwestie związane z pełnomocnictwami ustawodawczymi rządu W. Grabskiego w okresie wprowadzania reformy stabilizacyjnej. Dotąd w literaturze prawnohistorycznej brakowało takiego opracowania. Książka R. Kraczkowskiego częściowo wypełnia tę lukę. Szkoda tylko, że autor nie opublikował pełnych wyników swoich badań, zamykając rozważania na okresie przedmajowym, podczas gdy dopiero po zamachu z 1926 r. omawiane przez niego akty normatywne władzy wykonawczej, równe mocą ustawom, stały się niekwestionowanym elementem systemu źródeł prawa, mającym swoje konstytucyjne podstawy na mocy noweli z 2 sierpnia 1926 r. Przyjęty przez autora *terminus ad quem* utrudnia, moim zdaniem, dostrzeżenie swoistej ewolucji poglądów na istotę, treść i zakres tego rodzaju aktów normatywnych w polskiej doktrynie i konstytucjonalizmie II Rzeczypospolitej.

Praca R. Kraczkowskiego koncentruje się wokół problematyki systemu źródeł prawa, wkraczającej w dziedzinę teorii prawa, która wymaga wręcz

¹ R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, ss. 198.

perfekcyjnej precyzji terminologicznej, ustalenia jednoznacznej siatki pojęć i definicji oraz ich konsekwentnego przestrzegania. Niestety pod tym względem praca nasuwa wiele uwag krytycznych. Już podstawowa dla dalszych wywodów próba definicji i systematyki aktów normatywnych egzekutywy, równych mocą ustawom, budzi duże wątpliwości, w tym szczególnie brak rozróżnienia między dekretami a rozporządzeniami z mocą ustawy. Autor wszystkie tego rodzaju akty prawne organów pozaparlamentarnych nazywa dekretami. Wyodrębnia wśród nich *dekrety z konieczności państwowej* oraz *dekrety z upoważnienia ustawy*. Te pierwsze mogły być wydawane z upoważnienia konstytucji w *stanie pilnej potrzeby*, gdy parlament nie był zbrany; te drugie w następstwie przekazania przez parlament swoich pełnomocnictw egzekutywie w drodze ustawodawczej (dekrety z upoważnienia ustawy). Od dekretów z mocą ustawy odróżnia autor *akty prawotwórstwa wyjątkowego*, których przesłanką wydania była nienormalna, wyjątkowa sytuacja wewnętrzna lub zewnętrzna państwa, zaistnienie okoliczności faktycznych, które wyczerpują ustawowe pojęcie stanu wyjątkowego czy stanu wojennego (s. 8 i n.). Zaproponowana systematyka zupełnie zaciera istotne różnice między dekretem a rozporządzeniem z mocą ustawy; ponadto na gruncie obowiązujących w tym okresie regulacji prawnych nieuzasadnione wydaje się być wyodrębnianie samoistnej kategorii aktów prawotwórstwa wyjątkowego.

O niedostrzeganiu przez autora żadnych różnic między dekretami a rozporządzeniami z mocą ustawy świadczy fakt, że w wielu miejscach pracy dowolnie i zamiennie używa on tych nazw na oznaczenie konkretnych aktów normatywnych. Dekretami nazywa zarówno akty będące formalnie tylko rozporządzeniami wykonawczymi, np. do ustaw o naprawie Skarbu Państwa i waluty z 1924 r. (s. 118), jak i akty prezydenta określone w noweli sierpniowej z 1926 r. (s. 7), choć te nawet z nazwy dekretami nie były, tylko rozporządzeniami z mocą ustawy. Pisząc o dorobku prawotwórczym Rady Regencyjnej R. Kraczkowski podkreśla, że mogła ona wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, gdy tymczasem akty te ukazywały się pod nazwą dekrety. Nie starając się tego wyjaśnić, autor wprowadza na oznaczenie tych aktów jeszcze inną nazwę – *ustawy tymczasowe* (s. 30) – którą obejmuje również dekrety Tymczasowego Naczelnika Państwa (s. 33) i rozporządzenia Rady Obrony Państwa (s. 58), co prowadzi tylko do zaciemnienia całego obrazu². Tego typu przykładów braku konsekwencji w stosowanej przez autora terminologii można by mnożyć³. Podobne zarzuty należałoby również podnieść wobec używanej przez R. Kraczkowskiego nazwy *dekrety lub rozporządzenia z upoważnienia ustawy* (s. 54 i 95), która nie jest w tym przypadku poprawna, gdyż zawiera w sobie zarówno rozporządzenia z mocą ustawy jak i zwykłe rozporządzenia wykonawcze do ustaw, opierające się na upoważnieniu ustawowym.

² Pamiętać bowiem należy, że w słownictwie języka polskiego termin ustawa oznacza akt najwyższej rangi, poza konstytucją, uchwalony przez parlament.

³ Zob. s. 52–54, 60, szczególnie s. 95.

W efekcie zamiast oczekiwanego uporządkowania terminologii tych szczególnych aktów normatywnych władzy wykonawczej, otrzymujemy niespójne i wewnętrznie sprzeczne nazewnictwo. Nie tłumaczy tu autora zarówno brak precyzyjnie określonej sfery materii ustawowych, co nastąpiło dopiero w konstytucji marcowej⁴, jak i podnoszona przez niego, z czym można się zgodzić, niestaranność i nieprzywiązywanie większego znaczenia przez ustawodawcę do nazw aktów prawnych. Klasycznym tego przykładem może być Mała Konstytucja, regulująca materie konstytucyjne, a przyjęta zaledwie w formie uchwały sejmowej, a nie ustawy. Zarzucając Sejmowi i służbom prawnym rządu brak konsekwencji w stosowaniu nazw aktów normatywnych egzekutywy, równych rangą ustawom (s. 54), autor niestety popełnia ten sam błąd.

Uwzględniając regulacje konstytucyjne, poglądy doktryny oraz orzecznictwo międzywojenne, w systematyce aktów normatywnych egzekutywy o mocy równej ustawom należałoby przede wszystkim odróżnić dekrety od rozporządzeń z mocą ustawy. Różnice występujące między tymi aktami prawotwórczymi są zasadnicze i sprowadzić je można do następujących kwestii: miejsca w systemie (hierarchii) źródeł prawa, podstawy prawnej ich wydania, czasu obowiązywania, sankcji legislatury, trybu zmiany oraz dopuszczalności kontroli ich ważności przez sądy. Klasyczne dekrety, za jakie uważam akty normatywne prezydenta z konstytucji kwietniowej, różniące się nie tylko nazwą od rozporządzeń z noweli sierpniowej, zajmowały pozycję równą ustawom w hierarchii źródeł prawa i mogły być zmieniane tylko w drodze ustawodawczej. Czerpały swą moc bezpośrednio z konstytucji, a nie ustawy zwykłej, czyli ze źródła hierarchicznie wyższego i dlatego nierzadko nie była im potrzebna jeszcze dodatkowa delegacja ustawodawcza parlamentu w formie ustawy o pełnomocnictwach. Były aktami normatywnymi trwałymi, a nie tymczasowymi i z reguły mogły być wydawane w każdym czasie, równolegle do ustaw uchwalanych przez parlament. Co najistotniejsze nie wymagały sankcji parlamentu, co podkreśla ich równorzędność z ustawami. Z tego też względu niedopuszczalna była sądowa kontrola ich ważności, tak jak i w przypadku ustaw. Natomiast rozporządzenia z mocą ustawy miały tylko charakter czasowy i wyjątkowy, niejako uzupełniały normalną działalność parlamentu. Poza tzw. rozporządzeniami z konieczności państwowej, podobnymi do dekretów pod względem podstawy prawnej, omawiane rozporządzenia opierały się na ustawie zwykłej i wymagały zatwierdzenia przez parlament. Mogły być zmieniane i uchylane zwykłą uchwałą sejmową. Rozporządzenia te były ak-

⁴ Wbrew temu co twierdzi autor, że konstytucja marcowa sprowadziła katalog materii ustawowych do kilku spraw należałoby podkreślić, że konstytucja ta odsyła do regulacji w drodze ustawodawczej w blisko pięćdziesięciu przypadkach m.in. w sprawach szczegółowej organizacji, powoływania i funkcjonowania organów państwowych, dokładnego określenia obowiązków obywateli wobec państwa oraz zasięgu i form ingerencji organów państwowych w sferę praw i wolności obywatelskich; por. M. Pietrzak, *Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, CPH, t. XXXIX (1987), z. 2. s. 120.

tami drugorzędnymi, podporządkowanymi ustawom⁵. Dopuszczalna była kontrola ich ważności przez sądy powszechne. Takie stanowisko zajmował zarówno Sąd Najwyższy jak i Najwyższy Trybunał Administracyjny. W orzeczeniu z 8 czerwca 1928 r. NTA ustalił, że na gruncie konstytucji marcowej, po nowelizacji w 1926 r., rozporządzenia z mocą ustawy, mające tylko moc warunkową i podrzędny charakter w stosunku do ustaw, podlegają sądowej ocenie ważności tak jak zwykle rozporządzenia wykonawcze, choć mają moc ustawy⁶. Biorąc pod uwagę przedstawione różnice zachodzące między tymi aktami prawotwórczymi należałoby podkreślić, iż w latach 1918-1926 w polskim systemie źródeł prawa klasyczny dekret nie znajduje żadnego oparcia. Wprawdzie akty pod taką nazwą ukazywały się za czasów Rady Regencyjnej i rządów Tymczasowego Naczelnika Państwa, to jednak w istocie były to rozporządzenia z mocą ustawy, wydane z nagłej konieczności państwowej wobec braku parlamentu. Z formalnoprawnego punktu widzenia możemy mówić tylko o rozporządzeniach z mocą ustawy i to wyłącznie pod rządami Małej Konstytucji, gdy suwerenna pozycja Sejmu Ustawodawczego nie mogła budzić żadnych wątpliwości co do podstaw prawnych delegowania przez parlament kompetencji ustawodawczych egzekutywie. Konstytucja marcowa już takiej delegacji nie dopuszczała, o czym jeszcze poniżej. I choć wydawane w latach 1921-1926 rozporządzenia egzekutywy pod względem materialnym zastępowały ustawy (z mocą ustawy), to jednak formalnie takiego charakteru nigdy im nie przyznano.

Należy wyrazić przypuszczenie, że gdyby autor uwzględnił w swojej definicji i systematyce dekretów dorobek polskiego konstytucjonalizmu z całego okresu II Rzeczypospolitej, uniknąłby chaosu pojęciowego i zarzutu braku precyzji terminologicznej. Nie miałby również kłopotów ze sformulowaniem tytułu pracy, który jest nie tylko, jak sam przyznaje, *trochę ekstrawagancki* (s. 7), ale mówiąc wprost stanowi łamaniec językowy, nielogiczny i wewnętrznie sprzeczny. Szkoda, że autor nie skorzystał z propozycji ówczesnej doktryny, w której omawiane przez niego akty określano jako *rozporządzenia legislatywne* lub *rozporządzenia prawotwórcze*. Definiowano je jako akty tworzące nowe normy prawne, nowe prawa i obowiązki obywateli, regulujące więc materie ustawowe, zastępujące ustawy a wydane przez egzekutywę z upoważnienia legislatywy⁷. Sądzę, że tytuł pracy w brzmieniu: *Roz-*

⁵ Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. II, Poznań 1946, s. 24 i n.; zob. też A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne*, Kraków 1947, s. 154 i n.

⁶ Orzecznictwo Sądów Polskich, t. 8, poz. 475. Wytknąć należy autorowi, że w swoich rozważaniach w ogóle pominął problem dopuszczalności sądowej kontroli ważności omawianych przez niego aktów.

⁷ Por. A. Peretiatkowicz, *Wstęp do nauk prawnych*, wyd. VII, Poznań 1949, s. 44; zob. też W. Reiss, *Zarys prawa administracyjnego*, t. 1, Wilno 1930, s. 95. Nazwy *rozporządzenia legislatywne* używał Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 2, Warszawa 1927, s. 103 i n.

porządzenia prawotwórcze władzy wykonawczej..., nie wzbudziłby takich kontrowersji jak formuła zaproponowana przez autora.

Polemiczne uwagi wywołuje także wyodrębnienie przez R. Kraczkowskiego szczególnej kategorii aktów normatywnych egzekutywy, którą nazywa *aktami prawotwórstwa wyjątkowego*. Autor stwierdza, że akty te należy odróżnić od dekretów z mocą ustawy, choć instytucje te są w dużej mierze zbieżne, bo wyposażone w jednakową moc prawną; różnica tkwi w przesłankach uzasadniających działanie organów wykonawczych. Przesłanką do wydania aktu wyjątkowego jest, zdaniem autora, nienormalna, wyjątkowa sytuacja wewnętrzna lub zewnętrzna państwa, zaistnienie okoliczności faktycznych, które wyczerpują ustawowe pojęcie stanu wyjątkowego czy stanu wojennego (s. 8 i n.). Do tego typu aktów prawotwórstwa wyjątkowego R. Kraczkowski zalicza rozporządzenia Rady Obrony Państwa oraz tzw. nadzwyczajne pełnomocnictwa opałowe, które Sejm Ustawodawczy przyznał ministrowi przemysłu i handlu w ustawie z 14 lipca 1920 r. Zdaniem autora rozporządzenia ROP, będące rozporządzeniami z tymczasową mocą ustawy, uregulowane w sposób typowy dla instytucji dekretu, dekretami jednak nie były, ponieważ akty ustawodawcze wydane w okolicznościach wyczerpujących pojęcie stanu wyjątkowego lub stanu wojennego są aktami prawotwórstwa wyjątkowego (s. 58-60). Z tego dość zagmatwanego wywodu można wyprowadzić wniosek, że akty prawotwórstwa wyjątkowego to akty egzekutywy wydane w warunkach stanu wyjątkowego lub wojennego. Gdyby z pełną konsekwencją stosować tę tezę, to również akty Rady Regencyjnej i Tymczasowego Naczelnika Państwa należałoby traktować jako akty prawotwórstwa wyjątkowego, czego jednak autor nie robi. Sądzę, że R. Kraczkowski niepotrzebnie sili się w tym przypadku na oryginalność wyodrębniając taką kategorię aktów prawotwórczych, która nie znajduje podstaw w obowiązujących w tym okresie regulacjach prawnych, a także w poglądach ówczesnej doktryny. Rozporządzenia ROP należałoby zaliczyć do tzw. rozporządzeń z konieczności państwowej⁸. Stosując te same kryteria, które przyjmuje sam autor dla wyróżnienia rozporządzeń z konieczności państwowej (s. 9), czyli stan pilnej potrzeby ustawowego unormowania określonej materii, w czasie gdy parlament nie jest zebrany oraz wymóg ich zatwierdzenia przez Sejm Ustawodawczy, dochodzimy do wniosku, że właśnie zgodnie z tymi przesłankami skonstruowano kompetencje ustawodawcze ROP w ustawie o jej powołaniu z 1 lipca 1920 r. ROP wydawała rozporządzenia w czasie gdy Sejm nie działał, zawiesił swoje obrady od 24 lipca do 24 września, które następnie musiały być mu przedstawione do akceptacji. Przesłanki te, należy to jeszcze raz podkreślić, w pełni wyczerpują znamiona rozporządzeń z konieczności państwowej. Natomiast w przypadku pełnomocnictw opałowych wypada zauważyć, że ich nadzwyczajność, jak supo-

⁸ Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 93.

nuje autor (s. 80), wcale nie przesądza o zaliczeniu ich do grupy aktów prawotwórstwa wyjątkowego. Ustawa z 14 lipca 1920 r. była typowym przykładem ustawy ramowej, z czym R. Kraczkowski nawet się zgadza (s. 78), na mocy której minister przemysłu wydawał rozporządzenia formalnie wykonawcze, choć wkraczały one w materie ustawowe. Przypomina to instytucję tzw. ustaw szkieletowych, znanych choćby systemowi amerykańskiemu. Reasumując te uwagi należałoby podkreślić, że kategoria aktów prawotwórstwa wyjątkowego nie była znana ówczesnemu polskiemu ustawodawstwu konstytucyjnemu. Klasycznym natomiast przykładem tego rodzaju aktów normatywnych egzekutywy były, moim zdaniem, rozporządzenia prezydenta określone w słynnym art.48 konstytucji weimarskiej, którego autor niestety w ogóle nie uwzględnia w swoich rozważaniach⁹.

Blisko połowę pracy poświęcił R. Kraczkowski analizie spornej i kontrowersyjnej sprawy uprawnień prezydenta do wydawania, na gruncie konstytucji marcowej, dekretów (raczej rozporządzeń) z mocą ustawy oraz zgodności z ustawą zasadniczą ustawy z 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej. Autor przedstawia tu genezę wywołujących rozbieżne interpretacje artykułów: 3, 6 i 44 konstytucji, referuje poglądy rządu i wybitnych przedstawicieli doktryny oraz zajmuje w tych sprawach własne stanowisko. Zgodzić się należy z R. Kraczkowskim, że konstytucja będąca dziełem kompromisu, nie była aktem wewnętrznie spójnym, a swoistym *kolażem z fragmentów różnych projektów, że jej poszczególne artykuły niekiedy nawet zdania, niejednokrotnie były dziełem różnych przypadkowych większości. Stąd też nie przedstawia ona sobą typu czystego doktrynalnie i nie można jej interpretować wedle doktrynalnych, ogólnych zasad* (s. 141). Jeśli do tego dodamy dość chaotyczny tryb uchwalania przez Sejm Ustawodawczy poszczególnych rozdziałów ustawy zasadniczej, to znajdujemy odpowiedź na pytanie o przyczyny wadliwej redakcji i niespójności szczególnie istotnych dla naszych rozważań art. 3 i 44 konstytucji. Artykuł 3 stanowił m. in., że: *Rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy*. Natomiast art. 44 mówił, że: *Prezydent Rzeczypospolitej, celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienia ustawowe, ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze...* Istota sporu dotyczyła tego, czy art. 3 stanowił podstawę do wydawania przez prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy. Z dobrze przedstawionej przez Kraczkowskiego genezy tych artykułów ważne jest przede wszystkim to, że Komisja Konstytucyjna ostatecznie odrzuciła w projekcie (art.44) instytucję *dekretów*

⁹ Przedstawiając w rozdz. I narodziny i miejsce dekretu w konstytucjonalizmie XIX w. autor mógł sięgnąć także do nowszych rozwiązań. Poza konstytucją weimarską na uwagę zasługują również regulacje zawarte w konstytucji Czechosłowacji z 1920 r. oraz ustawie włoskiej ze stycznia 1926 r., na której wzorowali się twórcy noweli sierpniowej; zob. szerzej, A. Mycielski, op. cit., s. 160 i n.

prezydenta, pozostawiając jednak bez zmian redakcję art. 3. Nie było również intencją większości posłów Sejmu Ustawodawczego wyposażanie prezydenta w takie uprawnienia, znacznie rozszerzające jego władzę reglamentacyjną. R. Kraczkowski dostrzega te uwarunkowania, w polemice z innymi autorami nakazuje nawet liczyć się z intencją ustawodawcy, aby nie popaść z nią w kolizję (s. 141), sam jednak postępuje niekonsekwentnie, kiedy to po dość zawiłym wywodzie (s. 95 i n.) stwierdza jednoznacznie, że konstytucja dopuszczała dekrety z mocą ustawy (s. 143). Opowiada się za raczej odosobnionym w doktrynie poglądem W. L. Jaworskiego (s. 97). I jest to prawem autora, aczkolwiek jego argumentacja nie przekonuje i jest trudna do przyjęcia. Nie siląc się na oryginalność podzielić należy stanowisko zdecydowanej większości ówczesnych znawców prawa państwowego, którzy zaakceptowali tezę W. Komarnickiego, zgodnie z którą regulowanie materii ustawowych przez prezydenta było dopuszczalne jedynie w drodze rozporządzeń wykonawczych do ustawy ramowej uchwalonej przez parlament (zob. s. 103). Stanowisko to odrzucało instytucję rozporządzeń z mocą ustawy prezydenta. O przyjęciu właśnie takiej wykładni konstytucji świadczą dowodnie losy projektu ustawy z 11 stycznia 1924 r. Rząd po konsultacjach z ekspertami wycofał się z pierwotnej koncepcji uchwalenia dla prezydenta pełnomocnictw do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. W efekcie tzw. reformę Grabskiego przeprowadzono na podstawie zwykłych rozporządzeń wykonawczych prezydenta, które wprowadziły materialnie wkraczały w zakres rozporządzeń z mocą ustawy, ale formalnie, właśnie ze względu na zgodność z konstytucją, takiego charakteru nie miały. O przyjęciu takiego rozwiązania, ustawy ramowej, zadecydowały przede wszystkim względy praktyczne i polityczne – niemożność przeprowadzenia zasadniczych i niezbędnych reform wobec politycznego rozbicia parlamentu. W tej sytuacji aspekt teoretycznoprawny musiał być odsunięty na dalszy plan. Pozostawał jednak na tyle aktualny, aby przedstawiona przez rząd argumentacja prawna pozwoliła większości sejmowej uznać zgodność projektu ustawy o naprawie Skarbu Państwa z obowiązującą konstytucją. Wszystkie zgłaszane wątpliwości i zastrzeżenia nie dotyczyły zresztą kwestii dopuszczalności *dekretów* prezydenckich, a możliwości regulowania, na gruncie art. 6 konstytucji, materii ustawowych zwykłymi rozporządzeniami wykonawczymi¹⁰. Uchwalenie projektu tej ustawy przez Sejm 11 stycznia 1924 r. było, cytując S. Strońskiego, *dojściem do ostatnich możliwych granic, jakie konstytucja dopuszcza* (s. 129). Podsumowując te uwagi należy podkreślić, że konstytucja marcowa nie przewidywała rozporządzeń prezydenta z mocą ustawy, natomiast pozwalała, przy dużym wysiłku interpretacyjnym, na regulowanie w formie rozporządzeń wykonawczych materii ustawowych.

¹⁰ Zob. szerzej M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 262.

Polemizując z przeciwnym poglądem R. Kraczkowskiego¹¹, należy zarzucić mu błędną interpretację wyrażenia *rozporządzenia z upoważnienia ustawy* (art. 3 konstytucji). Dla autora jest to wystarczająca legitymacja do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Tymczasem również każde zwykłe rozporządzenie wykonawcze wymaga upoważnienia ustawowego. Wynika to jednoznacznie z wykładni językowej i z porównania z treścią art. 44, regulującego takie akty normatywne prezydenta. Przepis ten stanowił, że prezydent może wydawać rozporządzenia wykonawcze z powołaniem się na upoważnienie ustawowe. Artykuł ten nie dawał egzekutywie żadnej delegacji ustawodawczej i co do tego byli zgodni wszyscy komentatorzy konstytucji. Nie można więc przypisywać zdaniu z art. 3 – *rozporządzenia władzy z upoważnienia ustawy* – podstaw prawnych do przyznania prezydentowi kompetencji do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Autor dla podbudowania swej tezy powołuje się na M. Pietrzaka i cytując jego pogląd, sformułowany w 1969 r., iż *konstytucja marcowa dopuszczała niewątpliwie możliwości wydawania przez prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy* (s. 142). Tymczasem M. Pietrzak używa wyrażenia *rozporządzenia z upoważnienia ustawy*¹² (podkr. K. K.). Ta niedopuszczalna, moim zdaniem, „poprawka” dokonana przez R. Kraczkowskiego, całkowicie zmieniająca sens całego zdania, zupełnie wypacza pogląd M. Pietrzaka, którego dalsze rozważania nad interpretacją art. 6 konstytucji zdają się wyraźnie świadczyć, że konstytucja marcowa nie przewidywała prezydenckich rozporządzeń z mocą ustawy¹³. Dość jasno wynika to z artykułu M. Pietrzaka, opublikowanego blisko 20. lat później, gdy znakomicie rysując model państwa prawnego w konstytucji marcowej podkreśla, że: *konstytucja dopuszczała możliwość tworzenia prawa w drodze aktów władzy wykonawczej – rozporządzeń – ale wyłącznie z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią (...). Nie przewidywała natomiast konstytucja ustawodawstwa delegowanego (...). Odrzucając koncepcję ustawodawstwa delegowanego, twórcy konstytucji pragnęli zapewnić wyłączność stanowienia ustaw sejmowi i senatowi*. Zdaniem M. Pietrzaka takie rozwiązanie pozostawało w zgodzie z teorią podziału władzy

¹¹ R. Kraczkowski podkreślając, że konstytucja marcowa od początku dopuszczała dekrety z mocą ustawy stwierdza, iż uchwalenie pełnomocnictw w formie ustawy było dobrym prawem parlamentu i ocenia tę decyzję pozytywnie. Za błędny natomiast uznaje pogląd, że wykonanie ustawy ramowej mogło być przeprowadzone za pomocą rozporządzeń wykonawczych. Niezgodząc się z tezą, zaakceptowaną przez rząd i parlament w styczniu 1924 r. o niedopuszczalności *dekretów* prezydenckich, R. Kraczkowski jakby nie chciał dostrzec, że w tej sytuacji było to jedyne możliwe rozwiązanie. Natomiast można się z nim zgodzić gdy pisze: *rozporządzenia te, jako wykonawcze, mogły być wydawane w czasie sesji parlamentu i nie musiały być poddawane procedurze ratyfikacyjnej: obowiązywały ostatecznie i mogły być zmieniane przez Sejm i Senat jedynie ustawą. W rezultacie egzekutywa uzyskała większą samodzielność, aniżeli by ją miała wydając regularne i poddane typowym rygorom dekrety* (s. 143).

¹² M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne*, op. cit., s. 262.

¹³ Ibidem, s. 262 i n.

i ideą suwerenności narodu, bowiem – i tu przypomina myśl J. Locka – parlament nie może delegować władzy ustawodawczej, ponieważ sam ma władzę delegowaną przez społeczeństwo¹⁴. Gdyby R. Kraczkowski znał tę publikację, a niestety nie zna co wynika z bibliografii, to chyba nie wysuwałby tezy, sprzecznej z M. Pietrzakiem, na którego się powołuje, że: *konstytucja marcowa od początku dopuszczała dekrety z upoważnienia ustawy (...). Z tego też względu delegacja ustawodawcza nie mogła być kwestionowana z pozycji teorii podziału władzy* (s. 143).

W kwestiach szczegółowych prowokuje do polemiki stwierdzenie autora, iż na gruncie Małej Konstytucji Naczelnik Państwa ponosił odpowiedzialność prawną (s. 43). Należy w tej sprawie zgodzić się raczej z opinią S. Krukowskiego, że: *Mała Konstytucja ograniczyła się tylko do wprowadzenia odpowiedzialności parlamentarnej, bez uregulowania bowiem trybu odpowiedzialności konstytucyjnej trudno mówić o jej istnieniu. W przeciwieństwie bowiem do prostej procedury uchwalania votum nieufności, realizacja odpowiedzialności konstytucyjnej wymaga bliższego skonkretyzowania jej zasad, w szczególności określenia, kto i za co stawia ministra w stan oskarżenia a kto go sądzi*¹⁵. Pod względem formalnym praca nie budzi zastrzeżeń, poza kilkoma zauważonymi błędami w cytowaniu odpowiednich numerów Dziennika Ustaw, co jest zapewne wynikiem niezbyt starannej korekty¹⁶.

Podniesione w artykule pod adresem pracy Romualda Kraczkowskiego zarzuty, uwagi krytyczne i wysunięte wątpliwości, nie podważają ogólnej oceny, iż książka ta stanowi w sumie wartościowy przyczynek do poznania źródeł prawa rangi ustawowej, stanowionego w II Rzeczypospolitej przez władzę wykonawczą. Niewątpliwym osiągnięciem autora jest sformułowanie tezy, iż: *Do maja 1926 r. pełnomocnictwa ustawodawcze były zatem swoistą metodą sprawowania władzy, którą zamierzały wykorzystywać, lub wykorzystywały, przede wszystkim rządy pozaparlamentarne. Tak jak rządy pozaparlamentarne uznać trzeba za narzuconą przez wymogi życia korektywę konstytucyjnego modelu rządów parlamentarno-gabinetowych, tak pełnomocnictwa ustawodawcze były taką samą korektywą w odniesieniu do działalności ustawodawczej. I jedna i druga była koniecznością, dopóki nie było warunków do należytego funkcjonowania modelu konstytucyjnego, to jest zaistnienia trwałej większości parlamentarnej. Wydaje się, że w procesie wyłaniania się takiej większości pełnomocnictwa ustawodawcze do pewnego stopnia spełniały rolę katalizatora* (s. 188 i n.). Nie powinien przejść obok tej tezy obojętnie żaden historyk ustroju i prawa polskiego tego okresu.

¹⁴ Ibidem, *Państwo prawne*, s. 119 i n.

¹⁵ M. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, w: *Konstytucje Polski* pod red. M. Kałasa, t. II, Warszawa 1990, s. 13 i n.

¹⁶ Zob. s. 55 przypis 24 – jest Dz.U. nr 65, poprawnie nr 64; s. 133 przypis 45 – jest Dz.U. nr 5, poprawnie nr 44; s. 174 przypis 41 – jest Dz.U. nr 31, poprawnie nr 71.

