

**AKTY
ORGANÓW EGZEKUTYWY
Z MOCĄ USTAWY
WE WSPÓŁCZESNYM
POLSKIM PRAWIE
I MYŚLI KONSTYTUCYJNEJ**

Maciej Pisz



Wolters Kluwer

**AKTY
ORGANÓW EGZEKUTYWY
Z MOCĄ USTAWY
WE WSPÓŁCZESNYM
POLSKIM PRAWIE
I MYŚLI KONSTYTUCYJNEJ**

Maciej Pisz



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2024

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Warszawski

Publikacja dofinansowana przez
Międzynarodowy Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego

Stan prawny na 1 września 2024 r.

Maciej Pisz, nr ORCID: 0000-0001-7516-7786

Recenzent
Dr hab. Sławomir Patyra

Wydawczyni
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Anna Kunz

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-955-8
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Założenia instytucjonalne aktów organów egzekutywy z mocą ustawy	23
1. Uwagi wstępne	23
2. Pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”	25
3. Kategorie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy	36
3.1. Akty wydawane na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji i akty wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego...	39
3.2. Akty wydawane w normalnych warunkach ustrojowych i akty wydawane w nadzwyczajnych warunkach ustrojowych	45
4. Nazwy aktów organów egzekutywy z mocą ustawy występujące w praktyce ustrojowej	49
5. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy a instytucja ustawodawstwa delegowanego	56
6. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy jako źródło prawa	65
7. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy jako wyjątek od zasady wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów rangi ustawowej	76
8. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy jako forma stanowienia norm prawnych o charakterze ustawowym ...	83

9. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy a konstytucyjna zasada podziału władz, parlamentarny proces legislacyjny i system rządów parlamentarnych	97
---	----

Rozdział II

Uwarunkowania instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy z punktu widzenia historii polskiego

prawa konstytucyjnego.....	113
1. Uwagi wstępne	113
2. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy a polska tradycja ustrojowa przed 1918 rokiem.....	116
3. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy w okresie II Rzeczypospolitej	122
3.1. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy w latach 1918–1919	122
3.2. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy w okresie obowiązania tzw. Małej Konstytucji z 1919 roku....	130
3.3. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy w pierwszym okresie obowiązywania Konstytucji marcowej (do tzw. noweli sierpniowej z 1926 roku).....	141
3.4. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy w okresie obowiązania tzw. noweli sierpniowej.....	151
3.5. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy w Konstytucji kwietniowej.....	163
4. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy a akty wydawane przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, Rząd Tymczasowy i Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej.....	181
5. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy w tzw. Małej Konstytucji z 1947 roku.....	189
6. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy a Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 roku.....	196
7. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy a nowela kwietniowa	205
8. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy w tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku	208

Rozdział III

Uwarunkowania aktów organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej	217
1. Uwagi wstępne	217
2. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy w projektach konstytucji przedłożonych Zgromadzeniu Narodowemu	218
3. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego	245
4. Zakres i sposób uregulowania instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy w Konstytucji RP z 1997 roku	261
5. Rozporządzenia z mocą ustawy przewidziane w art. 234 Konstytucji RP	280
6. Ocena instytucji rozporządzeń z mocą ustawy przewidzianej w art. 234 Konstytucji RP	298

Rozdział IV

Akty organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym na tle doświadczeń ustrojowych innych wybranych państw współczesnych	303
1. Uwagi wstępne	303
2. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy na tle doświadczeń ustrojowych Republiki Włoskiej	305
3. Akty organów egzekutywy z mocą ustawy na tle doświadczeń ustrojowych V Republiki Francuskiej	327

Rozdział V

Postulaty <i>de lege ferenda</i> w przedmiocie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym	345
1. Uwagi wstępne	345
2. Kwestia zasadności i zakresu ewentualnych zmian ustrojowych	346
3. Postulaty rozszerzenia katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce	364

3.1. Kwestia wyraźnego podziału kompetencji ustawodawczych pomiędzy legislatywę a egzekutywę oraz wprowadzenia aktów o charakterze konkurencyjnym dla ustaw zwykłych.....	364
3.2. Postulat wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej	369
4. Postulaty stanowiące uzupełnienie proponowanych zmian ustrojowych w obrębie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy.....	396
4.1. Koncepcja zreformowania parlamentarnego procesu legislacyjnego w kierunku jego optymalizacji oraz usprawnienia systemu rządów i systemu wzajemnych relacji pomiędzy parlamentem, rządem i Prezydentem.....	396
4.2. Postulat zmodyfikowania parlamentarnego procesu legislacyjnego dotyczącego implementacji prawa Unii Europejskiej.....	400
4.3. Postulat ustanowienia dodatkowych mechanizmów ochrony spójności projektów ustaw w trakcie procesu legislacyjnego	408
4.4. Postulat zakładający zwiększenie znaczenia instytucji konsultacji publicznych w trakcie procesu legislacyjnego	420
4.5. Postulat zmodyfikowania parlamentarnego procesu legislacyjnego w zakresie rządowych i poselskich projektów ustaw	424
4.6. Postulat usprawnienia systemu rządów i systemu wzajemnych relacji pomiędzy parlamentem, rządem i Prezydentem.....	426
Zakończenie	431
Bibliografia.....	435

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|--|---|--|
| Konstytucja
kwietniowa | – | ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) |
| Konstytucja marcowa | – | ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) |
| Konstytucja PRL,
Konstytucja
z 1952 roku | – | Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.); Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) |
| Konstytucja RP,
Konstytucja
z 1997 roku | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.) |
| Mała Konstytucja
z 1919 roku | – | uchwała sejmu z 20.02.1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.P.P.P. Nr 19, poz. 226) |
| Mała Konstytucja
z 1947 roku | – | ustawa konstytucyjna z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.) |
| Mała Konstytucja
z 1992 roku | – | ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) |
| nowela kwietniowa | – | ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101) |
| nowela sierpniowa | – | ustawa z 2.08.1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 442) |

-
- | | |
|------------------|---|
| Regulamin Sejmu | – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.) |
| Regulamin Senatu | – uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r.
– Regulamin Senatu (M.P. z 2024 r. poz. 10 ze zm.) |

Inne

- | | |
|------------|--|
| Dz.Urz. UE | – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej |
| M.P. | – Monitor Polski |
| OTK, OTK-A | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (seria A) |
| TK | – Trybunał Konstytucyjny |

WSTĘP

Prezentowana monografia ma na celu wszechstronne i wieloaspektowe rozważenie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy. Rozważania będą prowadzone z perspektywy współczesnego polskiego prawa i myśli konstytucyjnej. W pracy zostaną uwzględnione fundamenty aksjologiczne państwa polskiego (a zatem całokształt zasad ustrojowych oraz wartości i standardów konstytucyjnych), które wyznaczają swoiste „ramy aksjologiczne” dla instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy i determinują sposób postrzegania tej instytucji we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym.

Jako punkt wyjścia można przedstawić tezę, że instytucja aktów organów egzekutywy z mocą ustawy ma niezwykle doniosłe znaczenie z perspektywy współczesnego polskiego prawa oraz myśli konstytucyjnej i – równocześnie – jest dość silnie zakorzeniona w polskiej tradycji ustrojowej. Istotny jest przy tym fakt, iż problematyka dotycząca przywołanej instytucji jest od wielu lat przedmiotem zainteresowania nauki polskiego prawa konstytucyjnego¹, z kolei sama instytucja aktów organów egzekutywy z mocą ustawy – rozpatrywana w ujęciu przekrojowym – jest obecna na gruncie różnych polskich regulacji konstytucyjnych. Należy

¹ Por. pogląd na ten temat przedstawiony przez J. Trzczińskiego i M. Wiącka – odnoszący się, w sposób ścisły do instytucji rozporządzeń (dekretów) z mocą ustawy: J. Trzcziński, M. Wiącek, *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej* [w:] *Konstytucja Rząd Parlament. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 340. Zob. także m.in. S. Patyra, *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014/2, s. 253.

przy tym wyraźnie podkreślić, że omawiana instytucja jest również – w pewnym zakresie – uregulowana we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym.

W konsekwencji instytucja aktów organów egzekutywy z mocą ustawy zasługuje też, w moim przekonaniu, na rozważenie z punktu widzenia współczesnego polskiego prawa i myśli konstytucyjnej (i to w sposób wszechstronny i wieloaspektowy). W tym kontekście – przy uwzględnieniu kwestii złożoności samej instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy – szczególnie zasadne wydaje się zarówno uporządkowanie i syntetyczne ujęcie wniosków płynących z analizy całokształtu regulacji prawnych oraz dotychczas istniejących poglądów na temat tychże aktów (formułowanych przez przedstawicieli polskiej doktryny prawa konstytucyjnego), jak i podjęcie się – w sposób autorski – zrekonstruowania prawnych uwarunkowań analizowanej instytucji w świetle współczesnego polskiego prawa i myśli konstytucyjnej oraz określenia zasadności jej istnienia *pro futuro* w polskim prawie konstytucyjnym i ewentualnie jej postulowanego kształtu. Co więcej, zasadne wydaje się też zaprezentowanie sposobu postrzegania instytucji aktów organów egzekutywy w ujęciu systemowym – a zatem na tle innych zagadnień i instytucji znamienych dla współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego (takich jak np. parlamentarny system rządów, zasada podziału władz, system źródeł prawa, zasada wyłączności ustawy, postulat zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych czy też postulat zreformowania procesu ustawodawczego w Polsce w kierunku jego optymalizacji).

Podjęcie się rozważań na temat instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej dodatkowo uzasadnia istnienie wielu, niejednokrotnie nie do końca spójnych (a czasem wręcz sprzecznych względem siebie) poglądów polskiej doktryny na temat sposobu postrzegania przywołanej instytucji. Co więcej, podjęcie rozważań we wskazanym wyżej zakresie uzasadnione jest okolicznością, że w polskiej doktrynie odnaleźć można – warte szczególnego odnotowania (i zasługujące na skonfrontowanie) – poglądy odnoszące się do kwestii kształtu i zakresu, w jakim akty organów egzekutywy z mocą ustawy powinny być w przyszłości uregulowane

w polskim prawie konstytucyjnym oraz – jeszcze dalej idące – poglądy odnoszące się do, mającej charakter fundamentalny, kwestii zasadności istnienia tego typu aktów w polskim porządku prawnym.

Prowadzone w pracy rozważania uzasadniać może też fakt, iż instytucja aktów organów egzekutywy z mocą ustawy (w sposób kompleksowy opisana przez 1989 rokiem²) nie doczekała się w pełni kompleksowego opisanie w literaturze przedmiotu współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego (przy czym na rynku wydawniczym dostępne są oczywiście krótsze opracowania, w tym m.in. autorstwa R.M. Małajnego³, K. Działochy⁴, S. Patyry⁵, M.J. Nowakowskiego⁶, W. Skrzydły⁷, A. Szmyta⁸, W. Orłowskiego⁹, M. Grzesik-Kuleszy¹⁰, R. Piotrowskiego¹¹ czy też J. Trzcíńskiego i M. Wiącka¹²).

² Por. w tym zakresie w szczególności prace K. Działochy: *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964; *Instytucja dekretu z mocą ustawy i jej stosunek do zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu w prawie europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1969.

³ Zob. m.in. R.M. Małajny, *Ustawa a akty ustawowe* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowski*, red. J. Czajnowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opalek, Kraków 2007.

⁴ Zob. m.in. K. Działocha, *Ustawodawstwo delegowane* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1994.

⁵ Zob. m.in. S. Patyra, *Akty o mocy ustawy...*; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.

⁶ Zob. M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2005/3.

⁷ Zob. m.in. W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.

⁸ Zob. m.in. A. Szmyt, *Akty ustawodawcze w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.

⁹ Zob. W. Orłowski, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014/22.

¹⁰ Zob. M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014/84.

¹¹ Zob. R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń z mocą ustawy w polskim systemie stanowienia prawa* [w:] *Zasady naczelne w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.

¹² Zob. J. Trzcíński, M. Wiącek, *W sprawie wprowadzenia...*

W uzupełnieniu do powyższego można ponadto przedstawić kolejną tezę, że w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego od pewnego czasu są niekiedy formułowane różnorakie postulaty *de lege ferenda*¹³, dotyczące m.in. kwestii zasadności lub kierunku ewentualnych zmian ustrojowych w Polsce w zakresie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy i zarazem wpisujące się w naukową debatę na temat kierunków ewentualnej nowelizacji obowiązującej ustawy zasadniczej (Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku), względnie postulowanego kształtu zupełnie nowej ustawy zasadniczej (w zakresie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej).

Niezależnie od wskazanych okoliczności, podjęcie się rozważań na temat aktów organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej uzasadnione jest także okolicznością, iż tego typu akty są instytucją powszechnie wykorzystywaną w praktyce ustrojowej niektórych współczesnych państw obcych¹⁴, stanowiąc m.in. w kilku państwach członkowskich Unii Europejskiej narzędzie implementacji prawa unijnego (przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że podejście poszczególnych państw do kwestii wydawania przez egzekutywę tego typu aktów jest – mimo wszystko – skrajnie różne¹⁵).

W świetle wszystkich wskazanych wyżej okoliczności można wyrazić pogląd, iż podjęcie się rozważań na temat instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej jest działaniem nad wyraz wartościowym pod względem badawczym. Jednocześnie – dowodząc szczególnej wartości badawczej

¹³ Por. w tym zakresie np.: J. Trzcíński, M. Wiácek, *W sprawie wprowadzenia...*, s. 340 i n.; R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń...*, s. 259 i n.; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego...*, s. 274 i n.; W. Orłowski, *O potrzebie optymalizacji...*, s. 493 i n.

¹⁴ W oparciu o pogląd A. Szmyta (wygłoszony, w sensie ścisłym, o odniesieniu do instytucji „aktów ustawodawczych”) można w tym kontekście zarazem wskazać, że problematyka aktów rangi ustawowej jest przykładem materii zawierającej szczególnie splot niewrażliwych dla ustroju rozwiązań i mającej różnokierunkowe wymiary. Zob. A. Szmyt, *Akty ustawodawcze...*, s. 21.

¹⁵ Por. w tym zakresie R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 199. Gwoli formalności należy przy tym zastrzec, że pogląd ten został wygłoszony w odniesieniu do aktów z mocą ustawy określanych jako „akty konkurencyjne w stosunku do ustaw”.

materii stanowiącej przedmiot prezentowanej pracy – należy przede wszystkim mieć na względzie wyrażaną przez niektórych przedstawicieli współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego potrzebę rozważenia zarówno kwestii zasadności samego istnienia omawianej instytucji w polskim porządku prawnym, jak i – ewentualnie – kwestii kształtu oraz zakresu, w jakim ta instytucja powinna być w przyszłości uregulowana w polskim prawie konstytucyjnym.

Ponadto szczególnej wartości badawczej rozważań można upatrywać się w podejmowanej kwestii, sprowadzającej się do tego, czy – z perspektywy współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego – w jakikolwiek sposób użyteczne mogą być doświadczenia innych państw współczesnych w zakresie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy. Dodatkowo także – niezależnie od wszystkich powyższych kwestii – szczególnej wartości badawczej rozważań dotyczących podjętej materii można upatrywać w przyjęciu szerokiej perspektywy badawczej wobec aktów organów egzekutywy z mocą ustawy (ze szczególnym uwzględnieniem kwestii reformy parlamentarnego procesu legislacyjnego w kierunku jego optymalizacji oraz usprawnienia systemu rządów i systemu wzajemnych relacji pomiędzy parlamentem, rządem i Prezydentem).

Warto w tym miejscu odnotować, że w prezentowanej publikacji zostaną ukazane w sposób kompleksowy założenia instytucjonalne aktów organów egzekutywy z mocą ustawy oraz prawne uwarunkowania tej instytucji z punktu widzenia współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego (z uwzględnieniem kontekstu historycznego i sposobu podejścia polskiego ustrojodawcy do przywołanych aktów w przeszłości – w ujęciu przekrojowym), jak również zostaną sformułowane – przy uwzględnieniu polskich doświadczeń ustrojowych i doświadczeń ustrojowych wybranych państw obcych w tym zakresie – kluczowe postulaty *de lege ferenda* w przedmiocie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego. Moją intencją jest w konsekwencji wykazanie, jakie jest obecnie – przy uwzględnieniu polskich doświadczeń ustrojowych w tym zakresie – podejście polskiego ustrojodawcy do instytucji aktów egzekutywy z mocą ustawy oraz przedstawienie propozycji, jak powinno się w przyszłości – w świetle polskich doświadczeń ustrojowych dotyczących omawianej instytu-

cji oraz wniosków płynących z porównania doświadczeń ustrojowych Polski i wybranych państw obcych w tym zakresie – uregulować prezentowane zagadnienie na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego.

W tym kontekście należy zarazem poczynić zastrzeżenie, że rozważenie wskazanych kwestii wymaga poczynienia różnokierunkowego wywodu, z odniesieniem się m.in. do zasady podziału władz, specyfiki polskiego systemu źródeł prawa, zasady prymatu i wyłączności ustawy – zaaprobowanej powszechnie w porządkach konstytucyjnych – czy też do – znamiennej dla współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego i znajdującego w nim aksjologiczne umocowanie – postulatu zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności.

W ramach prowadzonych w niniejszej pracy rozważań zostanie zweryfikowanych kilka hipotez badawczych, w szczególności czy:

- 1) polski ustrojodawca zaaprobował we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym bardzo wąskie ujęcie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy (względem wielu wcześniejszych polskich rozwiązań ustrojowych w zakresie tej instytucji);
- 2) doświadczenia ustrojowe niektórych innych współczesnych państw (takich jak Republika Włoska i V Republika Francuska) wskazują z kolei na szersze ujęcie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy i zagwarantowanie m.in. możliwości implementacji prawa UE przy wykorzystaniu tego typu instytucji;
- 3) istniejące współcześnie w polskim porządku prawnym regulacje konstytucyjne w zakresie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy (sprowadzające się wyłącznie do art. 234 Konstytucji RP i odnoszące się wyłącznie do instytucji rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych w czasie stanu wojennego) są nie do końca wystarczające;
- 4) *pro futuro* uzasadnione jest przyznanie egzekutywie – w pewnym zakresie – dodatkowych kompetencji odnoszących się do stanowienia norm o charakterze ustawowym oraz rozszerzenie w tym kierunku katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (w szczególności przy uwzględnieniu doświadczeń ustrojowych niektórych innych współczesnych państw);

- 5) zmiany ustrojowe w obrębie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy – postulowane do wprowadzenia *pro futuro* przez polskiego ustrojodawcę – powinny zakładać wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji aktów (rozporządzeń) z mocą ustawy wydawanych w celu implementacji prawa Unii Europejskiej;
- 6) mając na względzie konieczność poszanowania znamienych dla polskiego porządku prawnego wartości i standardów konstytucyjnych oraz zasad ustrojowych – w tym zasady ustrojowej podziału władz – nie należy jednocześnie uznawać za zasadnego postulatu wprowadzenia *pro futuro* aktów organów egzekutywy z mocą ustawy do polskiego porządku prawnego w szerokim zakresie, wykraczającym poza materię implementacji prawa UE;
- 7) równoległe do – postulowanych do wprowadzenia *pro futuro* przez polskiego ustrojodawcę – zmian ustrojowych w obrębie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy zasadne jest dążenie polskiego ustrojodawcy do zreformowania parlamentarnego procesu legislacyjnego w kierunku jego optymalizacji oraz do usprawnienia systemu rządów i systemu wzajemnych relacji pomiędzy parlamentem, rządem i Prezydentem.

W pierwszym rozdziale pracy zostaną przedstawione założenia instytucjonalne aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, rozpatrywane z punktu widzenia polskiego porządku prawnego. W tym kontekście przedstawione zostanie zarówno pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”, na podstawie którego określone zostaną kluczowe cechy instytucji prawnej aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, wyróżniające tę instytucję na tle innych instytucji polskiego prawa konstytucyjnego – z równoczesnym uwzględnieniem możliwych do wyszczególnienia podziałów logicznych w obrębie przywołanego pojęcia (i możliwych do wyodrębnienia kategorii wspomnianych wyżej aktów), jak też zostają ukazane nazwy aktów organów egzekutywy występujące w praktyce ustrojowej. W dalszej kolejności rozważania ujęte w pierwszym rozdziale niniejszej pracy zostaną z kolei ukierunkowane na przedstawienie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy w ujęciu systemowym, w świetle kilku zagadnień prawa konstytucyjnego, szczególnie przydatnych – w mojej ocenie – do rzetelnego i wielo-

aspektowego przedstawienia założeń omawianej instytucji (takich jak choćby instytucja ustawodawstwa delegowanego, konstytucyjna zasada podziału władz, instytucja parlamentarnego procesu legislacyjnego czy też zagadnienie systemu rządów parlamentarnych).

Drugi rozdział pracy ukierunkowany z kolei będzie na przedstawienie uwarunkowań instytucji aktów egzekutywy z mocą ustawy z punktu widzenia historii polskiego prawa konstytucyjnego. Tym samym rozważania prowadzone w tym rozdziale będą zmierzały do zaprezentowania sposobu uregulowania omawianej instytucji w polskich przepisach konstytucyjnych obowiązujących przed momentem wejścia w życie obowiązującej Konstytucji z 1997 roku, z uwzględnieniem całokształtu polskich rozwiązań ustrojowych w zakresie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy przyjmowanych w różnych okresach XX wieku. Wobec faktu, że wskazane akty były znane, w różnych postaciach, we wszystkich okresach ustrojowych dwudziestowiecznej historii Polski, konieczne będzie w tym kontekście przyjęcie szerokiej perspektywy badawczej, zakładającej prezentację instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy zarówno z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych z okresu II Rzeczypospolitej (przy jednoczesnym uwzględnieniu polskiej tradycji ustrojowej poprzedzającej okres II Rzeczypospolitej), jak i z punktu widzenia uregulowań z okresu powojennego oraz uregulowań z okresu III Rzeczypospolitej obowiązujących do 1997 roku.

Przedstawione rozważania służyć będą za punkt wyjścia do ukazania – w trzecim rozdziale pracy – instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy z perspektywy współczesnego polskiego prawa i myśli konstytucyjnej. W tym też zakresie akty organów egzekutywy z mocą ustawy zostaną w pierwszej kolejności przedstawione z punktu widzenia projektów konstytucji przedłożonych Zgromadzeniu Narodowemu oraz w kontekście samych prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. W dalszej części tego rozdziału zostanie z kolei przedstawiony zakres i sposób, w jaki została ostatecznie uregulowana przez ustrojodawcę instytucja aktów organów egzekutywy z mocą ustawy na gruncie Konstytucji RP. W świetle poczynionych ustaleń na koniec trzeciego rozdziału zostaną ponadto kompleksowo zaprezentowane uwarunkowania instytucji rozporządzeń z mocą ustawy przewidzianej

w art. 234 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz – następnie – zostanie dokonana ocena tej instytucji.

W czwartym rozdziale pracy instytucja aktów organów egzekutywy z mocą ustawy – przewidziana we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym – zostanie przedstawiona na tle doświadczeń ustrojowych innych wybranych państw. Prowadzone na potrzeby tej publikacji rozważania ograniczone zostaną do przedstawienia aktów organów egzekutywy we współczesnym włoskim i francuskim prawie konstytucyjnym, przy czym – jak należy wyraźnie zastrzec – rozważania te będą prowadzone wyłącznie na potrzeby zestawienia doświadczeń ustrojowych tychże państw obcych z polskimi doświadczeniami ustrojowymi. Rozdział ten ukierunkowany w konsekwencji zostanie na przedstawienie wniosków wynikających z zestawienia – obowiązujących obecnie – polskich regulacji konstytucyjnych z regulacjami innych (wskazanych wyżej) państw obcych w przedmiocie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy.

Należy jednocześnie poczynić już w tym miejscu zastrzeżenie, że ograniczenie w rozdziale czwartym perspektywy badawczej wyłącznie do włoskich i francuskich doświadczeń ustrojowych uzasadnione jest kilkoma okolicznościami, wśród których można przede wszystkim wskazać następujące:

- 1) po pierwsze – objętość tej pracy i jej specyfika, a w szczególności okoliczność, iż jest ona skoncentrowana na przedstawieniu instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy wyłącznie z perspektywy współczesnego polskiego prawa i myśli konstytucyjnej;
- 2) po drugie – okoliczność, iż włoski i francuski system konstytucyjny, stanowiące przejawy europejskich systemów prawa konstytucyjnego i jednocześnie systemy państw członkowskich Unii Europejskiej, są poniekąd bliskie specyfice polskiego systemu konstytucyjnego oraz
- 3) po trzecie – okoliczność, iż to właśnie doświadczenia ustrojowe współczesnych Włoch i Francji są szczególnie wartościowe pod względem badawczym (z punktu widzenia zasadniczego przedmiotu rozważań i formułowanych w tej pracy postulatów *de lege ferenda*), dostarczając ciekawych – z polskiej perspektywy – przy-

kładów rozwiązań ustrojowych w zakresie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy.

Trzeba przy tym wyraźnie odnotować fakt, iż praca – w swym założeniu – nie ma charakteru prawnoporównawczego i nie zmierza do ukazania w wyczerpujący sposób zagadnienia aktów organów egzekutywy z mocą ustawy w ujęciu prawnoporównawczym (przy dodatkowym uwzględnieniu bezspornej okoliczności, że zasadniczym przedmiotem rozważań są wyłącznie akty organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej).

Ostatni – piąty – rozdział pracy stanowi z kolei zwięźczone przedstawienie przeze mnie rozważań na temat instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy. Prowadzone w tym rozdziale rozważania ukierunkowane zostaną na kwestię zasadności i zakresu ewentualnych zmian ustrojowych w obrębie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym, a tym samym na udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze, czy w przedmiocie omawianej instytucji aktualnie istniejący stan prawny w Polsce wymaga zmian (i, ewentualnie, w jakim zakresie i w jakim kształcie) – przy uwzględnieniu całokształtu zasad ustrojowych oraz wartości i standardów konstytucyjnych, które są znamienne dla współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego. W rozdziale piątym zostaną jednocześnie przedstawione konkretne postulaty *de lege ferenda* skierowane do polskiego ustrojodawcy w zakresie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, związane przede wszystkim z rozszerzeniem – w pewnym zakresie – katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce (w odniesieniu do instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy). Co więcej, rozważania prowadzone w tym rozdziale ukierunkowane będą nie tylko na postulaty rozszerzenia – we wskazanym wyżej kierunku – konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, lecz także na postulaty zreformowania parlamentarnego procesu legislacyjnego w kierunku jego optymalizacji oraz usprawnienia systemu rządów i systemu wzajemnych relacji pomiędzy parlamentem, rządem i Prezydentem (a zatem na postulaty stanowiące uzupełnienie proponowanych zmian ustrojowych w zakresie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy). Moją intencją będzie,

w konsekwencji, zaprezentowanie w szerokim kontekście postulatów *de lege ferenda* dotyczących aktów organów egzekutywy z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym – z uwzględnieniem innych rozwiązań instytucjonalnych, mających charakter uzupełniający względem omawianych aktów.

Mając na względzie specyfikę rozważań, które są prowadzone w prezentowanej pracy, warto ponadto wskazać, że w zakresie przywołanych rozważań zostaną wykorzystane różne metody badawcze. Na potrzeby prowadzonych rozważań podstawowe zastosowanie znajdzie metoda analityczna.

Wykorzystanie – jako podstawowej – wskazanej metody analitycznej nastąpi z uwagi na okoliczność, że prowadzone rozważania opierać się będą przede wszystkim na analizie współczesnych aktów normatywnych oraz współczesnych stanowisk doktryny prawa konstytucyjnego w odniesieniu do instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy (z uwzględnieniem – znamiennych dla współczesnego prawa konstytucyjnego – wartości i standardów konstytucyjnych oraz zasad ustrojowych). Istotny jest zarazem fakt, iż metoda analityczna zostanie zastosowana w niniejszej pracy w szerokim kontekście badawczym, służąc zarazem – uzupełniająco – analizie tych wybranych aktów normatywnych oraz tych stanowisk doktrynalnych, które odnoszą się do aktów organów egzekutywy z mocą ustawy istniejących w przeszłości w polskim prawie konstytucyjnym, oraz do aktów tego typu zaaprobowanych w wybranych państwach obcych, jak również analizie służącej zrekonstruowaniu innych zagadnień, powiązanych systemowo z analizowanymi aktami.

Mając równocześnie na względzie specyfikę rozważań (w szczególności fakt, że rozważania zmierzać będą do przedstawienia aktów organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej również w oparciu o doświadczenia wynikające z historii polskiego prawa konstytucyjnego oraz współczesne doświadczenia ustrojowe wybranych państw obcych), trzeba wskazać, że w pracy tej zostaną także wykorzystane pomocniczo inne metody badawcze: metoda historyczna oraz metoda komparatystyczna. Obie wskazane metody

badawcze będą mieć charakter uzupełniający w stosunku do – wcześniej już wskazanej – metody analitycznej.

Wyrażam przekonanie, iż całokształt rozważań prowadzonych w prezentowanej pracy – uwzględniający wszystkie trzy wymienione wyżej metody badawcze (analityczną, historyczną oraz komparatystyczną) – umożliwi wyczerpujące rozważenie instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej. Zastosowana na potrzeby tej pracy metoda ujęcia instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy we współczesnym polskim prawie i myśli konstytucyjnej pozwoli przy tym, w moim przekonaniu, zaproponować spójny, uporządkowany i usystematyzowany sposób postrzegania tej instytucji, tworząc zarazem podstawę do sformułowania konkretnych postulatów *de lege ferenda*, które będą mogły być uwzględnione w przyszłości przez polskiego ustrojodawcę (zarówno w razie ewentualnego podjęcia się nowelizacji obowiązującej Konstytucji, jak i uchwalenia zupełnie nowej ustawy zasadniczej).

Rozdział I

ZAŁOŻENIA INSTYTUCJONALNE AKTÓW ORGANÓW EGZEKUTYWY Z MOCĄ USTAWY

1. Uwagi wstępne

Pierwszy rozdział pracy ukierunkowany będzie na przedstawienie założeń instytucjonalnych aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, rozpatrywanych z perspektywy współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego.

Na wstępie rozdziału zostanie przedstawione pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” (z uwzględnieniem kluczowych cech instytucji prawnej definiowanej przez przywołane pojęcie i, tym samym, wyróżniających tę instytucję na tle innych instytucji polskiego prawa konstytucyjnego) oraz zostaną zaprezentowane – możliwe do wyodrębnienia – kategorie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy. W dalszej części rozdziału będą z kolei przedstawione poszczególne nazwy aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, które wystąpiły w polskiej praktyce ustrojowej.

Co więcej, akty te zostaną także ukazane w ujęciu systemowym – w kontekście kilku innych zagadnień prawa konstytucyjnego (szczególnie przydatnych, w mojej ocenie, do rzetelnego i wieloaspektowego przedstawienia założeń instytucjonalnych aktów organów egzekutywy

z mocą ustawy), w tym m.in.: instytucji ustawodawstwa delegowanego, zagadnienia źródeł prawa, konstytucyjnej zasady podziału władz, parlamentarnego procesu legislacyjnego oraz systemu rządów. Ponadto akty organów egzekutywy z mocą ustawy – w uzupełnieniu do powyższego – zostaną także ukazane jako wyjątek od zasady wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów rangi ustawowej i jako forma stanowienia norm prawnych o charakterze ustawowym.

Na potrzeby dalszych rozważań warto zarazem wyraźnie zastrzec, iż akty organów egzekutywy z mocą ustawy – stanowiące instytucję prawa pozytywnego¹ zaliczaną do szeroko rozumianego prawa publicznego (a mówiąc ściślej, do prawa konstytucyjnego) – są instytucją silnie zakorzenioną w polskim prawie konstytucyjnym². Tym samym – rozpatrując założenia tej instytucji z perspektywy współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego – należy nieustannie mieć na względzie szczególny charakter omawianych aktów jako instytucji dobrze znanej zarówno polskiemu prawu, jak i polskiej myśli konstytucyjnej i – tym samym – mającej silne umocowanie w polskich realiach ustrojowych³.

¹ Por. rozważania w tym zakresie poczynione przez K. Działochę, który posługiwał się, gwoźli ścisłości, pojęciem dekretu z mocą ustawy: K. Działocha, *Instytucja dekretu z mocą ustawy...*, s. 7.

² Co więcej, instytucja aktów organów egzekutywy z mocą ustawy jest trwale zakorzeniona w polskich doświadczeniach ustrojowych zarówno okresu międzywojnia, jak i czasów powojennych – por. S. Patyra, *Akty o mocy ustawy...*, s. 256. Jak wykażą dalsze rozważania, jest ona również obecna we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym, przy czym na gruncie Konstytucji RP została ujęta w wąskim zakresie. Zob. szerzej na ten temat w rozdziale III niniejszej pracy.

³ W tym też zakresie, w moim przekonaniu, nie do końca należy zgodzić się ze stanowiskiem R. Piotrowskiego, zakładającym, że przywiązanie do prawotwórstwa egzekutywy nie jest bliskie polskiej tradycji ustrojowej (przy czym za słuszną należy jednak uznać uwagę R. Piotrowskiego, iż akty z mocą ustawy mają genezę zarazem antyparlamentarną i antyabsolutystyczną). Zob. R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń...*, s. 278–279.

2. Pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”

Pod pojęciem „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” należy rozumieć akty normatywne⁴ rangi ustawowej⁵, które – w odróżnieniu od ustaw – nie są uchwalane przez organy legislatywy (organy parlamentarne), lecz są wydawane przez organy egzekutywy (stanowiące organy pozaparlamentarne)⁶. Akty te – zawierające normy abstrakcyjne i generalne⁷ – są formą stanowienia norm prawnych o randze równej ustawie. Należy je równocześnie uznać za jedno z narzędzi wpływania egzekutywy na legislację, wchodzące dość powszechnie w skład rządowego instrumentarium w systemie parlamentarnym⁸. Warto ponadto stwierdzić, iż akty organów egzekutywy z mocą ustawy regulują materie zastrzeżone w zasadzie dla ustawy zwykłej⁹. Przywołane akty ogłaszane są (tak samo zresztą jak ustawy zwykłe) w określonym organie promulgacyjnym (w przypadku Polski jest to Dziennik Ustaw RP)¹⁰.

⁴ Za L. Garlickim i B. Szepietowską należy uznać, że akt normatywny to akt zawierający przynajmniej jedną obowiązującą normę prawa. Por. L. Garlicki, B. Szepietowska, *System źródeł prawa w Polsce* [w:] *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, L. Garlicki, B. Hebdińska, R. Szafarz, B. Szepietowska, Warszawa 1997, s. 7.

⁵ Zob. także szersze rozważania doktrynalne na temat zagadnienia aktu normatywnego poczynione przez W. Płowca, Z. Ziemińskiego oraz przez J. Oniszcuka: W. Płowiec, *Sposoby pojmowania „aktu normatywnego”*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Wiliński, Poznań 2004, s. 46 i n.; Z. Ziemiński, „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”, *„Państwo i Prawo”* 1993/11–12, s. 96 i n.; J. Oniszcuk, *Źródła prawa w orzecznictwie i powszechnie obowiązującej wykładni ustaw Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1999, s. 36 i n.

⁶ Innymi określeniami – równoznacznymi względem sformułowań „legislatywa” i „egzekutywa” – są, odpowiednio, określenia „władza ustawodawcza” i „władza wykonawcza”. Na potrzeby prezentowanej pracy wskazane określenia będą używane zamiennie. Podobnie zamiennie będą używane sformułowania „judykatura” i „władza sądownicza”.

⁷ Por. W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 271.

⁸ Tak S. Patyra, *Prawnopolityczne instrumenty oddziaływania rządu na proces ustawodawczy w systemie rządów parlamentarnych na przykładzie Wielkiej Brytanii i Francji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010/2–3, s. 14.

⁹ Zob. w tym zakresie także poglądy K. Działochy dotyczące pojęcia i instytucji dekretu z mocą ustawy: K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, s. 7.

¹⁰ Zob. W. Skrzydło, *Delegacja ustawodawcza* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 133–134.

Upředzając dalsze rozważania w tym rozdziale (których celem będzie bliższe przedstawienie omawianej instytucji), warto w tym miejscu ponadto wskazać, że pod pojęciem „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” należy rozumieć takie akty, które: 1) stanowią wyjątek od zasady wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów rangi ustawowej¹¹, 2) są formą stanowienia norm prawnych o charakterze ustawowym, ograniczoną – w pewnym stopniu – w stosunku do ustaw zwykłych, 3) stanowią źródło prawa i jednocześnie element większego systemu źródeł prawa¹², 4) mają szczególną moc prawną, gdyż ustanowione są, pomimo pochodzenia od organów władzy wykonawczej, na równi z ustawami (i w bezpośredniej konsekwencji powyższego mają moc prawną taką samą jak ustawy)¹³, 5) odgrywają szczególną rolę w hierarchicznej strukturze systemu źródeł prawa¹⁴ i – tak samo jak ma to miejsce w przypadku ustaw zwykłych – mogą formułować upoważnienia do stanowienia aktów wykonawczych oraz stanowić podstawę rozstrzygnięć sądowych¹⁵; 6) mają istotne znaczenie dla nauki prawa konstytucyjnego i z tego punktu widzenia mogą stanowić przedmiot wielopłaszczyznowych badań¹⁶.

Definiując pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”, należy w tym miejscu dokonać jednego formalnego zastrzeżenia i uznać, iż zarówno samo wspomniane pojęcie, jak i instytucja prawna, którą to

¹¹ Zasada ta – w odniesieniu do prawa krajowego – została zaaprobowana m.in. w polskim prawie konstytucyjnym. Por. w tym kontekście m.in. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. M. Szmyt, Warszawa 2005, s. 47; K. Działocha, *Instytucja dekretu z mocą ustawy...*, s. 62 i n.

¹² Z perspektywy współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego akty te należy postrzegać jako jedno ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części pracy.

¹³ W tym kontekście za sens wydawania aktów organów egzekutywy z mocą ustawy należy uznać możliwość zmieniania lub uchylania obowiązujących ustaw. Wydawanie takich aktów może służyć odciążeniu prac parlamentarnych, ale może też być instrumentem ograniczenia praw parlamentu – tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 158.

¹⁴ Por. S. Patyra, *Akty o mocy ustawy...*, s. 253.

¹⁵ Zob. w tym kontekście – odnoszący się w sensie ścisłym do instytucji rozporządzeń z mocą ustawy uregulowanej na gruncie tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku – pogląd L. Garlickiego i B. Szepietowskiej, *System źródeł prawa...*, s. 18–19.

¹⁶ Zob. S. Patyra, *Akty o mocy ustawy...*, s. 253.

pojęcie określa, powinny być ujmowane w sposób szeroki i ogólny. Pod pojęciem „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” należy bowiem rozumieć zbiorczą kategorię aktów z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy. Tym samym zakres treściowy tego pojęcia – bez względu na nazwę konkretnego aktu – obejmuje wszystkie możliwe do wyobrażenia formy tego typu aktów, które mogą wystąpić w praktyce ustrojowej (takie jak np., znane w polskim prawie konstytucyjnym, dekrety oraz rozporządzenia z mocą ustawy, przedstawione bliżej w dalszej części pracy).

Istotna jest przy tym okoliczność, że zakres treściowy pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” jest na tyle obszerny, że nie zakłada braku możliwości zakwalifikowania do niego jakiegokolwiek konkretnego aktu tego typu. W tym kontekście bez znaczenia dla możliwości zakwalifikowania konkretnego aktu do tego zakresu jest m.in. to:

- 1) w jakiej procedurze,
- 2) na jakie potrzeby i
- 3) przez który organ egzekutywy akt został wydany.

Co więcej, pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” jest ujęte na tyle szeroko i ogólnie, iż możliwe jest dokonywanie wielu różnych podziałów logicznych w jego obrębie. Dzięki takim podziałom jest również możliwe tworzenie wielu różnorodnych klasyfikacji i wyróżnianie wielu różnych kategorii w ramach – określanej przez to pojęcie – instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy (o czym będzie szerzej mowa w dalszej części tego rozdziału).

Uwzględniając wszystkie dotychczasowe rozważania, trzeba poczynić w tym miejscu dodatkowe zastrzeżenie, iż pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” nie jest jedynym możliwym terminem na określenie rozważanej w tej pracy instytucji. Co więcej, przedstawiciele doktryny posługują się bardzo różnymi pojęciami, za pośrednictwem których określają taką instytucję. Wśród takich pojęć warto m.in. wskazać takie terminy (wprost nawiązujące do konkretnych form aktów organów egzekutywy z mocą ustawy występujących w polskiej praktyce

ustrojowej), jak: „dekrety”, „dekrety z mocą ustawy”¹⁷ czy też „rozporządzenia z mocą ustawy”¹⁸.

W tym kontekście wyrażam pogląd, iż pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” – na tle pozostałych zaprezentowanych wyżej terminów (wprost nawiązujących do konkretnych nazw aktów występujących w praktyce ustrojowej) – jest pojęciem najbardziej pojemnym treściowo. Co więcej, pojęcie takie jest, w moim przekonaniu, pojęciem najszerszym zakresowo (na tle pozostałych określeń) i względem nich nadrzędnym. W świetle powyższego można też wskazać, że pojęcie to jest też najbardziej uniwersalne, a przy tym obejmuje ono swym zakresem skrajnie różne formy aktów organów egzekutywy z mocą ustawy (które mogą być wydawane w porządkach prawnych) i dlatego też szczególnie nadaje się do opisywania, szeroko ujmowanej, instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy.

W konsekwencji powyższego uważam ponadto, że pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” – stanowiące, co prawda, termin w pewnym sensie sztuczny, lecz za to pozbawiony skojarzeń z którąkolwiek konkretną formą tego typu aktów występującą w praktyce ustrojowej – jest szczególnie użyteczne z perspektywy prezentowanej pracy. Z tego też względu upatruję trafności jego wyboru na potrzeby prezentowanych tu rozważań.

Ponadto można wskazać, iż posłużenie się na potrzeby tej pracy pojęciem „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” jest szczególnie użyteczne również z tego powodu, że w dotychczasowej polskiej praktyce ustrojowej wystąpiło wiele różnych form takich aktów, przy czym wybór nazwy dla konkretnego aktu nie wiązał się w żadnym stopniu z charakterem

¹⁷ W odniesieniu do pojęć „dekret” i „dekret z mocą ustawy” por. m.in. poglądy K. Działochy, D. Góreckiego i R.M. Małajnego: K. Działocha, *Instytucja dekretu z mocą ustawy...*; K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*; D. Górecki, *O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 119 i n.; R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 199 i n.

¹⁸ Tak m.in. R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń...*, s. 259 i n.

tego aktu, rodzajem upoważnienia (na którym był oparty) czy też określonym organem egzekutywy (który go wydawał)¹⁹.

W kontekście powyższych ustaleń trzeba dodatkowo zwrócić uwagę na dość istotną okoliczność wskazującą, iż poszczególne – możliwe do wyobrażenia – formy aktów z mocą ustawy (bez względu na nazwę użytą do ich oznaczenia) mogą być wydawane w praktyce ustrojowej przez różne organy egzekutywy, przy założeniu że w określonym porządku prawnym jest przewidziane istnienie więcej niż jednego organu władzy wykonawczej. W świetle powyższego warto zarazem wskazać, że w wielu porządkach prawnych – również w Polsce – została zaaprobowana koncepcja dualistycznej władzy wykonawczej, zakładająca istnienie dwóch organów egzekutywy (takich jak rząd i głowa państwa)²⁰. Implikuje to tezę, iż w takich okolicznościach można wyobrazić sobie akty z mocą ustawy wydawane przez każdy z organów egzekutywy, tworzących dualistyczną władzę wykonawczą²¹. Teza taka znajduje zresztą swoje wyraźne potwierdzenie w poglądach współczesnej polskiej doktryny²², w której zwraca się niekiedy także uwagę na okoliczność, że kompetencje do wydawania aktów z mocą ustawy powierzane są najczęściej rządowi, a rządziej głowie państwa²³.

¹⁹ Por. w tym zakresie rozważania M.J. Nowakowskiego, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 48.

²⁰ Uściślając poczynione tutaj ustalenie, warto ponadto wskazać, że w przypadku ustroju republikańskiego dualistycznymi organami egzekutywy są rząd i prezydent.

²¹ Uwzględniając regulacje współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego, można wskazać, że organami egzekutywy mogącymi wydawać akty z mocą ustawy są dwa organy stanowiące dualistyczną władzę wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej: Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Przesądza o tym treść art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, iż: „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

²² Zob. w tym zakresie m.in. S. Patyra, *Akty o mocy ustawy...*, s. 256.

²³ Przy czym – w przypadku powierzenia takiej kompetencji głowie państwa – i tak kompetencja ta jest zazwyczaj powiązana funkcjonalnie z rządem. Akty z mocą ustawy wydawane są bowiem najczęściej na wniosek rządu lub jego członków i za kontrasygnatą premiera, właściwego ministra lub całego gabinetu. W tym ostatnim przypadku podejmowana jest uchwała zatwierdzająca akt urzędowy głowy państwa – tak S. Patyra, *Akty o mocy ustawy...*, s. 256.

Mając na względzie wszystkie powyższe uwagi, warto w tym miejscu wywodu poczynić jeszcze jedno zastrzeżenie i wskazać, że pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” nie jest jednak jedynym możliwym pojęciem, 1) za pomocą którego można byłoby określić instytucję aktów z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy i 2) które równocześnie można byłoby uznać za pojęcie na tyle ogólne i szerokie, ażeby objąć nim zbiorczą kategorię aktów organów egzekutywy z mocą ustawy. Trzeba bowiem w tym miejscu wspomnieć, iż kilku przedstawicieli współczesnej doktryny prawa konstytucyjnego sformułowało również kilka innych pojęć na określenie instytucji aktów organów egzekutywy o mocy ustawy, które okazują się bardzo pojemne treściowo i zasadniczo dosyć zbliżone do pojęcia zaproponowanego przeze mnie.

W tym kontekście należy w szczególności wspomnieć o pojęciu „akty o mocy ustawy” – w takim kształcie, w jakim zostało ono zaproponowane we współczesnej polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego przez S. Patyrę²⁴ – czy też o kilku innych zbliżonych pojęciach, w tym o pojęciu „akty normatywne o mocy ustawy” (użytym przez L. Garlickiego), pojęciu „akty z mocą ustawy” (użytym przez R. Piotrowskiego²⁵) oraz pojęciu „akty prawne o mocy ustawy”/„akty prawne z mocą ustawy” (użytym przez W. Skrzydłę²⁶ oraz M. Grzesik-Kuleszę²⁷). Przywołane pojęcia można uznać za ujęte w tak samo ogólny i szeroki sposób jak pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” (a tym samym za podobnie użyteczne).

Warto równocześnie odnotować, że bardzo szerokim i ogólnym pojęciem określającym instytucję aktów organów egzekutywy z mocą ustawy jest także pojęcie „aktów ustawowych”, przedstawione w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego przez R.M. Małajnego²⁸. Definiując przywołane pojęcie, R.M. Małajny wskazał, iż akty ustawowe to akty normatywne

²⁴ S. Patyra, *Akty o mocy ustawy...*, s. 253.

²⁵ R. Piotrowski, *Koncepcja prawa w projekcie Konstytucji RP* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 15.

²⁶ W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 270–271; W. Skrzydło, *Delegacja ustawodawcza...*, s. 133.

²⁷ M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy...*, s. 32 i n.

²⁸ Zob. w tym kontekście R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 199 i n.

o mocy równej ustawie, regulujące materie zastrzeżone w zasadzie dla niej, wydane przez organy pozaparlamentarne, zwykle w sytuacjach wyjątkowych²⁹. Pojęcie to, moim zdaniem, należy – z perspektywy pracy – uznać za użyteczne w podobnym stopniu jak wcześniej zaprezentowane pojęcia³⁰ i w konsekwencji (podejmując się zdefiniowania pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”) można także zasadniczo posłużyć się definicją „aktów ustawowych” autorstwa R.M. Małajnego³¹.

Mając wszystko powyższe na względzie, wskazuję równocześnie, że podstawowym pojęciem służącym do opisywania instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy na potrzeby prezentowanej pracy pozostanie – mimo wszystko – wyłącznie pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”. Posłużenie się w toku dalszych rozważań wyłącznie jednym pojęciem umożliwi bowiem – w moim przekonaniu – zachowanie terminologicznej spójności wyводу i zapewni przejrzystość rozważań.

²⁹ W kontekście pojęcia „aktów ustawowych” R.M. Małajnego warto w tym miejscu zauważyć, że A. Szmyt posłużył się – podobnie brzmiącym do wyżej wymienionego określenia – pojęciem „aktów ustawodawczych”. W świetle poglądów A. Szmyta pojęcie „akty ustawodawcze” należy jednak traktować jako pojęcie szersze zakresowo od pojęcia „aktów organów egzekutywy z mocą ustawy” (oraz pojęcia „akty ustawowe”) i obejmujące – poza wspomnianymi aktami – także takie akty, jak: stanowione przez suwerena ustawy referendalne oraz stanowione przez parlament ustawy zwykłe i ustawy organiczne – zob. A. Szmyt, *Akty ustawodawcze...*, s. 21 i n. Szerszym zakresowo pojęciem „akty ustawodawcze” (w stosunku do pojęć „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” i „akty ustawowe”) posłużył się także R. Piotrowski, *Koncepcja prawa w projekcie...*, s. 15.

³⁰ Mając na względzie powyższą definicję, trzeba jednak zarazem wyraźnie zastrzec, że akty – mieszczące się w zakresie treściowym pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” – powinny być ujmowane na tyle szeroko, żeby nie sprowadzać ich tylko (lub nawet przede wszystkim) do aktów wydawanych w sytuacjach wyjątkowych (czyli, w szczególności, w okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych), ale żeby uwzględnić także takie akty, które są wydawane w normalnych warunkach ustrojowych.

³¹ Na marginesie powyższych uwag warto tym miejscu ponadto zasygnalizować, że R.M. Małajny dokonał rozróżnienia w zakresie kilku poszczególnych form instytucjonalnych aktów ustawowych (R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 199). Wskazał on mianowicie, że nazwę „dekret” noszą akty ustawowe o charakterze indywidualnym, z kolei bardziej rozbudowane nazwy – takie jak „dekret z mocą ustawy”, „rozporządzenie z mocą ustawy”, „zarządzenie posiadające moc ustawy” czy „dekret-ustawa” – noszą akty ustawowe natury ogólnej. Zaprezentowane rozróżnienie – w mojej ocenie – można zasadniczo uznać za użyteczne również dla celów uporządkowania poszczególnych form instytucjonalnych aktów objętych zakresem pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”.

Uwzględniając powyższe, wyrażam zarazem pogląd, że pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” – wprost odnoszące się do kategorii egzekutywy (władzy wykonawczej) – jest pojęciem, mimo wszystko, nieco bardziej precyzyjnym względem wyżej przywołanych. Pozwala ono bowiem odróżnić akty z mocą ustawy wydawane przez organy egzekutywy od takich zbliżonych do nich aktów – występujących w przeszłości w polskiej praktyce ustrojowej (co pokażą późniejsze rozważania), które były wydawane przez organy nie do końca odpowiadające władzy wykonawczej we współczesnym rozumieniu (opartym na zasadzie ustrojowej podziału władz – jako jednej z kilku władz, występującej obok władzy ustawodawczej i sądowniczej).

Należy ponadto zaznaczyć, iż oparcie wywodu wyłącznie na pojęciu „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” nie oznacza braku jakichkolwiek podstaw do wykorzystania (na cele dalszych rozważań) tych definicji doktrynalnych, których autorzy posługiwali się innymi, węższymi zakresowo pojęciami na określenie omawianych aktów (i wprost nawiązującymi do ich konkretnych, występujących w praktyce ustrojowej, nazw)³². *A contrario*, podejmując się zdefiniowania pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”, można zasadniczo wykorzystać, bardzo silnie utrwaloną od wielu lat w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego, prawnoporównawczą definicję „dekretu z mocą ustawy” autorstwa K. Działochoy.

Badacz ten – konstruując prawnoporównawczą definicję „dekretu z mocą ustawy” – wskazał, iż dekret jest aktem normatywnym w zakresie przedmiotowym ustaw, wyposażonym we właściwą jej moc prawną, wydawanym przez inny organ państwa niż parlament oraz pod warunkami i w granicach, które czynią z dekretu podrzędną w stosunku do ustawy

³² Należy jednak przyjąć, że dla celów niniejszej pracy użyteczne będą wyłącznie te definicje doktrynalne, których autorzy – mimo iż posłużyli się bez wątpienia węższym zakresowo pojęciem (w stosunku do szeroko i ogólnie ujmowanego pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”) – i tak mieli na celu objęcie ich zakresem przedmiotowym wszelkich możliwych do wyobrażenia aktów z mocą ustawy, które mogą być wydawane przez organy egzekutywy.

formę stanowienia norm o charakterze ustawowym³³. Mając na względzie tę definicję, można – w moim przekonaniu – uznać, że pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” można zasadniczo definiować analogicznie jak pojęcie „dekrety z mocą ustawy” (w rozumieniu wyżej wskazanym), czyli jako akty normatywne w zakresie przedmiotowym ustaw, wyposażone we właściwą moc prawną, wydawane przez inny niż parlament organ państwa pod warunkami i w granicach, które czynią z takich aktów ograniczoną w pewnym stopniu w stosunku do ustaw formę stanowienia norm prawnych o charakterze ustawowym³⁴. Dla zachowania przejrzystości dalszych rozważań, na potrzeby prezentowanej pracy, samo pojęcie „dekrety z mocą ustawy” nie będzie jednak, w sensie formalnym, utożsamiane z pojęciem „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”, lecz będzie konsekwentnie traktowane jako pojęcie od niego węższe zakresowo, określające (z punktu widzenia nazewnictwa) tylko jedną z wielu możliwych – występujących w praktyce ustrojowej – nazw aktów z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy.

Podając się zdefiniowania pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”, warto zwrócić ponadto uwagę na fakt, iż we współczesnej polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego został także wyrażony pogląd zakładający określenie zbiorczej kategorii aktów z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy takimi pojęciami, jak: „ustawodawstwo delegowane”³⁵ czy też „akty ustawodawstwa delegowanego”³⁶. Przesądzają o tym m.in. poglądy M.J. Nowakowskiego (który posłużył się w swoich rozważaniach właśnie pojęciem „akty ustawodawstwa delegowanego”) oraz W. Skrzydły (który w swoich wywodach użył pojęcia „ustawodawstwo delegowane”)³⁷.

³³ K. Działocha, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 40. Por. w tym zakresie także K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy...*, s. 6 i n.; K. Działocha, *Instytucja dekretu z mocą ustawy...*, s. 7 i n.

³⁴ Warto zauważyć, iż prawnoporównawczą definicją dekretu autorstwa K. Działochy – w celu określenia instytucji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy – zaczęli z czasem posługiwać się także inni przedstawiciele doktryny, w tym m.in. A. Szmyt, *Akty ustawodawcze...*, s. 24.

³⁵ Tak m.in. W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 270 i n.

³⁶ Tak M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 47 i n.

³⁷ Warto w tym kontekście wspomnieć także m.in. o pojęciach „delegacji ustawodawczej” i „działalności delegowanej” (oraz o instytucjach określanych przez te pojęcia),

M.J. Nowakowski objął pojęciem „akty ustawodawstwa delegowanego” skrajnie różne formy instytucjonalne aktów z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy³⁸. Co więcej, posłużył się on prawnoporównawczą definicją dekretu z mocą ustawy sformułowaną przez K. Działochę, która to definicja została wprost przez niego użyta do zdefiniowania pojęcia „aktów ustawodawstwa delegowanego”. W tym kontekście M.J. Nowakowski zdefiniował pojęcie „akty ustawodawstwa delegowanego” jako akty normatywne o zakresie przedmiotowym ustawy, wyposażone we właściwą moc prawną, wydawane przez inny niż parlament organ państwa pod warunkami i w granicach, które czynią z tych aktów podrzędną w stosunku do ustaw formę stanowienia norm ustawowych³⁹. Uznał on zarazem, iż akty ustawodawstwa delegowanego wydawane są na podstawie dwóch rodzajów upoważnień – bezpośredniego, zawartego w konstytucji, oraz ustawowego, którego udzielanie zazwyczaj również regulują przepisy konstytucyjne⁴⁰.

Opierając się na powyższej definicji autorstwa M.J. Nowakowskiego, należy – w moim przekonaniu – wskazać, że pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” można zasadniczo definiować analogicznie jak pojęcie „akty ustawodawstwa delegowanego” (w rozumieniu wyżej wskazanym)⁴¹. O tym jednak, czy zasadne jest zupełne utożsamianie

wynikających z poglądów B. Banaszaka i A. Preisnera. Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992, s. 53–54.

³⁸ O powyższym przesądzają poglądy M.J. Nowakowskiego, jednoznacznie wskazujące na chęć objęcia wszystkich aktów organów egzekutyw z mocą ustawy pojęciem „akty ustawodawstwa delegowanego”. Por. w tym zakresie M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 47 i n.

³⁹ Zob. M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 47.

⁴⁰ M.J. Nowakowski wskazał ponadto, że podstawowym kryterium różnicującym te akty jest forma upoważnienia do ich wydawania. Por. M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 47–48.

⁴¹ Tym samym można uznać, że pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” oznacza akty normatywne o zakresie przedmiotowym ustaw, wyposażone we właściwą moc prawną, wydawane przez inny niż parlament organ państwa pod warunkami i w granicach, które czynią z takich aktów ograniczoną (w pewnym stopniu) w stosunku do ustaw formę stanowienia norm prawnych o charakterze ustawowym oraz – które to akty – wydawane są na podstawie dwóch rodzajów upoważnień – bezpośredniego, zawartego w konstytucji, oraz ustawowego, którego udzielanie zazwyczaj również regulują przepisy konstytucyjne (z równoczesnym zastrzeżeniem, że z perspektywy pojęcia „akty organów

pojęcia „akty ustawodawstwa delegowanego” z pojęciem „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” – i w konsekwencji, czy pojęcie sformułowane przez M.J. Nowakowskiego można uznać za użyteczne z punktu widzenia prezentowanej pracy – nie można stanowczo przesądzić *a priori* (bez poczynienia szerszych rozważań w tym zakresie). Powyższe twierdzenie wydaje się w pełni uzasadnione z uwagi na tę okoliczność, iż sposób postrzegania obu wspomnianych pojęć (i instytucji przez nie określanych) jest przedmiotem pewnych, dość znaczących rozbieżności w doktrynie prawa konstytucyjnego⁴² (i, tym samym, sposób ten jest trudny do jednoznacznego i bezrefleksyjnego określenia).

Zbliżony problem pojawia się również w przypadku pojęcia „ustawodawstwo delegowane” (sformułowanego przez W. Skrzydłę, który uznał, że pod tym terminem mieszczą się akty prawne o mocy ustawy, stanowione jednak nie przez organy władzy ustawodawczej, lecz przez organy pozaparlamentarne, wydające akty z mocą ustawy na podstawie udzielonego im upoważnienia ze strony parlamentu)⁴³. O ile bowiem pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” można zasadniczo definiować analogicznie jak pojęcie „ustawodawstwo delegowane” (w rozumieniu wyżej wskazanym)⁴⁴, o tyle jednak – bez poczynienia

egzekutywy z mocą ustawy”, zaaprobowanego na potrzeby niniejszych rozważań, istotne są wyłącznie te akty, które są wydawane przez organy egzekutywy).

⁴² Istnienia wskazanych rozbieżności dowodzą m.in. rozważania poczynione przez M.J. Nowakowskiego, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 48.

⁴³ I którego to rodzaju upoważnienie zawierać mogą bądź to konstytucje, co też stanowiło wystarczającą podstawę do ich wydawania, bądź wprowadzane w niektórych konstytucjach dodatkowe upoważnienia udzielane w drodze ustawodawstwa zwykłego – tak W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 270. Z definicji autorstwa W. Skrzydły wynika ponadto, że z prawa wydawania aktów prawnych z mocą ustawy – jak dotychczas – mógł korzystać rząd (na podstawie wyraźnego określenia tej kompetencji w konstytucji), choć niekiedy prawo to przyznawano głowie państwa (zob. tamże).

⁴⁴ W konsekwencji można uznać, że pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” oznacza akty prawne o mocy ustawy, stanowione jednak nie przez organy władzy ustawodawczej, lecz przez organy pozaparlamentarne, wydające akty z mocą ustawy na podstawie udzielonego im upoważnienia ze strony parlamentu (i którego to rodzaju upoważnienia zawierają bądź to konstytucje, co też stanowi wystarczającą podstawę do ich wydawania, bądź wprowadzane w konstytucji dodatkowe upoważnienia udzielane w drodze ustawodawstwa zwykłego). Co przy tym istotne, akty te – jak zresztą wskazuje

szerszych rozważań w tym zakresie – nie można stanowczo przesądzić *a priori* o tym, czy można zupełnie utożsamiać oba wymienione wyżej pojęcia⁴⁵.

W dalszej części tego rozdziału – celem uzupełnienia prezentowanego wyводу – zostanie rozważona relacja zakresowa pomiędzy, z jednej strony, pojęciem „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” i, z drugiej strony, pojęciem „ustawodawstwo delegowane”/„akty ustawodawstwa delegowanego”.

3. Kategorie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy

Jak to już zasygnalizowano w poprzednim podrozdziale, w obrębie pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” możliwe jest dokonywanie różnych podziałów logicznych. Podziały takie stwarzają możliwość formułowania na ich podstawie rozmaitych klasyfikacji aktów organów egzekutywy z mocą ustawy i wyodrębniania różnorodnych kategorii takich aktów.

Warto przy tym przypomnieć, że wyodrębnianie różnorodnych kategorii aktów organów egzekutywy z mocą ustawy wydaje się w pełni uzasadnione z uwagi na okoliczność, iż zarówno samo pojęcie „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”, jak i instytucja prawna (którą to pojęcie określa), są ujęte w sposób szeroki i ogólny. W konsekwencji można wręcz założyć równoczesne istnienie wielu kategorii aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, wyodrębnianych według wielu – czasem bardzo odmiennych względem siebie – kryteriów. Wspomniane kryteria mogą dotyczyć różnych aspektów instytucji aktów organów egzekutywy

Wiesław Skrzydło – prawo do wydawania takich aktów ma zarówno rząd, jak i głowa państwa.

⁴⁵ Jednocześnie nie można stanowczo przesądzić *a priori* także i o tym, czy samo pojęcie „ustawodawstwo delegowane” można uznać za użyteczne z punktu widzenia tej pracy.

z mocą ustawy, jak choćby tego, w jakiej procedurze, na jakie potrzeby i przez który organ egzekutywy tego typu akty są wydawane.

Jednym z takich kryteriów jest rodzaj aktu normatywnego, który stanowi podstawę do wydania przez organ egzekutywy aktu z mocą ustawy (konstytucja albo ustawa zwykła)⁴⁶. W oparciu o to kryterium można wyodrębnić dwie kategorie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy: 1) akty wydawane na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji oraz 2) akty wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego – a zatem wynikające z faktu scedowania niektórych kompetencji prawotwórczych przez sam parlament na podstawie wydanej specjalnie w tym celu ustawy zwykłej⁴⁷.

Innym kryterium jest rodzaj warunków ustrojowych, w których mogą być wydawane akty organów egzekutywy z mocą ustawy. Na tej podstawie można dokonać wyodrębnienia dwóch innych – względem wyżej wskazanych – kategorii aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, tj.:

- 1) aktów wydawanych w normalnych warunkach ustrojowych oraz
- 2) aktów wydawanych w nadzwyczajnych warunkach ustrojowych⁴⁸.

Oba wyżej zaprezentowane podziały logiczne w obrębie pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” (i wyodrębnione na ich podstawie określone kategorie tego typu aktów) zostaną szerzej przedstawione w niniejszym podrozdziale. Warto przy tym, gwoli formalności, zastrzec, iż wspomniane wyżej podziały logiczne nie są jednak, co oczywiste, jedynymi możliwymi do dokonania.

Egzemplifikując, można choćby wskazać na – inny od dwóch powyższych – podział logiczny, który jest wart szczególnego odnotowania

⁴⁶ Por. R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 199.

⁴⁷ Por. w tym kontekście m.in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1110; M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 48; S. Patyra, *Prawnopolityczne instrumenty...*, s. 14.

⁴⁸ Por. w tym kontekście m.in. K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, uwaga 1 do art. 234, s. 1; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 1110.

z perspektywy polskich doświadczeń ustrojowych i który zakłada wyodrębnienie dwóch następujących kategorii aktów organów egzekutywy z mocą ustawy:

- 1) aktów wydawanych przez głowę państwa oraz
- 2) aktów wydawanych przez rząd⁴⁹.

Kryterium tego podziału stanowi w tym przypadku rodzaj organu egzekutywy, który wydaje akty z mocą ustawy⁵⁰. Ponadto można także wskazać na podział logiczny zakładający wyodrębnienie następujących kategorii aktów organów egzekutywy z mocą ustawy:

- 1) aktów wydawanych w porządku ustrojowym, w którym parlament pracuje w trybie sesyjnym, oraz
- 2) aktów wydawanych w porządku ustrojowym, w którym parlament pracuje w trybie permanentnym.

W tym przypadku kryterium podziału stanowi rodzaj trybu pracy parlamentu (sesyjny albo permanentny) przyjęty w określonym porządku ustrojowym, w którym wydawane są akty organów egzekutywy z mocą ustawy⁵¹.

⁴⁹ R.M. Małajny dostrzega przy tym – wartość odnotowania – prawidłowość, że akty organów egzekutywy z mocą ustawy wydawane na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji stanowią narzędzie zazwyczaj pozostające w gestii prezydenta (głowy państwa), z kolei akty wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego – w gestii rządu. Wyjątkowo – jak zarazem zauważa R.M. Małajny – spotyka się w tej dziedzinie także inne rozwiązania, jak na przykład takie, które zakładają wydawanie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy przez rząd przy udziale organu quasi-parlamentarnego lub przez organ quasi-parlamentarny działający z inicjatywy rządu – taki jak „stały wybór” w konstytucji Czechosłowacji z 1920 roku (por. R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 201). Dla potrzeb tej pracy – i zachowania czytelności dokonanego rozróżnienia – wszystkie akty zakładające tego typu rozwiązania szczególne co do procedury ich wydawania będą jednak (w uproszczeniu) uznawane za akty wydawane przez rząd.

⁵⁰ W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się jednak równocześnie, że w przypadku aktów organów egzekutywy wydawanych przez prezydenta (głowę państwa) i tak zazwyczaj wymaga się współdziałania rządu w postaci jego wniosku bądź uchwały, a niezależnie od tego – także stosownej kontrasygnaty. Por. R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 201.

⁵¹ Zob. w tym zakresie także S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego...*, s. 274.

Przykład jeszcze innego podziału logicznego w obrębie pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” można wskazać w oparciu o poglądy wyrażone w doktrynie przez R.M. Małajnego i – tym samym – dokonać wyodrębnienia kolejnych dwóch kategorii omawianych aktów:

- 1) aktów o charakterze indywidualnym oraz
- 2) aktów natury ogólnej.

W tym przypadku kryterium podziału stanowi charakter prawny poszczególnych aktów organów egzekutywy z mocą ustawy⁵².

3.1. Akty wydawane na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji i akty wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego

W nawiązaniu do przedstawionych wyżej rozważań warto wyraźnie wskazać, iż możliwe jest wyodrębnienie m.in. dwóch następujących kategorii aktów organów egzekutywy z mocą ustawy: 1) aktów wydawanych na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji oraz 2) aktów wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego⁵³. Trzeba jednocześnie doprecyzować, że w tym pierwszym przypadku chodzi o akty z mocą ustawy wydawane przez egzekutywę na podstawie wyraźnego i bezpośredniego upoważnienia zawartego w konstytucji⁵⁴ (bez jakiegokolwiek dodatkowego wymogu przekazywania kompetencji prawotwórczych przez sam parlament), zaś w drugim chodzi z kolei o akty z mocą ustawy wynikające właśnie z faktu scedowania na egzekutywę niektórych kompetencji prawotwórczych przez parlament⁵⁵, co następuje na podstawie – uchwalanej specjalnie w tym właśnie celu i zawierającej upoważnienie do wydawania takich aktów – ustawy zwykłej.

⁵² Por. R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 199.

⁵³ Zob. w tym kontekście m.in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 1110; S. Patyra, *Prawnopolityczne instrumenty...*, s. 14.

⁵⁴ Tak M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 48.

⁵⁵ Tak S. Patyra, *Prawnopolityczne instrumenty...*, s. 14.

Kryterium zaprezentowanego podziału stanowi rodzaj aktu normatywnego, który jest podstawą do wydania przez organ egzekutywy aktu z mocą ustawy. Z uwagi na wskazywaną w doktrynie prawa konstytucyjnego okoliczność, iż podstawą aktu organu egzekutywy z mocą ustawy może być zarówno konstytucja, jak i ustawa⁵⁶, można zarazem wskazać właśnie na konstytucję i ustawę jako na dwa rodzaje aktów normatywnych mogących stanowić podstawę do wydania przez organ egzekutywy aktu z mocą ustawy. Warto jednocześnie już w tym miejscu poczynić jedno zastrzeżenie formalne i wskazać, że chociaż konieczność dokonania wyboru pomiędzy wskazanymi wyżej kategoriami aktów organów egzekutywy z mocą ustawy jest dylematem konkretnego ustrojodawcy, to jednak na gruncie jednej regulacji konstytucyjnej mogą być równocześnie przyjęte obie kategorie aktów⁵⁷.

Istotny jest przy tym fakt, iż powyższy podział dowodzi równocześnie istnienia dwóch rodzajów upoważnień do wydawania aktów organów egzekutywy z mocą ustawy⁵⁸: konstytucyjnego i ustawowego⁵⁹. Warto podkreślić, że oba rodzaje upoważnień odznaczają się odmienną specyfiką.

Upoważnienie konstytucyjne wiąże się w tym kontekście z ustanowieniem samoistnej kompetencji głowy państwa lub rządu do wydawania aktów organów egzekutywy z mocą ustawy⁶⁰. Nie jest wówczas potrzebne żadne dodatkowe, szczegółowe upoważnienie parlamentu, choć zwykle konstytucja uzależnia możliwość wydania takiego aktu od spełnienia jeszcze dodatkowych przesłanek (np. od zaistnienia określonego stanu nadzwyczajnego czy też – w przypadku parlamentu obradującego

⁵⁶ Por. w tym kontekście m.in. R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 199.

⁵⁷ Podobnie także twierdzi A. Szmyt, *Akty ustawodawcze...*, s. 25.

⁵⁸ Por. M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 48.

⁵⁹ W oparciu o zaprezentowane rozróżnienie niektórzy przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego wskazują wręcz, że to właśnie forma upoważnienia (konstytucyjna albo ustawowa) stanowi w tym kontekście kryterium różnicujące poszczególne akty organów egzekutywy z mocą ustawy, składające się na zakres treściowy pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy”. Tak m.in. M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 47. Pogląd taki wydaje się możliwy do zaaprobowania, tym bardziej że nie stoi w sprzeczności z przedstawionymi dotychczas w prezentowanej pracy rozważaniami.

⁶⁰ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 157

w trybie sesyjnym – od trwania okresu międzysesyjnego⁶¹). W doktrynie wskazuje się zarazem, że zagwarantowanie w porządku ustrojowym upoważnienia konstytucyjnego do wydawania przez egzekutywę aktów z mocą ustawy zazwyczaj (ale nie zawsze – czego dowodzą choćby regulacje współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego) powiązane jest z sesyjnym trybem pracy legislatywy i formułą, iż akty organów egzekutywy o mocy ustawy stanowią swego rodzaju „rezerwowe prawotwórstwo” przewidziane zasadniczo na czas, gdy parlament nie pracuje⁶².

Upoważnienie ustawowe wiąże się z kolei z uzależnieniem możliwości wydawania przez głowę państwa lub rząd aktów o mocy ustawy od uprzedniego upoważnienia parlamentu, który może delegować – na wskazany przez siebie okres – kompetencję do regulowania określonych materii⁶³. Mówimy wówczas o delegacji ustawodawczej, bo punktem wyjścia jest zawsze, wyrażona w stosownej ustawie upoważniającej, decyzja parlamentu wyznaczająca przedmiotowe i czasowe granice wykonywania tej kompetencji⁶⁴. Tym samym konstrukcja upoważnienia ustawowego zakłada udzielanie przez parlament specjalnego upoważnienia do wydawania przez egzekutywę aktów z mocą ustawy, które to upoważnienie udzielane jest w formie ustawy określającej samodzielnie zarówno zakres przedmiotowy aktów, jak i zakres czasowy obowiązywania upoważnienia⁶⁵.

⁶¹ L. Garlicki – jako przykład – wskazuje, że konstytucja może dopuścić wydawanie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy tylko w okresie między sesjami parlamentu (tak jak to miało miejsce w przypadku dekretów z mocą ustawy, które w latach 1952–1989 mogła wydawać tylko Rada Państwa). L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 157–158.

⁶² Tak S. Patyra, *Akty o mocy ustawy...*, s. 256.

⁶³ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 158.

⁶⁴ L. Garlicki wskazuje, że przykładem aktów organów egzekutywy z mocą ustawy wydawanych w oparciu o upoważnienie ustawowe były rozporządzenia z mocą ustawy, wprowadzone przez tzw. nowelę sierpniową z 1926 roku, a potem przewidziane (w nieco innej formie) przez art. 23 Małej Konstytucji z 1992 roku. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 158.

⁶⁵ Tak S. Patyra, *Akty o mocy ustawy...*, s. 256. Autor ten zwraca zarazem uwagę, że forma wydawania aktów organów egzekutywy z mocą ustawy oparta na upoważnieniu ustawowym sugerować może – pomimo formalnie jednakowej mocy prawnej w ramach hierarchii źródeł prawa – podległość tych aktów względem ustawy.

Warto jednak na marginesie poczynić równoczesne zastrzeżenie i wskazać, że w przypadku aktów organów egzekutywy z mocą ustawy wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego samo zagadnienie udzielania upoważnienia do wydawania tych aktów i tak zazwyczaj regulują stosowne przepisy konstytucyjne⁶⁶. Na normie konstytucyjnej opiera się sama możliwość uchwalania przez parlament ustaw upoważniających egzekutywę do wydawania aktów z mocą ustawy. Należy zarazem uznać, iż ustawa upoważniająca z tej perspektywy konkretyzuje z kolei konstytucyjne granice i warunki wydania aktu organu egzekutywy z mocą ustawy⁶⁷.

Odnosząc się do dwóch zaprezentowanych wyżej kategorii aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, należy zwrócić równocześnie uwagę, że wydawanie aktów w oparciu zarówno o upoważnienie konstytucyjne, jak i o upoważnienie ustawowe wiąże się z udzieleniem upoważnienia na czas oznaczony⁶⁸. Zasięg czasowy aktów wydawanych na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji jest określony w tym samym akcie (czyli w konstytucji). W zasadzie – jak zarazem podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego – można je wydawać wówczas, gdy parlament nie obraduje albo gdy jeszcze nie został wybrany⁶⁹. W przypadku z kolei aktów wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego – spotykanych w prawie konstytucyjnym znacznie częściej – to parlament określa, kiedy mogą być one wydawane (i, ponadto, jakie mogą towarzyszyć im ograniczenia przedmiotowe)⁷⁰. Warto także podkreślić, iż parlament może upoważnić organ egzekutywy do wydawania aktów z mocą ustawy także w czasie trwania sesji, a w systemie permanencji obrad – nawet w czasie posiedzeń⁷¹.

⁶⁶ Por. M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 48.

⁶⁷ Tak A. Szmyt, *Akty ustawodawcze...*, s. 25.

⁶⁸ R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 200.

⁶⁹ R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 200.

⁷⁰ R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 200.

⁷¹ Na marginesie zasadne wydaje się równoczesne zwrócenie uwagi na – wskazywaną w doktrynie – okoliczność, że sesyjny tryb obrad legislacji w większym stopniu uzasadnia wydawanie aktów z mocą ustawy przez organy egzekutywy. Nie znaczy to wszakże, iż permanentny system pracy parlamentu czyni taką działalność bezprzedmiotową. Zob. R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 200; D. Górecki, *O przydatności instytucji dekretu...*, s. 119.

Trzeba ponadto odnotować, że wyodrębnione wyżej dwie kategorie aktów organów egzekutywy z mocą ustawy odznaczają się różną skalą zależności od parlamentu organu egzekutywy, który wydaje dany akt z mocą ustawy. Należy zarazem uznać, iż organy egzekutywy są uzależnione od parlamentu w większym stopniu w przypadku aktów wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego niż ma to miejsce w przypadku aktów wydawanych na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji. Tym samym te ostatnie akty stanowią formę bardziej samoistną, z kolei akty wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego – formę bardziej delegowaną⁷².

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się ponadto, że charakterystyczną cechą aktu organu egzekutywy z mocą ustawy wydawanego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji stanowi na ogół obwarowanie możliwości jego wydania wymogiem zaistnienia „stanu konieczności państwowej”. W przepisach konstytucyjnych warunek ten przybiera różne postacie, mniej lub bardziej rozbudowane, lecz zawsze pozostające w sferze określeń nader ogólnych⁷³.

Widoczne jest to choćby w przypadku – stanowiącej przykład aktów organów egzekutywy z mocą ustawy wydawanych na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji – instytucji rozporządzeń Prezydenta RP z mocą ustawy, przewidzianej w art. 234 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Jak to wykażą rozważania zawarte w rozdziale trzecim, rozporządzenia takie mogą być bowiem wydawane (na podstawie stosownej normy konstytucyjnej) tylko w czasie stanu wojennego, stanowiącego swoisty „stan konieczności państwowej” i uwarunkowanego zarazem zaistnieniem co najmniej jednej z trzech – szczególnych z perspektywy sytuacji zewnętrznej państwa polskiego – przesłanek.

Opierając się na utrwalonych poglądach doktryny prawa konstytucyjnego, należy równocześnie wskazać, iż cechą wyróżniającą – przynajmniej w pewnym stopniu – akty organów egzekutywy z mocą ustawy wydawa-

⁷² Tak R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 199.

⁷³ Zob. w tym kontekście m.in. R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 199; K. Działocha, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 46–47.

ne na podstawie upoważnienia ustawowego (na tle aktów wydawanych na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji) jest z kolei to, że w przypadku takich aktów mamy do czynienia z jeszcze ogólniejszymi delegacjami, widniejącymi w ustawach upoważniających egzekutywę do ich wydawania⁷⁴. Wskazane ustawy – jak się przy tym uznaje – stanowią bezpośrednią i wystarczającą podstawę prawną do wydawania tych aktów⁷⁵. Bezpośrednią z uwagi na okoliczność, iż nie sama konstytucja, lecz dopiero ustawa upoważniająca udziela egzekutywie kompetencji do wydawania tego typu aktów. Wystarczającą natomiast z uwagi na okoliczność, że nie wymaga się w tym przypadku od egzekutywy uzyskiwania każdorazowej zgody legislatury na wydawanie omawianych aktów, gdyż ma ona w tych granicach charakter pełnomocnictwa generalnego⁷⁶.

Należy ponadto wyraźnie zastrzec, iż pewne odmienności pomiędzy obiema omawianymi kategoriami nie mają znaczenia z punktu widzenia ich mocy prawnej. Moc prawna aktów zaliczanych do obu przywołanych kategorii jest bowiem identyczna. Istotna jest zarazem okoliczność, że oba rodzaje aktów mogą wkraczać w dziedzinę ustawodawstwa zwykłego i normować po raz pierwszy sprawy zastrzeżone zasadniczo do reglamentacji ustawowej oraz zmieniać dotychczasowe normy ustawowe z takim samym skutkiem⁷⁷.

W uzupełnieniu do poczynionych wyżej ustaleń warto w tym miejscu także wskazać, iż rozróżnienie aktów wydawanych na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji oraz aktów wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego jest bardzo rozpowszechnione

⁷⁴ W kontekście istnienia pewnych odmienności pomiędzy aktami wydawanymi na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w konstytucji oraz aktami wydawanymi w oparciu o upoważnienie ustawowe A. Szmyt wskazuje dodatkowo, że obie kategorie różnią się swym zakresem czasowym i przedmiotowym. Zob. A. Szmyt, *Akty ustawodawcze...*, s. 25.

⁷⁵ Tak R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 199–200.

⁷⁶ Por. R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 200; D. Górecki, *O przydatności instytucji dekretu...*, s. 119.

⁷⁷ Tak R.M. Małajny, *Ustawa a akty...*, s. 200.

w doktrynie współczesnego polskiego prawa konstytucyjnego. Co więcej, rozróżnienie to jest powszechnie wskazywane przez wielu przedstawicieli doktryny przy omawianiu zagadnienia aktów z mocą ustawy wydawanych przez organy egzekutywy⁷⁸. Rozróżnienie to należy zatem uznać za jeden z kluczowych „wyróżników” instytucji prawnej aktów organów egzekutywy z mocą ustawy, ułatwiających klasyfikację poszczególnych aktów występujących w porządkach prawnych.

3.2. Akty wydawane w normalnych warunkach ustrojowych i akty wydawane w nadzwyczajnych warunkach ustrojowych

Inny podział logiczny w obrębie pojęcia „akty organów egzekutywy z mocą ustawy” pozwala na wyodrębnienie następujących kategorii tego typu aktów:

- 1) aktów wydawanych w normalnych warunkach ustrojowych i
- 2) aktów wydawanych w nadzwyczajnych warunkach ustrojowych.

Wyodrębnienie obu tych kategorii, jak należy uznać, związane jest z dwoma różnymi rodzajami warunków ustrojowych, które – mając choćby na względzie specyfikę polskiego prawa konstytucyjnego – mogą obowiązywać w państwie i które determinują możliwość wydawania przez egzekutywę aktów z mocą ustawy. Warto zarazem wyraźnie odnotować, że rodzaj warunków ustrojowych jest w tym przypadku kryterium podziału.

Gwoli wyjaśnienia trzeba równocześnie wskazać, iż normalne warunki ustrojowe oznaczają typowe dla danego państwa warunki ustrojowe (w których wszystkie organy władzy publicznej w państwie działają w swoim typowym – „normalnym” – trybie), z kolei nadzwyczajne warunki ustrojowe stanowią pewne szczególne dla danego państwa

⁷⁸ Zob. w tym kontekście m.in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 1110; S. Patyra, *Prawnopolityczne instrumenty...*, s. 14; M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane...*, s. 48.

warunki ustrojowe (związane z zaistnieniem pewnych przypadków nadzwyczajnych lub stanów zagrożenia państwa, szczególnie uzasadniających zastosowanie środków pożądaných dla sytuacji szybkiego reagowania – takich jak np. stany nadzwyczajne), w których to warunkach – w świetle przyjmowanych w wielu państwach rozwiązań ustrojowych – mogą być uruchamiane nadzwyczajne środki prawne (np. gdy parlament nie może normalnie funkcjonować), przy czym jednym z takich nadzwyczajnych środków prawnych mogą być właśnie akty organów egzekutywy z mocą ustawy. Warto przy tym zaznaczyć, że zarówno okoliczności związane z istnieniem normalnych, jak i nadzwyczajnych warunków ustrojowych precyzują z reguły regulacje rangi konstytucyjnej obowiązujące w poszczególnych państwach.

Odnosząc się – w świetle powyższych rozważań – do aktów wydawanych w normalnych warunkach ustrojowych, należy wskazać, iż w tym przypadku chodzi o takie akty organów egzekutywy z mocą ustawy, które są wydawane w typowych sytuacjach dla określonego porządku ustrojowego (a zatem, jak należy uznać, poza przypadkami nadzwyczajnymi lub stanami zagrożenia państwa, szczególnie uzasadniającymi zastosowanie środków pożądaných dla sytuacji szybkiego reagowania). Mogą to być przy tym zarówno akty wydawane na podstawie upoważnienia wynikającego z konstytucji, jak i na podstawie upoważnienia ustawowego⁷⁹.

Akty wydawane w normalnych warunkach ustrojowych to w szczególności takie akty, które – jako niezarezerwowane dla sytuacji szybkiego reagowania – stanowią zwykłe, istniejące obok ustaw zwykłych, narzędzie ustawodawcze. Tego typu akty – rozpatrywane z perspektywy praktyki ustrojowej takich współczesnych państw europejskich, jak np. Włochy – są wydawane m.in. w celu implementacji prawa Unii Europejskiej.

Jeśli zaś chodzi o akty wydawane w nadzwyczajnych warunkach ustrojowych, warto zauważyć, że w tym przypadku mowa jest o takich aktach organów egzekutywy z mocą ustawy, które są wydawane w przypadkach

⁷⁹ Por. K. Działocha [w:] *Konstytucja...*, t. IV, red. L. Garlicki, uwaga 1 do art. 234, s. 1.