

DR. ANDRZEJ MYCIELSKI

Docent Uniwersytetu Wileńskiego.

DEKRETY W POWOJENNEM PRAWIE KONSTITUCYJNEM

Zanim przystąpimy do istotnego tematu naszej pracy nie możemy się obejść bez paru uwag wstępnych, stanowiących w tym wypadku konieczny punkt wyjścia. Będą one nie czem innym, jak sprecyzowaniem zasadniczej linii naszego nastawienia naukowego, bez którego bliższe podejście do rzeczy właściwej byłoby niewątpliwie czemś przedwczesnem. Jest rzeczą jasną, że nie może mówić o podgrupie ten, co by nie wyjaśnił przedtem charakteru grupy. To też piszący o dekretach nie może tego czynić bez krótkiej choćby wzmianki o tern, co rozumie przez słowo „rozporządzenie” albo przez słowo „ustawa”. Nie trzeba zapominać, że dekret to pojęcie węższe, ściśle z tamtymi związane i stojące do nich jako do pojęć szerszych w stosunku wyraźnej zależności.

Podkreślone momenty zmuszają nas zatem i to siłą niejako samej konieczności do zajęcia stanowiska zasadniczego. Z góry — i to z całą stanowczością — musimy zaznaczyć, że będzie to stanowisko czysto formalne, że będzie to stanowisko zdecydowanego formalisty. Czemu właśnie tym a nie innym torem biegnie nasza myśl prawna? Pchnęło ją w ten tor mocne przeświadczenie, że zadawalniające rozwiązanie niektórych problemów możliwem jest tylko na płaszczyźnie czysto formalnej a więc z, punktu widzenia jedynie i wyłącznie formy prawnej.

Do problemów tych należy w pierwszym rzędzie specjalnie nas tu obchodzący problem klasyfikacji norm oraz hierarchicznego ich podziału na normy wyższego i niższego rzędu. Zdawna w nauce prawa pokutujący i po dziś dzień nie całkiem z niej wypleniony pogląd, jakoby o stanowisku i znaczeniu przepisu miała decydować obok formy także i treść takowego, należy zdaniem naszym do poglądów naukowo bezwartościowych a zarazem bezużytecznych, bo zaciemniających jedynie horyzont myślowy. Myślność poglądu, podług którego ustawy n. p. dzielićby się miały nie tylko na formalne

ale i materialne, ma swoje źródło przede wszystkim w przesłankach, któremi się kieruje, a które przy obecnym stanie nauki prawa poważniejszej krytyki nie wytrzymują.

Czyż bowiem sama ogólność przepisu wystarcza rzeczywiście do uczynienia z niego ustawy materialnej. Czyż jest to znamię naturę dostateczną do wyodrębnienia go od innych przepisów i to wyodrębnienia faktycznego. Przecież wiemy już dziś o tem, że każda norma prawna jako coś z istoty swej abstrakcyjnego posiada ten charakter z samej natury rzeczy i że stanowienie „generaliter” jest cechą właściwie wszelkiego przepisu. Albo czyż może dziś zadawalniać teoria, która w czasach bankructwa pojęcia praw podmiotowych nie na czem innym, jak właśnie na tem pojęciu budować się stara, zwać mimo wszystko ustawą materialną wszelki przepis o prawach tych stanowiący. Albo czyż wreszcie takie określenia jak ważność przepisu lub jego znaczenie mogą tu mieć i to mimo ich charakteru względnego jakąś użyteczność. Czyż jako zabłąkane echa dawnej szkoły prawa natury mogą nam jeszcze służyć za podstawę pewnych podziałów i klasyfikacji (n. p. do wyróżniania ustaw zwykłych od zasadniczych).

Nie, nie, po trzykroć nie !

Ale jeżeli nie bacząc na moment treści i czynniki materialne zwracamy jedynie uwagę na stronę formalną, to musimy koniecznie choćby pokrótce określić co przez nią rozumiemy. Co oznacza dla nas wyrażenie „forma”? Co oznacza takie n. p. twierdzenie, że rozporządzenie różni się od ustawy swą formą? Z góry musimy się zastrzec, że bardzo dalecy jesteśmy teoryj, w których pojęcie formy zlewa się niejako z pojęciem organu stanowiącego, będąc od jego jakości ściśle uzależnione. Takie ujęcie rzeczy rzecz można symplifyczne grzeszy nieściśłością, nie pokrywając się bynajmniej bez reszty z rzeczywistością prawną. Ustawa jest wprawdzie zwykle dziełem parlamentu, rozporządzenie tworem władzy wykonawczej, ale bywa i inaczej. Przykłady z życia, o których w tej pracy pisać jeszcze nam przyjdzie, pouczają nas o tem aż nadto dobitnie. Biorąc zatem pod uwagę moment jakości organu, możemy wprawdzie być zdania, że jakość ta jest dla pewnej formy znamiennej, ale nie możemy bynajmniej twierdzić, by miała być w tym względzie czemś decydującem. Jeżeli jednak poruszoną kwestję w ten właśnie a nie inny sposób ujmujemy, to nie możemy na tem skończyć, ale musimy iść dalej.

Znamy poza podkreślonym szczegółem jakości organu wiele jeszcze szczegółów natury podobnej. Są nimi w pierwszym rzędzie takie n. p. rzeczy, jak stanowisko przepisu wobec sądu, dalej sposób jego ogłaszania, dalej wreszcie rodzaj źródła prawnego, z którego się dana norma wywodzi i t. p. Sama istota formy nie jest wprawdzie od rzeczy tych zależną, stoi jednak z nimi najczęściej w pewnym związku. Takie mianowicie a nie inne kształtowanie się wspomnianych momentów wiąże się zwykle z konkretnym typem jakiejś odmiany prawno-formalnej, stanowiąc jej niekonieczne wprawdzie, lecz charakterystyczne dopełnienie. Zilustrujmy rzecz przykładowo:

I. Znamy okoliczności, w których sądom odjęta jest możliwość badania ważności rozporządzeń. Fakt ten o charakterze wyjątkowym nie jest bynajmniej zaprzeczeniem tego, że regułą stanowi zasada, podług której sąd nie mając często prawa badania ważności ustaw, ma to prawo zwykle w stosunku do, rozporządzeń.

II. Istnieją wypadki, w których rozporządzenia i ustawy ogłaszanymi bywają w sposób identyczny, rzecz ta nie koliduje bynajmniej z tern, że stosownie do przeciętnie praktykowanego procederu sposób ten najczęściej bywa niejednakowym.

III. Zdarzają się rozporządzenia czerpiące swą moc bezpośrednio z przepisów konstytucyjnych. Mimo tego klasycznym źródłem ustaw jest niezaprzeczalnie konstytucja, rozporządzeń ustawa.

Przywiedzione przykłady wystarczają chyba w zupełności i dlatego dalsze ich cytowanie wydaje nam się zbędnym. Przykłady te uczą nas, że istnieją czynniki z formą związane, lecz o istocie jej niedecydujące, czynniki formę tę (jak to wyżej zaznaczyliśmy) charakteryzujące, ale same jej nie tworzące. Nie chcielibyśmy jednak być fałszywie zrozumiani i posądzeni o pewne obce nam tendencje. Bardzo dalecy jesteśmy od tego, aby pochodzenie przepisu, sposób jego ogłaszania i t. p. było czemś przez nas lekceważonym, względnie należycie niedocenianym. Przeciwnie czynniki te posiadają dla nas odpowiadający ich walorowi ciężar gatunkowy i jako takie mimo, że dostateczną podstawą klasyfikacyjną nie są, to mimo tego w łonie jednej odmiany formalnej służyć nam mogą do pewnych podziałów dodatkowych.

Ale przejdźmy już do kwestji zasadniczej, uderzając wreszcie w sedno problemu. Związaniem jest ono ściśle z tym właśnie czynnikiem, który o formie prawnej istotnie rozstrzyga czynnikiem, który

dla rozpoznania jej jest koniecznym. Otóż nie tracąc czasu na dłuższe uwagi wstępne z góry stwierdzić musimy, że czynnik ten wyraża się dla nas nie w czym innym jak w różnicach między sposobami uchylania przepisów. — Czemu właśnie w tych różnicach, odmiennościach pozornie czysto formalistycznych leżećby miała tak duża waga i doniosłość? Czemu właśnie to a nie co innego miałyby mieć tak wielkie prawnicze znaczenie? Kwestja łatwiejszego, względnie mniej łatwego uchylania normy to nie tylko kwestja samej procedury, czy praktyki prawnej, ale wierne oddanie i zobrazowanie stopnia siły a co zatem idzie także i właściwego charakteru przepisu. Im jakąś normę trudniej jest uchylić, tem moc jej jest większa i stanowisko hierarchicznie wyższe. Przeciwnie im przepis jakiś do uchylenia lżejszy, tem siła jego słabsza i też znaczenie odpowiednio niższe. Myśl powyższa odmiennie nieco wyrażona dać nam może również taką formułę. Ciężar gatunkowy normy zależy od ciężaru aparatu, którego uruchomienie jest dla uchylenia normy potrzebnem i prawnie przepisaniem.

Dopiero patrząc na rzeczy z tej perspektywy, dostrzec jesteśmy w stanie ich istotne kształty.

Chodziło nam o poznanie natury form prawnych, przyczyny istniejących między nimi różnic. Obrany przez nas podstawowy punkt wyjścia upraszcza to zadanie niepomniernie. Teraz wiemy już czem ustawa zwykła różni się od zasadniczej. Teraz wreszcie pojmujemy, że różnica między nimi leży jedynie w kautelach, które rewizje konstytucji specjalnie utrudniają, wymagając do niej cięższego procederu niż przy uchylaniu ustaw zwykłych. Teraz wiemy już również co ustawy dzieli od rozporządzeń, rozumiejąc dostatecznie doniosłość faktu, że o ile ustawa może być uchyloną tylko ustawodawczo, a więc przy zachowaniu pewnych form przepisanych, to o tyle przeciwnie rozporządzenie do swego usunięcia ustawy nie potrzebuje i może być uchylanem w mniej trudny sposób.

Posiadanie jasnej tej świadomości jest rzeczą wyjątkowo, rzecz można, cenną, stanowi bowiem dla nas niezbędną podstawę, bez której się stanowczo obejść nie możemy. Ona dopiero daje nam możliwość przejścia do właściwego pracy naszej tematu, oraz wszczęcia na pewnym określonym odcinku badań natury bardziej szczegółowej.

Co określamy mianem dekretów? Określamy tem mianem rozporządzenia, które w odróżnieniu do rozporządzeń ściśle wykonawczych względnie rozporządzeń z upoważnienia ustawy istnieją niezależnie od jakiegokolwiek delegacji ustawodawczej i bytu swego na tej delegacji nie opierają.

O ile rozporządzenia wykonawcze rozwijają tylko skonkretyzowane już postanowienia ustawy, rozporządzenia zaś z upoważnienia ustawy mimo, że bardziej samodzielne, są mimo wszystko — choćby w najogólniejszych zarysach — skrepowane treścią upoważniającej je ustawy ramowej, o tyle inaczej — musimy to w pierwszym rzędzie podkreślić — ma się rzecz z dekretami.

Uprzednie istnienie normy ustawodawczej nie warunkuje możliwości powstania dekretów. Dekrety bowiem nie czerpią swej mocy z postanowień zawartych w tekście ustawy zwykłej, ale czerpią tę moc bezpośrednio z przepisów konstytucyjnych.

Jako takie dekrety wywodząc się z innego a hierarchicznie wyższego źródła różnią się choćby tem samym dość znacznie od reszty rozporządzeń, stanowiąc wśród nich specjalną, rzecz można, kategorię¹⁾.

1) Podane przez nas—dekrety od innych rozporządzeń wyróżniające i osobną z nich podgrupę tworzące — kryterjum klasyfikacyjne, narazić nas może — zdajemy sobie z tego w pełni sprawę — na pewien do wysunięcia niezbyt trudny zarzut. — Będą nim wątpliwości treści następującej. Jeżeli z jednej strony o formie normy rozstrzygać ma sposób jej uchylania z drugiej zaś strony dekret ma być dla tego dekretem, że wywodzi się prosto z ustaw konstytucyjnych, to jak tu sobie poradzić w takiej n. p. Anglii, w której podział ustaw na zwykłe i zasadnicze pozbawionym jest (stosownie do wyżej wyrażonych opinij) uzasadnionej podstawy?

Gdzie zaliczyć n. p. rozporządzenia, które źródło swe znajdują w ustawach wojennych obrony narodowej (Defence of Realm acts 8 i 28 sierpień 1914, 27 listopad 1914 r.) obdarzających rząd angielski w nieograniczony zakres niemal że dyktatorskich pełnomocnictw. Czy rozporządzenia takie będą dekretami, czy też przeciwnie może nimi nie będą?

Wątpliwości powyższe pozbawione są naszym zdaniem najzupełniej podstaw a zarzuty na nich oparte trafiają w próżnię. Nie twierdzimy bynajmniej, aby oznaczona przez nas mianem dekretów podgrupa miała koniecznie wszędzie się znajdować, przeciwnie zdajemy sobie w pełni sprawę, że istnieją państwa (wszystkie o t. zw. konstytucjach giętkich) gdzie dla kategorii tej niema miejsca. Oczywiście, że stojąc na tem stanowisku, nie zastanawiamy się nawet nad podkreśloną wyżej kwestją klasyfikacji rozporządzeń angielskich, — która jako problem dla nas nie istnieje.

Podkreślony przez nas moment ma w całej pełni duże znaczenie, jest jednak niewątpliwie czemś ogólnikowem. Ażeby móc teoretycznie określić nieco bliżej właściwy charakter dekretów i podpatrzyć istotną ich naturę wewnętrzną, w związku z ich stosunkiem do ustaw zwykłych — trzeba, nie ograniczając się na tem, podejść do rzeczy bliżej.

Takiem podejściem może być tylko przegląd przepisów prawnych danej kwestji dotyczących oraz chociażby pobieżne studjum dogmatyczno-porównawcze odnośnego materiału pozytywnego.

Patrząc na współczesne nam przepisy o dekretach nie możemy nie widzieć, że nie są one wcale w pełni oryginalnymi, że nie są wcale wyłącznym tworem naszych czasów, ale że przeciwnie są one w szerokiej mierze wzorowanemi na ustawach konstytucyjnych dawno już nieistniejących ustrojów przedwojennych.

Klasycznym prawzorem tego rodzaju przepisów to przede wszystkim historyczny par. 14 Konstytucji francuskiej z 4 czerwca 1814 r. Paragraf ten (al. 7) daje królowi możność wydawania rozporządzeń nie tylko wykonawczych ale również przeznaczonych do zapewnienia bezpieczeństwa w państwie („les réglemens et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et lai sûreté de l'Etat"). Rozporządzenia wydawane w imieniu bezpieczeństwa publicznego nie upoważniane zaś przez ustawę zwykłą lecz wprost przez konstytucję nie są niczem innym jak tylko dekretami i to pojętemi niezmiernie szeroko. (Dekrety te szafowane przez króla jak wiemy szczerze, stają się też bezpośrednią przyczyną jego upadku w następstwie rewolucji z roku 1830).

Dalszemi bliższymi nam historycznie przykładami tego rodzaju przepisów to przede wszystkim słynny i osławiony paragraf 14 austriackiej ustawy zasadniczej z 21 grudnia 1867 r., dalej zaś paragraf 63 konstytucji królestwa Prus. Oba te paragrafy są pod względem treści bardzo do siebie zbliżone, oba mitnowicie upoważniają monarchę do wydawania w przypadkach nagłej konieczności państwowej, a w chwilach, gdy legislatura nie jest zgromadzona, rozporządzeń z mocą ustawy. Rozporządzenia takie wydawane pod odpowiedzialnością całego ministerjum obstawione są konstytucyjnie pewnemi kautelami, jak to, że nie mogą kolidować z konstytucją, obciążać trwale skarbu państwa, zbywać majątku państwowego i t. d., tracą zaś moc obowiązującą, o ile po zebraniu się legislatury nie uzyskają z jej strony aprobaty.

Nie trzeba jednak sądzić, aby wzorem dla ustawodawcy powojennego miały być tylko formy sankcjonowane. Nader pouczający

materiał pomocniczy przynosi mu również praktyka poza-konstytucyjna i to głównie na terenie wojennej Francji.

Przepisy konstytucyjne francuskie nie znają rozporządzeń z mocą ustawy, ale jedynie rozporządzenia z upoważnienia ustawy. Fakt ten stanowi w ustroju Francji poważną lukę, szczególnie niepożądaną w chwilach istotnej potrzeby. Korekturę tej luki wprawdzie nie prawną lecz faktyczną przynosi z żywiołową siłą samo życie, podczas wybuchu wielkiej wojny w 1914 r. Konieczność wydawania ciągle nowych przepisów w nadzwyczaj szybkim tempie, wzmagą się z dnia na dzień. Zdając sobie z tego sprawę rząd, zmuszony jest zastąpić zbyt powolną w pracy legislacyjną i uciec się do wydawania t. zw. „*décrets — lois*”, czyli tymczasowych dekretów prezydenta.

Czem są owe „*décrets — lois*”? Nie są one właściwymi rozporządzeniami, są bowiem czemś poza-ustawowym i poza-konstytucyjnym, a więc czemś z istoty swej nieprawnym. Pomimo tego jednak, choćby pod względem pozorów stoją bliżej rozporządzeń z mocą ustawy, aniżeli rozporządzeń z upoważnienia ustawy. Głęboka przepaść dzieląca francuskie „*décrets — lois*” od rozporządzeń z upoważnienia ustawy leży przede wszystkim w tem, że o ile pierwsze istnieją bez habilitacji ustawodawczej o tyle przeciwnie drugie habilitacji takiej bezwzględnie potrzebują. Dlatego to wszelkie próby zrównania francuskich dekretów wojennych z tą formą rozporządzeń natrafia i natrafiać musi na specjalne trudności. Habilitacja musi być uprzednią, musi poprzedzać w czasie moment ukazania się rozporządzenia. Praktykowane we Francji ratyfikacje „*ex post*” przez parlament były procederem prawniczo wysoce wadliwym, a zarazem bezskutecznym. Były bowiem umacnianiem prawnym tego, co właśnie z punktu widzenia prawa nie istniało, były zatwierdzeniem, prawnej nicości²).

²) La terminologie employée par ces lois consiste à dire que les décrets irréguliers visés par elles sont désormais „ratifiés” ou encore „convertis en lois”. Ces expressions sont inexactes. Le décret qui a été fait sans pouvoirs, est sans valeur: il ne peut faire l'objet ni d'une „ratification” par la loi, ni d'une „conversion en loi”, ni d'une confirmation ou régularisation législative. Car, de quelque dénomination juridique qu'on veuille désigner l'opération consistant à valider le décret, il est clair que cette validation ne se conçoit pas: aucune loi ne peut donner la valeur à un acte qui est nul en soi. — (Carré de Malberg: Contribution à la Théorie générale de l'Etat. Str. 684—685).

Francuskie „*décrets — lois*” a rozporządzenia upoważnione to rzeczy zasadniczo, biegunowo rzecz można, różne. Inaczej jeśli chodzi o „*décrets — lois*” i właściwe dekrety. Tu niema wprawdzie istotnej tożsamości, jest jednak chociażby pod względem pozorów daleko idące podobieństwo. Tak francuskie pseudo-dekrety, jak i właściwe dekrety mają w sobie faktyczną moc ustawy, mają faktyczną zdolność uchylania ustaw, względnie ich zastępowania, a to — trzeba to podkreślić — mimo, że żaden tekst ustawy zwykłej ich do tego nie upoważnia. Chociażby ten moment zbliża obie te formy, chociażby pozornie bardzo do siebie i — że się tak wyrażymy — upodabnia je ze sobą.

Już to co dotychczas powiedzieliśmy, daje nam obraz wielkości materiału pomocniczego, którym dysponować może ustawodawca powojenny. Jest to jak widzieliśmy materiał olbrzymi, tak przedwojenny jak i z czasów wojny, tak faktycznej jak prawnej natury, w którym nie brakuje wzorów do naśladowania. Z tych wzorów korzystamy po wojnie w dużej mierze.

Nie trzeba jednak sądzić, aby instytucja dekretów była we współczesnem prawie pomimo tego wszystkiego wszędzie znaną. Ustroje konstytucyjne Europy powojennej, dzielą się ciągle jeszcze na dwie grupy. Do pierwszej liczniejszej należą państwa, które tak jak Jugosławia, Rumunja, Finlandja, państwa bałtyckie i t. p. nie znają instytucji dekretów i które idąc śladem konstytucyjnego ustroju Francji posługują się wyłącznie rozporządzeniami wykomawczemi oraz rozporządzeniami z upoważnienia ustawy.

Jedynie do mniej licznej grupy należą państwa, które instytucje dekretów przejęły sankcjonując ją w swych konstytucjach. Na czele tej drugiej mniej licznej jak dotąd grupy państw stoi w pierwszym rzędzie Rzesza Niemiecka, Polska, Włochy i Czechosłowacja.

Zacznijmy od Rzeszy Niemieckiej. Kwestją dekretów zajmuje się tam artykuł 48 konstytucji weimarskiej. Mówi on co następuje:

„W wypadku poważnego naruszenia lub zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i porządku w Rzeszy Niem. Prezydent Rzeszy może poczynić konieczne zarządzenia w celu przywrócenia publicznego bezpieczeństwa i porządku a w razie potrzeby uciec się do pomocy siły zbrojnej.

W tym celu może on przejściowo zawiesić zupełnie lub częściowo prawa zasadnicze ustanowione w art. 114, 115, 117, 118, 124 i 153 niniejszej konstytucji. Wszystkie zarządzenia poczynione na mocy p. 1 i 2 niniejszego art. winien Prezydent Rzeszy podać

niezwłocznie do wiadomości sejmu Rzeszy. Zarządzenia powyższe winny być uchylone na żądanie sejmu Rzeszy. Rząd krajowy może wydać dla swego terytorjum prowizoryczne zarządzenia natury określonej w p. 2 niniejszego artykułu w wypadku, gdyby zwłoka groziła niebezpieczeństwem. Zarządzenia te winny być uchylone na żądanie Prez. Rzeszy lub sejmu Rzeszy. Bliższe szczegóły określi ustawa Rzeszy".

Jak widzimy ze zdań przytoczonych, instytucja dekretów w Niemczech powojennych pojęta jest bardzo szeroko a to z następujących powodów:

1. Kompetentnej instancji do wydawania dekretów a więc władzy wykonawczej pozostawiono zupełną swobodę nie tylko w wyborze postanowień i środków, ale także w uznaniu chwilowej ich potrzeby. Innemi słowy pozostawiono jej swobodę zupełną w decydowaniu o tem, co w danym wypadku zagraża bezpieczeństwu oraz porządkowi w Rzeszy Niemieckiej.

2. Możliwość wydawania dekretów nie jest w Niemczech ograniczoną jedynie do chwili, gdy legislatura nie jest zgromadzoną (tak jak to n. p. widzieliśmy w Austrii przedwojennej) ale przeciwnie możliwość ta istnieje także 'w chwilach normalnego funkcjonowania legislatury³⁾.

³⁾ In einem Staatswesen, in dem die Mitwirkung des Parlaments zur Gesetzgebung erforderlich ist, entsteht eine arge Verlegenheit, wenn zu einer Zeit zu der das Parlament nicht versammelt ist, das dringende Bedürfnis nach dem Erlass eines Gesetzes entsteht. Dieser Verlegenheit abzuhelpfen, ist der Zweck des Notverordnungsrechtes. Daraus ergeben sich die beiden Eigentümlichkeiten des Notverordnungsrechtes. Ein Notverordnungsrecht kann nur ausgeübt werden, wenn das Parlament nicht versammelt ist: Voraussetzung für die Ausübung des Notverordnungsrechtes ist also die Behinderung des ordentlichen Gesetzgebers oder eines der ordentlichen Gesetzgebungsorgane. — Damit hängt die zweite Eigentümlichkeit des Notverordnungsrechtes zusammen: — Die Notverordnung muss dem Parlament bei seinem Wiederzusammentritt zur Genehmigung vorgelegt werden. Beide Voraussetzungen entfallen bei Verordnungen, die auf Grund des Art. 48 erlassen werden. Der Reichspräsident kann Verordnungen auf Grund des Art. 48 R. V. erlassen, gleichgültig, ob der Reichstag versammelt ist oder nicht. Er ersetzt nicht den ordentlichen Gesetzgeber, sondern er steht neben ihm. Seine Verordnungen unterscheiden sich von Notverordnungen ferner dadurch, dass sie einer Genehmigung des Parlaments! nicht bedürfen. Sie sind zwar dem Reichstage zur Kenntnis zu bringen (Art. 48 abs. 3), und dieser hat das Recht, ihre Aufhebung zu verlangen, aber eine ausdrückliche Billigung des Reichstags brauchen die Verordnungen nicht zu finden. (Grau: Die Diktaturgewalt des Reichspr. und der Landesregierungen. Str. 17—18).

3. Dekrety niemieckie mają nietylko moc obalania ustaw zwykłych, ale również moc tymczasowego uchylania niektórych postanowień konstytucyjnych, a to przez zawieszanie pewnych praw zasadniczych.

4. Dekrety te nie są uchylane przez legislatywę ale przez wydającą je władzę wykonawczą. Parlament nie ma prawa ich uchylić, ale jedynie zażądać ich uchylecia.

Niema chyba drugiego paragrafu na świecie, któryby się stał przyczyną tak zaciętych sporów i polem do tak nieraz diametralnie różnej interpretacji, jak omawiany artykuł 48 konstytucji weimarskiej.

Powodu tego, że tak jest, szukać należy z jednej strony w wielkiej zwięzłości i lakoniczności samego przepisu, z drugiej strony w braku ustawy uzupełniającej, która mimo, że zapowiedziana, nie została jak dotąd wydana. Wśród pytań i kontrowersyj, którym poświęcono liczne tomy rozważań prawniczych jedna specjalnie kwestja sporna zasługuje na szczególne całkiem uwzględnienie.

Jest nią pytanie, czy dekrety prezydenta mogą zawieszać tylko pewne przepisy konstytucyjne, czy też przeciwnie (jak to n. p. twierdzi Carl Schmitt i Jacobi) mogą one konstytucje łamać wogóle.

Musimy z całą stanowczością opowiedzieć się w tym wypadku za pierwszą interpretacją, interpretacją dominującą już zresztą dziś w literaturze tematu. Prezydent Rzeszy przy wydawaniu swych dekretów nie jest wprawdzie związany ustawami zwykłymi, jest jednak przytem bezwzględnie skrepowany normami konstytucyjnymi.

O tern, że tak jest, świadczy wiele momentów natury prawno-teoretycznej, najlepiej jednak świadczy o tem sama wyraźna i nie-dwuznaczna treść artykułu 48. Artykuł ten mianowicie wymieniając dokładną cyfrę praw zasadniczych, które przez dekrety mogą ulec zawieszeniu, nadaje temu wyliczeniu charakter wybitnie limitatywny i ograniczający. Takie wyliczenie jest równoznaczne z wyznaczeniem dla władzy prezydenta pewnej sfery w ramach której może on wprawdzie obracać się swobodnie, ale poza którą sięgać mu stanowczo nie wolno. Konstytucja oto ostatni mur ochronny, strzegący republikę przed wszechwładzą i tak w tym wypadku niemal, że dyktatorskiej egzekutywy. Nie są tym murem sądy, które mają wpraw-

dzie możliwość badania dekretów, nie mają jednak prawa ich unieważnić, ale jedynie w konkretnym wypadku odmówić im zastosowania.

W interesujący sposób ujęta jest kwestja dekretowania w Czechosłowacji. Prerogatywa wydawania dekretów nie jest tam jak zwykle prerogatywą władzy wykonawczej, ale prerogatywą wspólną, egzekutywy a zarazem stałej delegacji parlamentarnej zastępującej nieczynną legislatywę.

Wniosek wydania dekretu wychodzi ze strony rządu, musi być jednak zatwierdzony przez Komisję parlamentarną. Dekrety czechosłowackie posiadają wszelkie cechy wyraźnej tymczasowości. Wydawane jedynie w przerwach między kadencjami i sesjami izb i to w wypadkach niecierpiących zwłoki, muszą być zaraz po zebraniu się parlamentu poddane jego aprobacie. Wtedy to o ile w przeciągu dwóch miesięcy po zebraniu się izb nie zostaną przez obydwie przyjęte, tracą automatycznie moc obowiązującą, a nawet wcześniej, tracą swą ważność jeżeli izby wcześniej je wyraźnie odrzuca⁴⁾.

Mimo swego charakteru prowizorycznego mają jednak dekrety czechosłowackie w całej pełni naturę rozporządzeń z mocą ustawy. Mogą uzupełniać, zmieniać i kasować ustawy i jako takie ogłaszane są w „Zbiorze ustaw i rozporządzeń”, podpisywanymi zaś przez prezydenta, prezesa rządu, i conajmniej połowę ministrów. Z pod kompetencji władzy dekretującej wyjęta jest w Czechosłowacji dość znaczna ilość spraw. A więc w pierwszym rzędzie nie jest ona powołaną do zmian w ustawach konstytucyjnych i kompetencjach władz, dalej nie może ona stale obciążać obywateli ciężarami finansowymi, rozszerzyć ich obowiązku służby wojskowej i t. d. Na straży

⁴⁾ „....rozporządzenia Wydziału pod względem mocy swojej ograniczone są czasowo: Karta stanowi mianowicie: „Rozporządzenia, które w przeciągu dwu miesięcy od chwili zebrania się Zgromadzenia nie zostaną przyjęte przez obie Izby, tracą dalszą swą ważność”. A zatem rozporządzenia Wydziału, by móc nadal utrzymać się, nie tylko muszą być sankcjonowane przez Zgromadzenie, ale nadto muszą pozyskać zgodę obu Izb. Karta traktuje je więc bardziej surowo, niż inne ustawy, wymaga dla nich zgodnej uchwały Izby posłów i Senatu, co nie jest koniecznym warunkiem przyjścia do skutku jakiegokolwiek innej ustawy. — (Starzewski: Konstytucja Republiki Czechosłowackiej, str. 106).

niektórych z tych ograniczeń stoi w Czechosłowacji trybunał konstytucyjny⁵⁾, sądy zwyczajne nie mają prawa badać ważności dekretów, jeżeli zostaną należycie ogłoszone i nie mogą odmówić im zastosowania.

W tym samym mniejwięcej czasie bo zaledwie w odstępie kilku miesięcy a zarazem w sposób bardzo podobny rozwiązują problem dekretów Włochy i Polska. Rozwiązanie to zawarte jest w dwóch z tego samego roku pochodzących ustawach konstytucyjnych, a mianowicie włoskiej z 31 stycznia oraz, pod niewątpliwym wpływem tamtej będącej, polskiej z 8 sierpnia 1926 r.

Obie te ustawy uznając instytucję samodzielnego dekretowania władzy wykonawczej, oddają ją do dyspozycji głowy państwa, ograniczając równocześnie możliwość korzystania z tej prerogatywy do wypadków nagłej konieczności państwowej. Wolność swobodnego decydowania o tem czy konieczność taka zachodzi, pozostawioną jest w obu ustawach władzy dekretującej, niepodlegając — poza parlamentarną — żadnej kontroli.

Tak włoskie jak polskie dekreta mają — i to na podstawie dosłownego brzmienia przepisu — moc i znaczenie ustaw, jako takie mogą więc konkurować z ustawami zwykłemi i mieć wobec sądów charakter równorzędny. Sposób uchylania ich jest w obu państwach bardzo do siebie zbliżony. A mianowicie w Polsce tracą one moc obowiązującą, jeżeli w ciągu dni 14 po najbliższem posiedzeniu sejm u nie zostaną mu przedstawione, względnie po ich przedstawieniu zostaną przez sejm uchylone, we Włoszech zaś o ile po swej publikacji nie zostaną przedłożone jednej z izb na jednym z trzech następujących po sobie posiedzeń, dalej jeżeli jedna z izb odmówi im swej aprobaty, dalej wreszcie o ile w przeciągu dwóch lat od ich ogłoszenia nie zostaną przez parlament zmienione w ustawę.

⁵⁾ Kontrola trybunału konstytucyjnego jest w stosunku do rozporządzeń Wydziału o wiele bardziej intensywna niż w stosunku do ustaw wydawanych przez Zgromadzenie Narodowe, jak również kontrola ta ma szerszy zakres niż przy ustawach. Trybunał konstytucyjny bada mianowicie wszystkie te rozporządzenia z urzędu, a nie dopiero na skutek ich zaskarżenia ze strony powołanych do tego czynników. Pozatem Trybunał bada rozporządzenia nie tylko z punktu widzenia zgodności ich z konstytucją, ale nadto i pod tym względem czy nie zmieniają ustawowo ustalonej kompetencji istniejących władz. — (Starzewski. Konstytucja Republiki Czechosłowackiej. Str. 106).

Jak widzimy podobieństwo między obu przepisami jest daleko idące. Główne różnice między nimi są:

1. O ile możliwość wydawania dekretów ograniczoną jest w Polsce jedynie do chwil, w których legislatura jest rozwiązana, o tyle przeciwnie we Włoszech istnieje ona stale.

2. O ile we Włoszech prawo dekretowania obejmuje wszelkie dziedziny ustawodawcze, o tyle w Polsce jest ono uszczuplone, całym szeregiem wyliczonych w ustawie spraw, a więc między innymi konstytucją, sprawami zastrzeżonymi ciałom autonomicznym, dalej budżetem i t. d.

Pomimo tych dwóch znacznych zresztą różnic problem dekretowania ujęty jest w obu państwach bardzo podobnie.

Krótki ten przegląd najważniejszych przepisów współczesnego nam prawa konstytucyjnego wystarczył aby rozjaśnić nieco interesujące nas zagadnienie. Chodziło nam jak wiadomo o bliższe wniknięcie w prawdziwą istotę i wewnętrzną naturę dekretu, chodziło nam o odpowiedź na pytanie co różni właściwie dekret od ustawy.

Garść wniosków teoretycznych, która nam się nasunęła, ujęta w kilku twierdzeniach konkludujących przedstawia się jak następuje. Między dekretem a ustawą pomimo istniejącej wspólnoty źródła pochodzenia niema tożsamości i identity.

Dlatego tak jest?

Pierwszym momentem mniej wprawdzie ważnym, ale grającym tu pewną rolę, to zdarzające się odmienności w stanowisku dekretu i ustawy wobec sądu. (Widzieliśmy to np. w Niemczech, gdzie sąd nie mając konstytucyjnie prawa badać ważności ustaw, ma prawo kontroli nad dekretami).

Drugim momentem i to momentem w tym wypadku zasadniczym i rozstrzygającym to zupełna diametralna nieraz odmienność w sposobie uchylania ustaw i uchylania dekretów. O ile mianowicie ustawa może być uchylona tylko przez inną ustawę, o tyle przeciwnie dekret do swego uchylenia naogół ustawy nie potrzebuje. (N. p. w Polsce i Włoszech do uchylenia dekretu wystarcza uchwała jednej z Izb względnie sam fakt zaniechania przedstawienia dekretu do takiej uchwały w terminie, — w Niemczech uchyla dekret sama egzekutywa i t. d.).

Podkreślone przez nas momenty końcowe to ostateczne konkluzje wpływające niejako z całości naszkicowanego przez nas obrazu. Na nich zamykamy niniejsze studjum.

Bibliografia.

- R. Carré de Malberg: Contribution à la Théorie générale de l'Etat. (Paris 1922).
- Y. Gouet: La Question Constitutionnelle des prétendus Decrets-lois. (Paris 1932).
- R. Grau: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen. Berlin 1922).
- Tenże: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten (Handbuch des deutschen Staatsrechts 21—22 Lief. IL Band. 1931).
- G. Leipholtz: Zu den Problemen des fascistischen Verfassungsrechts. (Berlin und Leipzig 1928).
- M. Starzewski: Konstytucja Republiki Czechosłowackiej. (Kraków 1926).
- L. Duguit: Traité de droit Const. (Paris 1921).
- G. Jellinek: Allgemeine Staatslehre. (Berlin 1922).
- H. Kelsen: Allgemeine Staatslehre. (Berlin 1925).
- W. Komarnicki: Ustrój państwowy Austro-Węgier. (Warszawa 1918).
Polskie Prawo polityczne. (Warszawa 1922).
O zmianie konstytucji polskiej. (Wilno 1927).
- J. Makowski: Nowe konstytucje. (Warszawa 1925).
- L. Duguit et H. Monnier: Les Constit. et les principales Lois polit, de la France. (Paris 1925).
- Nowy tekst konstytucji polskiej i ustawa o pełnomocnictwach (wyd. A. Peretiatkowicz, Poznań 1926).