

I. ARTYKUŁY

FELIKS SIEMIEŃSKI

ŹRÓDŁA PRAWA W ŚWIETLE KONSTYTUCJI PRL

I

Zgodnie z Konstytucją PRL, w systemie źródeł prawa w Polsce najwyższe miejsce zajmuje sama Konstytucja, zawarte w niej normy prawne¹. Dotyczy to — rzecz jasna — również ustaw zmieniających ją czy uzupełniających jako ustaw konstytucyjnych, a więc również charakteryzujących się szczególną mocą prawną. W systemie prawa PRL nie ma norm, które byłyby równorzędne pod względem mocy prawnej z normami konstytucyjnymi lub tym bardziej nadrzędne, a które by nie były zawarte w Konstytucji i ustawach konstytucyjnych.

Szczególne miejsce Konstytucji w systemie źródeł prawa w PRL wynika: 1) z samej nazwy tego aktu: Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a więc z pojęcia konstytucji jako ustawy zasadniczej, różniącej się od ustaw zwykłych właśnie szczególną mocą prawną, 2) ze szczególnego trybu zmiany tego aktu, 3) z wyraźnych postanowień samej Konstytucji PRL, zawartych w jej wstępie.

Zgodnie z art. 106 Konstytucji, ustawa ją zmieniająca: 1) musi wyraźnie wskazywać, że dotyczy zmiany treści czy zakresu Konstytucji, że zatem jest ustawą konstytucyjną, a nie zwykłą, 2) musi być uchwalona w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, podczas gdy do uchwalenia ustawy zwykłej — zgodnie z regulaminem sejmowym — wystarczy obecność 1/3 ogólnej liczby posłów, 3) musi być uchwalona większością 2/3 obecnych na posiedzeniu posłów, a więc większością kwalifikowaną, a nie zwykłą, wystarczającą do uchwalenia ustaw zwykłych oraz podejmowania uchwał.

Konstytucja PRL w swym wstępie zawiera sformułowanie stanowiące, że: „Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej uchwała uroczyście niniejszą Konstytucję jako ustawę zasadniczą, którą Naród Polski i wszyst-

¹ W sprawie pojęcia aktu normatywnego w świetle Konstytucji PRL, jako aktu stanowiącego źródło prawa, aktu ogólnego, a nie konkretno-indywidualnego, por. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 47-48 i nast.

kie organy władzy polskiego ludu pracującego kierować się winny w celu [...]". Konstytucją zatem powinien kierować się również Sejm. Z powyższego sformułowania wynikają obowiązki także dla Sejmu. Mamy tu więc zawartą zasadę nadrzędności Konstytucji także nad Sejmem jako organem ustawodawczym i wykonującym wszelkie inne funkcje, poza funkcją ustrojodawczą. Zasadę nadrzędności Konstytucji nad ustawami zwykłymi wydedukować można również z tych postanowień Konstytucji, które szczegółową regulację określonych spraw przewidują w ustawach zwykłych.

Konstytucja PRL, odmiennie niż niektóre inne konstytucje socjalistyczne², nie zawiera postanowienia, że normy w niej zawarte mają być i mogą być stosowane bezpośrednio. Niemniej jednak — podobnie zresztą jak ma to miejsce we wszystkich państwach, w których nie jest przewidziana pozaparlamentarna kontrola zgodności ustaw z konstytucją — niektóre jej postanowienia stosowane są bezpośrednio, inne zaś tylko pośrednio, przez stosowanie ustaw i uchwał Sejmu, a zależy to od tego, do jakiego organu są one adresowane i w jaki sposób dana konkretna sprawa jest w Konstytucji uregulowana.

Postanowienia Konstytucji PRL stosowane są zawsze bezpośrednio przez Sejm zarówno jako organ stanowiący ustawy zwykłe, jak i organ podejmujący uchwały. Nie ma i nie może być ustaw zwykłych ani uchwał sejmowych, które by nakładały jakieś obowiązki na sam Sejm. Dotyczy to także regulaminu sejmowego, nakładającego obowiązki na poszczególnych posłów oraz organy Sejmu, ewentualnie także wyjątkowo na inne organy państwowe. Obowiązki na Sejm jako organ stanowiący ustawy zwykłe i uchwały z natury rzeczy może nakładać tylko ustawa o szczególnej mocy prawnej, przy czym obowiązki te Sejm wykonuje właśnie przez podejmowanie ustaw zwykłych i uchwał.

Postanowienia Konstytucji PRL mogą być i w wielu przypadkach są stosowane bezpośrednio przez Radę Państwa. We wszystkich przypadkach przewidzianych w art. 30 ust. 1 pkt 1-11 Konstytucji, Rada Państwa stosuje Konstytucję w zasadzie bezpośrednio. Bezpośrednio stosuje ją mianowicie w takim stopniu i zakresie, w jakim Sejm w ustawie zwykłej lub uchwale nie określił bliżej jej działalności, bardziej szczegółowo nie uregulował jej kompetencji w omawianych sprawach. Sejm jest bowiem władny ustanawiać dalsze ograniczenia kompetencji Rady Państwa poza tymi, które wynikają z Konstytucji, także w tych sprawach, w których Rada Państwa stosuje Konstytucję bezpośrednio. Jako przykład można tu przytoczyć ograniczenia kompetencji Rady Państwa w zakresie zwoływania sesji sejmowych. Sejm mianowicie w swym regulaminie ustanowił podział sesji zwyczajnych na sesje jesienne i wiosenne oraz ustalił najpóźniejsze ter-

² Tak np. czyni to Konstytucja NRD z 1968 r. w art. 105 (w wersji znowelizowanej z 1974 r.).

miny, w których Rada Państwa powinna zwołać Sejm na wskazane sesje. Zgodności tego postanowienia regulaminu sejmowego z Konstytucją nie można kwestionować³.

Konstytucja PRL w art. 30 ust. 1 pkt 12 postanawia też, że Rada Państwa „wykonuje inne funkcje [...] przekazane jej przez ustawy”. Szerzeg też funkcji Rada Państwa sprawuje właśnie na podstawie ustaw zwykłych, np. ordynacji wyborczej do Sejmu i rad narodowych, na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim, ustawy o radach narodowych itp., żeby ograniczyć się tylko do źródeł prawa konstytucyjnego. Funkcje przekazane Radzie Państwa przez ustawy zwykłe może ona wykonywać tylko w formie uchwał, nigdy zaś w formie dekretów z mocą ustawy. Rada Państwa natomiast — stosując omawiane tu postanowienie Konstytucji — w formie dekretu z mocą ustawy sama sobie może przekazać określone funkcje, oczywiście pod następną kontrolą Sejmu. W danym przypadku dekret z mocą ustawy zastępowałby przewidzianą w art. 30 ust. 1 pkt 12 Konstytucji ustawę zwykłą.

W Konstytucji są wreszcie przepisy, które w określonych sprawach dopuszczają tylko pośrednie stosowanie Konstytucji przez Radę Państwa. Dotyczy to np. przepisu art. 32, powierzającego Radzie Państwa sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi, który jednak określenie szczegółowych uprawnień Rady Państwa w tym zakresie odsyła do ustawy zwykłej. Rada Państwa może zatem sprawować tę funkcję dopiero na podstawie ustawy zwykłej i w zakresie przez nią ustalonym.

Podobnie częściowo bezpośrednio stosuje Konstytucję Rada Ministrów. Ma to miejsce w przypadku realizowania przez nią kompetencji przewidzianych w art. 41 Konstytucji: uchwalanie i przedstawianie Sejmowi projektu budżetu państwa czy projektu narodowego planu społeczno-gospodarczego, przedstawianie sprawozdania z wykonania budżetu itd. Wyjątek stanowi tu pkt 8 wskazanego artykułu. Odnosi się on nie do treści, lecz do formy działalności Rządu, tj. formy aktów, wyrażających jego decyzję. W przypadku realizacji kompetencji wynikających z art. 41 pkt 1 - 7 i 9 - 11, Rada Ministrów stosuje Konstytucję bezpośrednio tylko w takim stopniu i zakresie, w jakim nie została bliżej związana postanowieniami ustaw zwykłych i uchwał Sejmu. Nie ma przecież przeszkód, aby Sejm ustanawiał dalsze ograniczenia swobody działania Rządu w wykonywaniu jego funkcji przewidzianych w Konstytucji ponad te, które przewiduje sama Konstytucja. W zasadzie też Rząd — właśnie jako naczelny organ wykonawczy i zarządzający władzy państwowej — stosuje Konstytucję pośrednio, przez stosowanie ustaw zwykłych i uchwał Sejmu, a także dekretów z mocą ustawy i uchwał Rady Państwa.

Konstytucji natomiast nie stosują bezpośrednio pozostałe organy na-

³ Zastrzeżenie wobec tych postanowień regulaminu czyni J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1962, s. 59.

czelne oraz rady narodowe. Skoro Konstytucja stanowi, że organizację i sposób działania Najwyższej Izby Kontroli, zakres i tryb działania rad narodowych, ustrój, właściwość i postępowanie sądów oraz kolegiów do spraw wykroczeń, tryb wykonywania przez Sąd Najwyższy nadzoru nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania, a także zakres i tryb działania Prokuratora Generalnego określa ustawa⁴, to tym samym wskazane organy mogą stosować Konstytucję w wymienionych sprawach tylko przez stosowanie ustaw, a nie samoistnie⁵.

Najwyższa Izba Kontroli, ministrowie, rady narodowe oraz Prokurator Generalny stosują Konstytucję także przez realizację uchwał Sejmu, mianowicie w takim stopniu i zakresie, w jakim określają one bliżej zadania wskazanych organów. Nie dotyczy to sądów jako organów wymiaru sprawiedliwości, niezawisłych i podlegających tylko ustawom, ferujących wyroki wyłącznie na podstawie ustaw, a nie uchwał sejmowych⁶.

Znaczenie Konstytucji jako dokumentu prawnego niewątpliwie zależne jest w jakimś stopniu od istnienia lub braku pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw. Jest jednak niewątpliwie także to, że mimo braku takiej kontroli w Polsce Konstytucja PRL ma znaczenie prawne⁷, a to dlatego, że: 1) jest obowiązującym aktem prawnym bez względu nawet na to, w jakim stopniu byłaby stosowana, 2) istnieją u nas i są stosowane wewnątrzparlamentarne formy kontroli konstytucyjności ustaw i uchwał Sejmu, 3) głównym gwarantem realizacji postanowień naszej Konstytucji — co podkreśla się powszechnie w naszej literaturze — jest stanowisko Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej jako partii sprawującej kierowniczą rolę w państwie, m.in. wobec Sejmu, na którym głównie ciąży obowiązek realizacji postanowień Konstytucji PRL.

II

Następnymi po Konstytucji aktami normatywnymi w systemie źródeł prawa w PRL są: ustawy zwykłe i dekrety z mocą ustawy, jak też uchwały normatywne Sejmu. Zajmują one w zasadzie równorzędne miejsce w systemie źródeł prawnych, a różnice między nimi nie polegają na różnicy pod

⁴ Art. 36, 55, 56, 61 i 64 Konstytucji PRL.

⁵ Nieco inaczej S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 281 - 282.

⁶ Art. 62 Konstytucji PRL.

⁷ Obydwie te tezy uzasadniałem w swojej pracy: *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1972, z. 4. Nie jest natomiast dla mnie jasne stanowisko K. Działochy, wyrażone w jego artykule: *Zmiany w systemie źródeł prawa w nowych konstytucjach socjalistycznych*, *Państwo i Prawo*, 1973, s. 8-9, s. 106, w sprawie możliwości czy niemożliwości bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy, gdy nie mają one prawa badania zgodności ustaw z konstytucją.

względem mocy prawnej. Są one aktami, w których następuje bezpośrednio stosowanie Konstytucji, a jednocześnie aktami nadrzędnymi wobec pozostałych źródeł prawa.

Przedstawiając cechy ustawy zwykłej w świetle Konstytucji PRL należy wskazać, że jest to akt normatywny o szczególnej mocy prawnej, uchwalony przez Sejm w szczególnym trybie.

Jak dowodził tego S. Rozmaryn, ustawa zwykła w świetle Konstytucji PRL może być wyłącznie aktem ogólnym, zawierającym normy prawne, a więc źródłem prawa, nie może być natomiast aktem, który ze względu na adresata miałby charakter aktu indywidualnego⁸.

Pod względem mocy prawnej ustawa zwykła jest aktem podporządkowanym bezpośrednio Konstytucji, z której normami powinna być zgodna. Jednocześnie jest ona aktem nadrzędnym w stosunku do: 1) uchwał Rady Państwa, 2) aktów naczelnych organów administracji państwowej, tj. Rady Ministrów i poszczególnych jej członków, 3) aktów terenowych organów władzy i administracji państwowej, 4) aktów pozostałych organów państwowych — NIK, sądów i prokuratury.

W świetle Konstytucji PRL ustawy mogą pochodzić wyłącznie od Sejmu, lub ściślej mówiąc — nie mogą pochodzić od żadnego innego organu. Konstytucja PRL nie wyraża wprost zasady, że jedynym organem ustawodawczym jest Sejm⁹. Z tego jednak, że wskazuje ona, w formie jakich aktów prawnych wymienione w niej organy mają wyrażać swoją wolę, zaś o ustawach mówi tylko jako o aktach Sejmu, można wyprowadzić wniosek, że Sejm jest jedynym organem ustawodawczym¹⁰. Pełne jednak znaczenie tej zasady konstytucyjnej ukazać można dopiero wówczas, gdy wskaże się sprawy, które w świetle Konstytucji mogą być regulowane wyłącznie przez ustawy, tj. materie ustawowe.

Konstytucja PRL nie zawiera sformułowanej wprost w jednym przepisie zasady wskazującej materie ustawowe. Zawiera ona jednak szereg przepisów odsyłających szczegółową regulację określonych spraw do ustaw zwykłych, a tym samym wskazuje sprawy zastrzeżone do wyłącznej regulacji w formie ustawy. Z przepisów tych można wysnuć zasadę ogólną, że w świetle Konstytucji PRL do materii ustawowych należy zaliczyć: 1) regulację sytuacji prawnej obywateli, ograniczanie ich wolności oraz nakładanie na nich obowiązków wobec państwa, jak też regulację wzajemnych

⁸ S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 59 i nast.

⁹ Jak to ma miejsce w niektórych konstytucjach socjalistycznych, np. w art. 32 Konstytucji ZSRR z 1936 r., czy art. 108 Konstytucji ZSRR z 1977 r., z tym że w danym przypadku przewiduje się także możliwości uchwalania ustaw ZSRR w drodze referendum.

¹⁰ W nauce polskiej z postanowień art. 2, 20 ust. 3 i 25 ust. 2 Konstytucji PRL wyciąga się wniosek, że w ich świetle niedopuszczalne jest referendum stanowiące w sprawie ustaw zwykłych. Por. S. Rozmaryn, *Ustawa...*, s. 389 - 390, jak też A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976, s. 190. Tezę tę można jednak uznać za dyskusyjną.

praw i obowiązków obywateli między sobą¹¹, 2) tworzenie oraz określanie właściwości, organizacji i trybu działania wyposażonych we władztwo organów państwowych¹², 3) określenie symboli państwa¹³. Tezę taką najpełniej sformułował S. Rozmaryn¹⁴, dziś zaś jest ona przyjęta raczej powszechnie, szczególnie w nauce prawa konstytucyjnego¹⁵. Wskazana zasada, mimo że nie została wyrażona wprost w Konstytucji, ma moc prawną norm konstytucyjnych. Oznacza to, że sprawy te regulować może w zasadzie tylko Sejm, a przy tym tylko w formie ustaw.

Mówiąc o wyłączności ustawy w regulowaniu wskazanych materii należy poczynić jednak trzy następujące uwagi: 1) we wszystkich tych sprawach dopuszczalne są również dekrety z mocą ustawy, wydawane przez Radę Państwa pod szczególnym nadzorem Sejmu, 2) dopuszczalne są tu także rozporządzenia wykonawcze Rady Ministrów i poszczególnych jej członków, jak też uchwały wykonawcze Rady Państwa, jednak akty te — dotyczące materii ustawowych — mogą być wydawane jedynie na podstawie szczególnego upoważnienia ustawy, 3) Sejm może wydawać i wydaje ustawy także poza wskazanymi sprawami, traktowanymi jako materie ustawowe. Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy w zakresie regulacji materii ustawowych nie stanowi zatem ograniczenia działalności Sejmu, lecz przeciwnie, stanowi ograniczenie innych organów Sejmowi podporządkowanych. W świetle Konstytucji PRL Sejm jako ustawodawca zwykły może czynić wszystko, czego normy konstytucyjne mu nie zabraniają. Wniosek przeciwny nie znajduje uzasadnienia w przepisach Konstytucji PRL, w tym także w art. 8 ust. 3, stanowiącym, że „wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa”. Przepis *ten* nie dotyczy przecież treści ustaw, Sejm zaś wydając ustawy zwykle działa na podstawie tych postanowień Konstytucji, które taką jego kompetencję przewidują.

Konstytucja PRL reguluje też w ogólnych zarysach tryb uchwalania ustaw¹⁶. W tym zakresie przyjmuje ona następujące postanowienia: 1) że inicjatywa ustawodawcza przysługuje Radzie Państwa, Rządowi i posłom, 2) że obrady Sejmu także przy rozpatrywaniu projektów ustaw są jawne, z wyjątkiem przypadków, gdy tajność obrad uchwali sam Sejm, a uczynić to może, jeżeli wymaga tego dobro państwa, 3) że Sejm ma obowiązek szczegółowego określenia m.in. porządku swej pracy, a więc i trybu uchwalania ustaw, w swoim regulaminie, 4) że ustawy uchwalone przez Sejm

¹¹ Art.: 9, 17, 62, 69, 82, 87 i 90 Konstytucji PRL.

¹² Art.: 30, 32, 36, 39, 40, 41, 42, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 i 102 Konstytucji PRL.

¹³ Art. 103 Konstytucji PRL.

¹⁴ S. Rozmaryn, *Ustawa ...*, s. 174, a także s. 165.

¹⁵ Tezy tej nie akceptował np. E. Iseron, *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, Państwo i Prawo 1963, z. 5 - 6, s. 832.

¹⁶ Art. 20 ust. 3, 22 ust. 1, 23 ust. 3 i 4 oraz art. 25 Konstytucji PRL.

podpisują przewodniczący Rady Państwa i jej sekretarz, przy czym ze sformułowania odnośnego przepisu Konstytucji wynika, że złożenia swoich podpisów nie mogą oni odmówić, jeżeli ustawa została przez Sejm uchwalona w sposób prawidłowy, 5) że ogłoszenie ustawy następuje w Dzienniku Ustaw na podstawie zarządzenia przewodniczącego Rady Państwa.

III

W systemie źródeł prawnych w PRL równorzędne z ustawami zwykłymi miejsce zajmują dekrety z mocą ustawy. Jakkolwiek są one wydawane przez Radę Państwa, a więc przez organ w całej swej działalności podporządkowany Sejmowi i co więcej, wydawane są pod szczególnym następnym nadzorem Sejmu, to jednak ich miejsce w systemie źródeł prawa wynika z ich mocy prawnej, ta zaś jest równorzędna z mocą prawną ustaw zwykłych¹⁷. Nie są one wydawane na podstawie ustaw, lecz bezpośrednio na podstawie Konstytucji¹⁸. Powinny one być zgodne z Konstytucją, natomiast nie muszą być zgodne z ustawami. Przeciwnie, mogą one zmieniać ustawy, a nawet więcej, są wydawane właśnie po to, aby zmieniać ustawy, aby regulować materie ustawowe. W przypadku stwierdzenia sprzeczności między późniejszym dekretem z mocą ustawy a wcześniejszą ustawą usunięcie tej sprzeczności następuje przez zastosowanie zasady ustawy późniejszej. Wskazana moc prawna dekretu z mocą ustawy tak w ogóle, jak i w Konstytucji PRL, nie wynika z czyjejś woli, lecz po prostu z pojęcia tego aktu prawnego, z jego nazwy. Z woli ustrojodawcy wynika zakres stosowania dekretu z mocą ustawy, a nie jego moc prawna.

Konstytucja PRL przyjmuje zasadę ekwiwalentności ustawy i dekretu z mocą ustawy. Za pomocą dekretu z mocą ustawy mogą być regulowane wszystkie sprawy, które powinny być regulowane za pomocą ustawy, czyli materie ustawowe. Spotykana powszechnie w naszej literaturze teza, że zmiana Konstytucji, roczny budżet państwa oraz narodowy plan społeczno-gospodarczy na okres kilkuletni stanowią wyjątki od reguły zastępowania ustawy przez dekret z mocą ustawy jest o tyle nieścisła i wprowadzająca w błąd, że 1) Konstytucja nie może być zmieniona również za pomocą ustawy zwykłej, a przecież rozważany jest tu problem zastępowania przez dekret ustawy zwykłej, a nie konstytucyjnej, 2) Konstytucja nie wymaga, aby roczne budżety państwa i wieloletnie plany społeczno-gospodarcze uchwalane były w formie ustawy, a tylko tego, aby były uchwalane przez Sejm¹⁹, nie traktuje więc tych spraw jako materii ustawowych, 3) Kon-

¹⁷ Niektórzy autorzy zajmują odmienne stanowisko w tej sprawie. Por. np. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1969, s. 241.

¹⁸ Art. 31 Konstytucji PRL.

¹⁹ Art. 24 ust. 1 i 2 Konstytucji PRL.

stytucja PRL do wyłącznych kompetencji Sejmu zalicza nie tylko uchwalanie budżetu państwa i narodowego planu społeczno-gospodarczego na okres kilkuletni, lecz także inne sprawy, np. uchwalanie regulaminu sejmowego²⁰. Także w tej sprawie nie są dopuszczalne decyzje Rady Państwa i to tak w formie dekretów z mocą ustawy, jak i jej uchwał, Sejm zaś może przyjąć swój regulamin zarówno w formie uchwały, jak i ustawy,

W konkluzji można i należy przyjąć tezę, że w świetle Konstytucji PRL wydawane przez Radę Państwa dekrety z mocą ustawy mogą być właściwe we wszystkich sprawach, stanowiących materie ustawowe. Z istoty dekretu z mocą ustawy wynika, że może on być stosowany wszędzie tam, gdzie wymagana jest ustawa zwykła jako forma regulacji określonych spraw, wyjątki zaś od tej zasady powinny być wyraźnie wskazane. W wymienionych postanowieniach Konstytucji PRL takich wyraźnych zakazów stosowania dekretów z mocą ustawy w przypadku materii ustawowych nie ma.

W świetle Konstytucji PRL jedynym ograniczeniem w zakresie wydawania dekretów z mocą ustawy jest ograniczenie czasowe. Mogą one być wydawane przez Radę Państwa tylko w okresach między sesjami Sejmu. Konstytucja nie wymaga też uzasadnienia wydania dekretu z mocą ustawy nadzwyczajnymi okolicznościami czy nagłą koniecznością państwową.

Dekrety z mocą ustawy wydawane są przez Radę Państwa pod szczególnym nadzorem Sejmu. Polega on na tym, że Rada Państwa ma obowiązek przedstawić dekrety wydane w okresie między sesjami czy między kadencjami Sejmu na najbliższej sesji Sejmu do zatwierdzenia. Z przepisów Konstytucji nie wynika natomiast obowiązek Sejmu zajęcia się przedłożonymi dekretami na najbliższej sesji. Odłożenie sprawy zatwierdzenia przedłożonego dekretu przez Sejm na następną sesję nie jest zatem sprzeczne z Konstytucją. Sejm ma prawo przedłożyć* dekrety w całości lub w części zatwierdzić lub odrzucić, odrzucając zaś wskazać datę, od jakiego czasu dekret traci moc obowiązującą. Prawo to wynika z postanowień art. 31 Konstytucji, wynika bowiem z istoty zatwierdzania czyjejs decyzji, wprost zaś zostało stwierdzone w regulaminie sejmowym. Postanowienia art. 62 ust. 4-7 regulaminu w tym względzie²¹ mają jednak znaczenie deklaratoryjne, a nie konstytutywne, można je bowiem wywieść z art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji w drodze wykładni.

Dekrety z mocą ustawy, podobnie jak i ustawy, podpisują przewodniczący Rady Państwa i jej sekretarz, a ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw zarządza przewodniczący Rady Państwa. W przypadku uchwalenia dekretu przez Radę Państwa, jej przewodniczący i sekretarz nie mogą odmówić podpisania dekretu, przewodniczący zaś ma obowiązek zarządzić ogłoszenie dekretu. Rada Państwa może uchwalić dekret zarówno z inicjatywy

²⁰ Art. 23 ust. 4 Konstytucji PRL.

²¹ W art. 62 regulaminu są też i nowe elementy, których nie ma w art. 31 ust. 2 Konstytucji PRL.

własnej, jak i Rady Ministrów. Dekrety z mocą ustawy, podobnie jak i ustawy, w świetle Konstytucji PRL mają charakter aktów normatywnych, a nie indywidualnych.

IV

W świetle Konstytucji PRL, źródłami prawa w pewnych przypadkach mogą być także uchwały Sejmu. Rzecz jasna, chodzi tu tylko o uchwały normatywne. Większość uchwał Sejmu to — ze względu na sytuacje i adresatów, których dotyczą — uchwały konkretne i indywidualne, ale mogą też być i bywają uchwały zawierające normy prawne. Zajmują one określone miejsce w systemie źródeł prawa PRL, jak też mają szczególne cechy dotyczące treści i trybu ich uchwalania.

Problematyki uchwał normatywnych Sejmu dotyczy w szczególności kilka postanowień Konstytucji PRL²², pośrednio jednak dotyczy także szereg postanowień określających materie ustawowe. Odnosnie do uchwał Konstytucja m.in. stanowi, że: 1) „Sejm [...] podejmuje uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa [...]”, 2) „Sejm uchwała narodowe plany społeczno-gospodarcze na okresy kilkuletnie”, 3) „Sejm uchwała corocznie budżet państwa”, 4) „Porządek prac Sejmu, rodzaj i liczbę komisji określa regulamin uchwalony przez Sejm”.

Uchwały sejmu o narodowych planach społeczno-gospodarczych można potraktować jako szczególny rodzaj uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa, właśnie w sposób kompleksowy, w miarę wszechstronny, chociaż ogólny. Innym rodzajem tych uchwał byłyby tzw. uchwały „problemowe”, określające podstawowe kierunki działalności państwa w poszczególnych dziedzinach życia społecznego, np. w zakresie ochrony zdrowia ludności, edukacji narodowej, wychowania młodzieży, rozwoju rolnictwa i wyżywienia narodu, rozwiązania kwestii mieszkaniowej itp., żeby posłużyć się przykładami wziętymi z praktyki. Osobiście skłonny jestem zaliczyć tu także budżet państwa, który wprawdzie jest u nas tradycyjnie uchwalany w formie ustawy, ale który przecież mógłby być zgodnie z Konstytucją i który właściwie z uwagi na swój charakter nawet powinien być uchwalany w formie uchwały sejmowej. Biorąc powyższe pod uwagę można postawić tezę, że w świetle Konstytucji PRL mamy dwa rodzaje uchwał normatywnych Sejmu, a mianowicie: 1) uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa, będące w istocie aktami kierownictwa Sejmu wobec innych organów państwowych, głównie organów administracji państwowej, a dalej rad narodowych oraz biorących udział w realizacji planów społeczno-gospodarczych organizacji gospodar-

²² Art. 20 ust. 3, 23 ust. 4 i 24 ust. 1 i 2 Konstytucji PRL.

czych²³, 2) regulamin sejmowy, określający prawa i obowiązki posłów w Sejmie, jak też organizację i tryb działania Sejmu.

Charakterystyczną cechą uchwał Sejmu jest to, że nie mogą one regulować spraw zastrzeżonych w Konstytucji do regulacji ustawowej, tj. materii ustawowych, jak też innych spraw, uregulowanych już w formie ustawy. Pozostałe sprawy, wymagające uregulowania przez Sejm, mogą być przedmiotem tak ustaw, jak i uchwał normatywnych Sejmu. Decyzja w sprawie, która z tych form ma być zastosowana, należy do Sejmu. Z przytoczonych wyżej przepisów Konstytucji wynika, że Sejm mógłby uchwalić swój regulamin w formie ustawy, chociaż uczynił to w formie uchwały, jak też, że budżet państwa mógłby uchwalić w formie uchwały chociaż tradycyjnie nie czyni to w formie ustawy. Z obecnego jednak sformułowania przepisu art. 20 ust. 3 Konstytucji można wnosić, że Sejm ma obowiązek określania podstawowych kierunków działalności państwa i że ma obowiązek dokonywania tego właśnie w formie uchwał, a nie ustaw.

Moc prawna uchwał Sejmu nie jest niższa od mocy prawnej ustaw zwykłych²⁴. Sejm wydaje je przecież zawsze bezpośrednio na podstawie Konstytucji i w ramach Konstytucji, nigdy zaś na podstawie ustaw zwykłych czy dekrétów z mocą ustawy. Rada Państwa w formie dekrétów nie może zmieniać uchwał Sejmu, chociaż — pod szczególnym następnym nadzorem Sejmu — może zmieniać ustawy. Nie znaczy to oczywiście, że Sejm w formie uchwał może zmieniać ustawy czy dekryty Rady Państwa. Uchwały sejmowe są podporządkowane wobec Konstytucji, z której normami powinny być zgodne. Z kolei są one zarazem nadrzędne wobec aktów prawnych naczelnych organów administracji państwowej i rad narodowych. Rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów, rozporządzenia i zarządzenia ministrów, jak też uchwały rad narodowych, powinny być zgodne nie tylko z ustawami, lecz także z uchwałami Sejmu.

Konstytucja PRL nie określa trybu podejmowania uchwał przez Sejm, traktując tę sprawę w art. 23 ust. 4 jako przedmiot regulaminu sejmowego. Zawiera ona jednak w tej sprawie kilka istotnych postanowień. Przede wszystkim istnieje kwestia inicjatywy uchwałodawczej. Jakkolwiek w tej sprawie nie ma wyraźnego, jednego przepisu, to jednak z różnych przepisów Konstytucji PRL można wnosić, że podobnie jak inicjatywa ustawodawcza, tak i inicjatywa w sprawie uchwał Sejmu, przysługuje Radzie Państwa, Radzie Ministrów i posłom, z tym jednak, że w różnych zakresach. Uchwalane przez Sejm narodowe plany społeczno-gospodarcze mogą pochodzić tylko z inicjatywy Rady Ministrów. Dotyczy to także budżetu państwa, który może uchwalać tylko Sejm i tylko na wniosek Rady Mi-

²³ Niekiedy rozgranicza się akty tworzenia prawa i akty kierowania aparatem państwowym, tych drugich zatem nie zaliczając do aktów prawotwórczych. Wskazuje na to J. Wróblewski, *Ustawa o tworzeniu prawa a pojęcie prawa i prawotwórcstwa*, Państwo i Prawo 1977, z. 8 - 9, s. 24 - 25.

²⁴ Stanowisko takie zajmuje również A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania*, w: *Sejm PRL*, pod red. A. Burdy, Wrocław 1974, s. 254 i 256.

nistrów, bez względu na to zresztą, czy budżet państwa przyjmie formę ustawy czy uchwały²⁵. Można też uznać za właściwe, chociaż zarazem nie za jedyne rozwiązanie, że w ogóle uchwały Sejmu określające podstawowe

kierunki działalności państwa pochodzić powinny z inicjatywy Rządu, co też w praktyce ma miejsce. Wydaje się, że jedynym dopuszczalnym w świetle Konstytucji PRL rozwiązaniem jest to, aby regulamin sejmowy pochodził z inicjatywy poselskiej, czy to z inicjatywy grupy posłów, czy też z inicjatywy komisji sejmowej. W pewnych sprawach z inicjatywą podjęcia przez Sejm uchwały mogłaby wystąpić Rada Państwa, np. w sprawie działalności rad narodowych, nad którymi sprawuje ona zwierzchni nadzór.

Konstytucja nie reguluje kwestii podpisywania uchwał sejmowych ani ich ogłaszania. W praktyce uchwały Sejmu podpisuje marszałek Sejmu, zaś uchwała o regulaminie sejmowym oraz uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa, w tym także o rocznych planach społeczno-gospodarczych, ogłaszane są w Monitorze Polskim, natomiast uchwały o narodowych planach społeczno-gospodarczych na okresy kilkuletnie — w Dzienniku Ustaw⁷ na podstawie decyzji Sejmu.

V

W świetle Konstytucji PRL następną grupę w systemie źródeł prawa stanowią rozporządzenia naczelnych organów administracji państwowej jako akty wydawane na podstawie szczególnego upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nie. Problem, który należy tu rozpatrzyć dotyczy konstytucyjnych cech wskazanych aktów prawnych, ich stosunku do Konstytucji, ustaw zwykłych i dekretów z mocą ustawy oraz uchwał Sejmu.

Zgodnie z art. 41 pkt 8 Konstytucji PRL, Rada Ministrów wydaje dwójakiego rodzaju akty prawne, mianowicie rozporządzenia i uchwały. Istnieją między nimi podobieństwa, polegające na tym, że; 1) pochodzą od tego samego organu — Rady Ministrów, 2) powinny być jednakowo zgodne z aktami naczelnymi organów władzy państwowej — Sejmu i Rady Państwa, przed którymi Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swojej działalności²⁶, 3) są aktami wykonawczymi w tym sensie, że są wydawane przez Radę Ministrów jako naczelny organ wykonawczy władzy państwowej²⁷, że zatem są wydawane w celu wykonania zadań nałożonych na Radę Ministrów przez naczelne organy władzy państwowej, tj. Sejm i Radę Państwa. Nie zachodziłaby jednak potrzeba wydawania przez ten sam organ dwóch rodzajów aktów prawnych, gdyby nie miało być między nimi żadnych różnic.

²⁵ Art. 24 ust. 1 i 2 oraz art. 41 pkt 2 Konstytucji PRL.

²⁶ Art. 38 ust. 2 Konstytucji PRL.

²⁷ Art. 38 ust. 1 Konstytucji PRL.

Rozporządzenia wydawane są przez Radę Ministrów jako naczelny kolegialny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej, przez prezesa Rady Ministrów i przez poszczególnych jej członków — ministrów, kierujących poszczególnymi działami administracji państwowej²⁸. Mimo że wydawane są one przez różne organy, z których jedne podporządkowane są drugim, mianowicie ministrowie — Radzie Ministrów, to jednak omawiane tu akty prawne mają jednakowe cechy.

Znaczenie terminów użytych w Konstytucji należy tłumaczyć m.in., zgodnie z pojęciami zastanymi w chwili jej ustanowienia²⁹. Biorąc to pod uwagę, pod pojęciem rozporządzenia należy rozumieć akt normatywny, a zarazem wykonawczy do ustawy, wydawany przez rząd lub poszczególnych jego członków na podstawie szczególnego upoważnienia ustawy. Rozporządzenie jest też i obecnie w naszej praktyce zawsze aktem normatywnym.

Między rozporządzeniami a ustawami istnieje też ścisły i bezpośredni związek pod względem treści. Łączy się to z przedstawioną wyżej tezą o istnieniu w świetle Konstytucji PRL materii ustawowych. Chodzi o to, że w sprawach tych mogą być i są wydawane także rozporządzenia jako akty wykonawcze do ustaw. Ponieważ jednak dotyczą one materii ustawowych, tj. spraw zastrzeżonych do regulacji ustawowej, mogą być wydawane pod szczególnymi warunkami.

Jednym z warunków wydania rozporządzenia, a tym samym charakterystyczną jego cechą jako aktu prawnego jest szczególne upoważnienie ustawy do wydania rozporządzenia przez odpowiedni organ naczelny administracji państwowej. Ponieważ rozporządzenie przewidziane jest jako akt wykonawczy i normatywny w sprawach zastrzeżonych do regulacji ustawowej, zachodzi konieczność uznania szczególnego upoważnienia ustawy jako warunku wydania rozporządzenia. Wynika to także z wykładni językowej art. 40 ust. 2, 41 pkt 8 i 42 ust. 2 Konstytucji PRL. W świetle przytoczonych przepisów, rozporządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie ustaw, a nie w ich ramach. Nie wystarcza tu więc ich zgodność z ustawami. Do wydania rozporządzenia potrzebna jest zawsze szczególna klauzula kompetencyjna, zawarta w konkretnej ustawie. Między rozporządzeniem a ustawą istnieje związek konkretny. Rozporządzenie jest aktem wykonawczym nie tylko w tym sensie, że jego celem ma być wykonanie zadań nałożonych na odpowiedni naczelny organ administracji, lecz jest ono aktem wykonawczym do konkretnej ustawy, a nawet do konkretnych jej przepisów. Treść rozporządzenia nie może więc też wykraczać poza ramy owego szczególnego upoważnienia ustawy.

Z powyższych ustaleń wynikają i dwie następne konstytucyjne cechy rozporządzeń. Skoro mogą one być i są wydawane w zakresie spraw za-

²⁸ Art. 41 pkt 8, 40 ust. 2 i 42 ust. 2 Konstytucji PRL.

²⁹ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja ...*, s. 95 - 98.

strzeżonych do regulacji ustawowej, są ściśle związane z treścią ustaw i wydawane na podstawie konkretnych upoważnień ustawowych, to tym samym organy je wydające muszą się powoływać na konkretne przepisy ustawy, zawierające wskazane upoważnienia. Tak też jest w praktyce. W każdym rozporządzeniu wskazana jest klauzula, na podstawie której rozporządzenie to jest wydane. W przypadku niespełnienia tego warunku rozporządzenie byłoby nieważne.

Dalej, skoro warunkiem ważności ustawy jest jej opublikowanie w odpowiednim organie publikacyjnym, mianowicie w Dzienniku Ustaw PRL, zaś rozporządzenie jest aktem normatywnym i ściśle związanym z ustawą pod względem treści, to i warunkiem jego ważności jest również opublikowanie w tym samym dzienniku urzędowym, a więc w Dzienniku Ustaw. Taka też była praktyka wydawania rozporządzeń, zarówno przed uchwaleniem Konstytucji PRL w 1952 r., jak i w całym okresie jej obowiązywania³⁰.

VI

W systemie źródeł prawa równorzędne miejsce z rozporządzeniami wydawanymi przez naczelne organy administracji państwowej zajmują również niektóre uchwały Rady Państwa. Chodzi tu o uchwały normatywne, wydawane — podobnie jak i rozporządzenia — nie bezpośrednio na podstawie Konstytucji, lecz na podstawie szczególnego upoważnienia ustawy zwykłej. Jeżeli są one tu omawiane po rozporządzeniach Rady Ministrów i poszczególnych jej członków, to dlatego, że jest ich stosunkowo niewiele, a wydawane mogą być w zasadzie w sprawach, w których nie mogą być wydawane rozporządzenia, mimo że dotyczyć mogą i dotyczą niektórych materii ustawowych.

Uchwały Rady Państwa są różnorodne. Większość z nich ma charakter aktów konkretno-indywidualnych, niektóre jednak są aktami normatywnymi, stanowią więc źródła prawa. Szczególna różnorodność uchwał Rady Państwa istnieje pod względem ich treści. Niektóre z nich mogą być wydawane pod szczególną następną kontrolą Sejmu, np. w sprawie dokonywania zmian w składzie Rządu. Co do niektórych obowiązuje czasowe ograniczenie ich wydawania do okresów między sesjami Sejmu, np. w sprawie dokonywania zmian w składzie Rządu czy uchylania immunitetu poselskiego. Większość to uchwały podejmowane przez Radę Państwa bezpośrednio na podstawie Konstytucji, są jednak i uchwały podejmowane na podstawie ustaw zwykłych, tj. na podstawie szczególnego upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nie, podobnie jak rozporządzenia naczelnych organów administracji państwowej.

³⁰ S. Rozmaryn, *Ustawa*, ..., s. 204 - 210.

W świetle Konstytucji PRL do materii ustawowych należy m.in.: zakres i szczegółowe uprawnienia Rady Państwa w dziedzinie nadzoru zwierzchniego nad radami narodowymi; szczegółowy skład oraz zakres i tryb działania rad narodowych; zakres i tryb działania Prokuratora Generalnego; tryb powoływania i odwoływania prokuratorów podległych Prokuratorowi Generalnemu, jak również zasady organizacji i postępowania organów prokuratury; sposób zgłaszania kandydatur i przeprowadzania wyborów oraz tryb odwoływania posłów i członków rad narodowych³¹. Rzecz w tym, że rady narodowe i Prokurator Generalny nie podlegają Radzie Ministrów, ani tym bardziej żadnemu z ministrów, podlegają zaś Sejmowi i Radzie Państwa. Rada Państwa sprawuje też nad nimi nadzór bieżący. Oznacza to, że we wskazanych sprawach stanowiących materie ustawowe nie są dopuszczalne rozporządzenia naczelnych organów administracji państwowej, a więc i ustawowe upoważnienia do ich wydawania. Oznacza to, że ustawy w wymienionych sprawach powinny być w miarę możliwości zupełne. Konstytucja PRL nie wyklucza jednak wydawania w tych sprawach normatywnych aktów wykonawczych, wydawanych na podstawie szczególnego upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nie. Przeciwnie, dopuszcza je, a czyni to w art. 30 ust. 1 pkt 12, zaliczając do zakresu działania Rady Państwa wykonywanie funkcji przekazanych jej przez ustawy. Są też ustawy przewidujące wydanie przez Radę Państwa uchwał normatywnych. Takie upoważnienia znajdują się w ordynacji wyborczej Sejmu i rad narodowych, w ustawie o radach narodowych, czy w ustawie o prokuraturze PRL, a dawniej były też w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Tak np. ordynacja wyborcza w art. 30 ust. 1 postanawia, że Rada Państwa ustala regulamin państwowej Komisji Wyborczej oraz okręgowych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych³², ustawa o radach narodowych w art. 18 przewiduje możliwość podejmowania przez Radę Państwa na wniosek Rady Ministrów uchwał określających szczegółowo zadania rad narodowych poszczególnych stopni³³, zaś ustawa o prokuraturze w art. 16 postanawia, że wewnętrzną organizację powszechnych i wojсковych jednostek prokuratury określają statuty nadane w odpowiednim trybie przez Radę Państwa³⁴.

Szereg uchwał normatywnych Rada Państwa wydawała na podstawie ustawy z dnia 13 XII 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, mianowicie m.in. określała tryb przeprowadzania czynności kontrolnych przez NIK oraz zakres i tryb koordynowania działalności kontrolnej innych organów kontroli, rewizji i inspekcji z działalnością NIK, ustalała zasady współpracy

³¹ Art. 32, 55, 64 ust. 3, 65 ust. 2 i art. 102 Konstytucji PRL.

³² Dz. U. z 1976, nr 2, poz. 15.

³³ Dz. U. z 1975, nr 26, poz. 139.

³⁴ Dz. U. z 1967, nr 13, poz. 55.

³⁵ Dz. U. z 1957, nr 61, poz. 330, art. 9, 10 ust. 2 i 14 ust. 3.

NIK i rad narodowych oraz NIK i organów prokuratury, nadawała statut NIK określający organizację wewnętrzną NIK oraz terytorialną właściwość i siedziby delegatury NIK. Obecnie, w związku z przejęciem — na podstawie ustawy z dnia 27 III 1967 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶ — sprawowania nadzoru nad NIK przez Prezesa Rady Ministrów, Rada Państwa utraciła wskazane kompetencje.

Podobnie jak rady narodowe i Prokurator Generalny, Radzie Ministrów nie podlegają także sądy. Równocześnie Konstytucja PRL do materii ustawowych zalicza: ustrój, właściwość oraz postępowanie sądów; zakres udziału ławników w sądach; tryb wykonywania nadzoru Sądu Najwyższego nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania; zakres stosowania wyjątków od zasady jawności rozpoznawania spraw w sądach³⁷. W tych sprawach jednak ustawy powinny być zupełne, a jednocześnie w sprawach szczegółowych dotyczących organizacji sądów i ich właściwości miejscowej mogą być właściwe rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Niemniej jednak i w tym zakresie mogą być także podejmowane — na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nie — akty normatywne Rady Państwa. Oto np. na podstawie art. 15 ustawy o Sądzie Najwyższym³⁸, Rada Państwa nadaje regulamin Sądu Najwyższego, określający jego wewnętrzną organizację.

W sumie jednak uchwał normatywnych Rady Państwa jest niewiele. Nie są też one wydawane w sprawach dotyczących obowiązków obywateli i ograniczeń ich wolności, jak też organów podporządkowanych Radzie Ministrów. W sprawach tych mogą być natomiast i są wydawane rozporządzenia, oczywiście na podstawie upoważnienia ustawowego i z powołaniem się na nie.

Skoro rozporządzenia i omawiane uchwały Rady Państwa wydawane są w zakresie materii ustawowych i skoro mają one charakter aktów wykonawczych do ustaw, *to* z tego można wysnuć takie wnioski, że ustawy powinny regulować wskazane sprawy jako materie ustawowe w sposób kompletny i zupełny, omawiane zaś akty wykonawcze powinny być wyjątkowe i rzeczywiście wykonawcze. Niedopuszczalne są zatem ustawy ramowe, których treść miałyby dopiero wypełniać akty „wykonawcze” naczelných organów administracji państwowej czy Rady Państwa. Niedopuszczalne są także i byłyby sprzeczne z Konstytucją upoważnienia ustawowe do wydawania w aktach „wykonawczych” przepisów zmieniających postanowienia ustaw. W obydwu przypadkach wskazane akty prawne nie mogłyby być traktowane jako akty wykonawcze do ustaw, lecz jako akty zastępujące ustawy.

³⁶ Dz. U. z 1976, nr 12, poz. 66.

³⁷ Art. 56 ust. 3, 59 ust. 1 i 4, 60 ust. 2, 61 ust. 2 oraz 63 ust. 1 Konstytucji PRL.

³⁸ Dz. U. z 1962, Nr 11, poz. 54.

VII

W świetle Konstytucji PRL, źródłami prawa mogą być również i są niektóre uchwały Rady Ministrów. Chodzi tu o uchwały normatywne. Mogą one być wydawane zarówno bezpośrednio na podstawie Konstytucji, jak i na podstawie ustawy czy w związku z konkretnym przepisem ustawy. W takim przypadku przepis ustawy stanowi z reguły nie tyle upoważnienie do wydania uchwały Rady Ministrów, co formułuje obowiązek rządu uregulowania danej sprawy w formie uchwały.

Istnieją różnorodne uchwały Rady Ministrów: co do treści, charakteru, stosunku do Konstytucji i ustaw, wymogu publikacji itp. Mają one jednak i cechy wspólne, do których należy zaliczyć to, że są to akty wykonawcze, mianowicie w tym sensie, że ich wydanie ma na celu zawsze wykonanie zadań nałożonych na Radę Ministrów przez Konstytucję, ustawy i uchwały Sejmu, jak też przez Radę Państwa, a dalej także to, że wszystkie one powinny być zgodne z Konstytucją i aktami naczelnymi organów władzy państwowej. Pochodzi to stąd, że wydawane są przez organ wykonawczy i zarządzający władzy państwowej, podporządkowany w całej swej działalności Sejmowi i Radzie Państwa oraz przez te organy nadzorowany. To je też łączy z wydawanymi przez Radę Ministrów rozporządzeniami.

W świetle Konstytucji PRL uchwały Rady Ministrów mają też cechy różniące je od rozporządzeń. Przede wszystkim uchwały niekoniecznie muszą być aktami normatywnymi i zwykle nimi nie są, chociaż mogą też być i bywają uchwały stanowiące źródła prawa. Nie mogą one jednak dotyczyć materii ustawowych, wydawane zaś są w zakresie spraw poza tą sferą, głównie w zakresie zarządzania przez Radę Ministrów gospodarką narodową, także w przypadku, gdy sprawy te ogólnie uregulowane są w ustawach.

Uchwały Rady Ministrów mogą być wydawane bezpośrednio na podstawie Konstytucji, na podstawie ustaw zwykłych i dekretów z mocą ustawy, jak też na podstawie uchwał Sejmu. Do wydania uchwały rząd nie musi mieć szczegółowego upoważnienia ustawy, jak ma to miejsce w przypadku rozporządzenia. Prawidłowa wykładnia językowa przepisu art. 41 pkt 8 Konstytucji prowadzi do wniosku, że użyty w nim zwrot: „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania”, odnosi się tylko do rozporządzeń, a nie do uchwał³⁹. Odmienne niż rozporządzenia, uchwały Rządu mogą być wydawane na podstawie wszystkich postanowień art. 41, a właściwie również na podstawie art. 38 Konstytucji. Skoro na Radę Ministrów nakłada się określone zadania bezpośrednio w Konstytucji, a jednocześnie zakresu i trybu działania tego organu nie traktuje się jako materii ustawowej, to musi ona mieć możliwość wykonania tych zadań w formie określonych aktów prawnych. Tymi aktami są właśnie uchwały. Mogą one być i są wy-

³⁹ Taką wykładnię stosuje A. Burda, op. cit., s. 314 - 315.

dawane w celu wykonania zadań nałożonych na Radę Ministrów zarówno przez Konstytucję, jak i ustawy i uchwały Sejmu, z którymi też powinny być zgodne. Nie muszą one jednak powoływać się na upoważnienie ustawowe, skoro do ich wydania nie jest ono potrzebne. Ale też nie mogą one dotyczyć materii ustawowych.

Uchwały Rady Ministrów nie muszą być publikowane, a niektóre zaś — z uwagi na charakter sprawy, której dotyczą — nawet nie mogą być publikowane. To, czy uchwała ma być publikowana, czy nie, zależy od ustaw i uchwał Sejmu, jeżeli zawierają one polecenie uregulowania określonej sprawy przez rząd w formie uchwały i zarazem polecenia opublikowania tejże uchwały, ewentualnie od decyzji samego rządu. W takim przypadku są one publikowane w Monitorze Polskim.

VIII

Innym rodzajem aktów prawnych naczelnych organów administracji państwowej, które mogą być źródłami prawa, są zarządzenia. Przewidziane one zostały w art. 40 ust. 2 i 42 ust. 2 Konstytucji, jako drugi rodzaj aktów wydawanych przez prezesa Rady Ministrów i ministrów, obok rozporządzeń. Mogą je wydawać także przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej. Wniosek, że postanowienia art. 42 ust. 2 Konstytucji należy odnieść do wszystkich członków rządu jako naczelnych organów administracji specjalnej wynika z łącznej interpretacji przepisów art. 39 ust. 1 i 42 ust. 1 i 2 Konstytucji

Zarządzenia mogą być tak aktami indywidualnymi, jak i normatywnymi, stanowiącymi źródła prawa. Wydawane są one zawsze w celu wykonania zadań nałożonych na wskazane organy przez naczelne organy władzy państwowej, jak też Radę Ministrów. Chodzi zatem o zadania wskazanych organów określone w ustawach, w uchwałach sejmowych oraz w rozporządzeniach i uchwałach Rządu. Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji, urząd ministra tworzy się w drodze ustawy. Oznacza to, że zadania i zakres działania omawianych organów określają, choćby w ogólnych zarysach, ustawy tworzące ministerstwa oraz komisje i komitety pełniące funkcje naczelnych organów administracji państwowej. Czynią to następnie inne ustawy, ale nie tylko. Z przytoczonego przepisu Konstytucji, przyjętego w obecnej wersji nowelą do Konstytucji z dnia 10 II 1976 r. wynika, że zadania i zakres działania ministrów nie stanowią materii ustawowych. Nie wyklucza to jednak tezy, że zarządzenia, podobnie jak i rozporządzenia, są aktami wykonawczymi i że wydawane są w celu wykonania ustaw, przede wszystkim ustaw tworzących omawiane organy.

Odmienne jednak niż rozporządzenia, zarządzenia nie mogą być wydawane w zakresie materii ustawowych. Oznacza to, że do wydawania za-

rządzeń ministrowie nie muszą mieć szczegółowych upoważnień ustawowych, jak to ma miejsce w przypadku każdego rozporządzenia. Zarządzenia mogą być i są wydawane na podstawie klauzuli generalnej, w zakresie zadań nałożonych na dany organ przez Sejm i rząd. Skoro tworzy się jakiś organ i powierza się mu do wykonania określone zadania, to musi on być równocześnie wyposażony w kompetencje do wydawania określonych aktów prawnych, za pomocą których mógłby swe zadania wykonywać, a przy tym prawo to nie może być mu przyznawane od przypadku do przypadku. Rzecz jasna, ustawa może nałożyć obowiązek na ministra wydania zarządzenia w określonej sprawie.

I dalej, skoro zarządzenia nie są wydawane w zakresie materii ustawowych i na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawy, to nie muszą też na takie upoważnienie się powoływać⁴⁰ i nie muszą być publikowane.

IX

Zgodnie z art. 49 ust. 2 art. 54 Konstytucji PRL, rady narodowe wydają uchwały, które również mogą być aktami normatywnymi, a nie wyłącznie indywidualnymi⁴¹. Mogą one jednak być wydawane w ramach ustalonych przez ustawy, a nie bezpośrednio na podstawie Konstytucji, skoro zgodnie z jej art. 55, zakres i tryb działalności rad narodowych określa ustawa. Chodzi tu, rzecz jasna, nie tylko o ustawę o radach narodowych, lecz o wszelkie ustawy określające zadania rad narodowych. W tym sensie uchwały rad narodowych są aktami wykonawczymi w stosunku do ustaw. Powinny one być jednak zgodne także z uchwałami Sejmu i Rady Państwa oraz z rozporządzeniami, jak też uchwałami Rady Ministrów. Uchwałami rad o szczególnym charakterze i znaczeniu są uchwały o planach społeczno-gospodarczych i budżetach określonych jednostek administracyjno-terytorialnych, podejmowane na wniosek odpowiednich terenowych organów administracji państwowej.

Konstytucja nie określa sposobu publikacji uchwał rad narodowych, traktując tę sprawę jako materię ustawową. Z art. 44 Konstytucji wynika natomiast, że terytorialny i rzeczowy zakres obowiązywania uchwał rad narodowych jest ograniczony do spraw o charakterze i znaczeniu lokalnym oraz że obowiązywać one mogą w granicach działania danej rady.

⁴⁰ Jednak wydawane przez ministra akty administracyjne dotyczące konkretnych spraw obywateli, jak wszelkie akty administracyjne tego typu, muszą powoływać się na konkretne przepisy ustaw.

⁴¹ Problematykę uchwał rad narodowych przedstawiają H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977.

LES SOURCES DU DROIT À LA LUMIÈRE DE LA CONSTITUTION DE LA
RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

Résumé

Dans ce travail on a présenté dans 10 points les actes juridiques qui soit sont toujours les sources du droit en Pologne, soit en peuvent être dans certaines circonstances. On a discuté les sources suivants du droit: 1) la Constitution et les lois constitutionnelles, 2) les lois ordinaires, 3) les décrets ayant la vertu de la loi, 4) les décisions de la Diète, 5) les dispositions des orangers principaux de l'administration d'Etat, 6) les arrêtés du Conseil de l'Etat, 7) les arrêtés du Conseil des Ministres, 8) les décisions du Président du Conseil des Ministres et des ministres, 9) les décisions des Conseils Populaires. L'auteur donne des traits constitutionnels des genres cités des actes juridiques; leur contenu et leur forme, ainsi que leur force juridique, leur place dans le système des sources du droit en Pologne, le rapport à la Constitution de la RPP, et dans le cas des actes présentés dans les points 5-9 — aussi leur relation aux lois ordinaires et aux décisions de la Diète comme ces affaires sont réglées par la Constitution de la RPP.