

# Ankieta

na temat:

## Czy dekret prasowy obowiązuje ?

Na wyraźne życzenie naszych czytelników zorganizowaliśmy powyższą Ankiętę. Z prośbą o wzięcie w niej udziału zwróciliśmy się do wszystkich profesorów prawa konstytucyjnego (prof. Cybichowskiego, prof. Ehrlicha, prof. Jaworskiego, prof. Komarnickiego, prof. Kulczyckiego, prof. J. Maliniaka, prof. J. Makowskiego, prof. Peretiatkowicza, prof. Rostworowskiego, prof. Starzyńskiego), profesorów prawa karnego (prof. Bossowskiego, prof. Glasera, prof. Krzymuskiego, prof. W. Makowskiego, prof. Makarewicza, prof. Wróblewskiego), oraz do prawników specjalnie interesujących się tem zagadnieniem.

### **1. Opinia Dr. Z. Cybichowskiego, profesora Uniwersytetu Warszawskiego.**

Rozporządzenie Prezydenta o prawie prasowym jest rozporządzeniem ustawodawczym. Rozporządzenia ustawodawcze tracą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu 14-tu dni po najbliższem po wydaniu posiedzeniu Sejmu, „lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone” (art. 44 Konstytucji w brzmieniu noweli z 2 sierpnia 1926 r.). Przepis ten przewiduje dwa wypadki wygaśnięcia rozporządzenia ustawodawczego: jeden wypadek dotyczy rozporządzenia nieprzedstawionego, drugi — rozporządzenia przedstawionego; rozporządzenie, niezłożone Sejmowi w przepisany okresie, wygasa, zaś rozporządzenie złożone traci moc, o ile Sejm je uchyli. Uchylenie rozporządzenia, jako akt ustawodawstwa, wymaga formy ustawy. Uchylenie nie jest oczywiście aktem administracyjnym, lecz stanowieniem prawa, a według art. 3 konstytucji zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania. Z tego wynika, że projekt ustawy o uchyleniu rozporządzenia musi być przedstawiony Senatowi (art. 35 Konstytucji).

Zajęcie w tej sprawie innego stanowiska przez Sejm mia-

łoby charakter wiążący tylko w razie uchwalenia ustawy, interpretującej stosownie do poglądów Sejmu Konstytucję w sposób autentyczny. Ustawa taka wymagałaby zastosowania rygorów, przewidzianych dla zmiany Konstytucji. Ponieważ tej ustawy nie wydano, Sejm nie jest skrępowany opinią, że rozporządzenie Prezydenta może być uchylone przez ustawę, choć nie jest złożone, a jeśli je rząd złoży, wystarcza do uchylenia uchwała Sejmu, tak że wyłączony jest Senat. Konstytucja instytutu takich uchwał sejmowych nie zna, art. 44 Kie stanowi, że Sejm uchyla rozporządzenie przez uchwałę, a jest rzeczą jasną, że złożenie lub niezłożenie rozporządzenia nie może zmienić charakteru uchylenia, jako aktu ustawodawstwa.

Powoływanie się na fakty z czasu powstania art. 44 Konstytucji nie jest możliwe, o ile nie znalazły one wyrazu w samej Konstytucji. (Patrz moje Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego. Tom II, Warszawa, 1927, str. 111 i nast.)

## 2. Opinia P. Władysława Czapińskiego.

W odpowiedzi na uprzejme zaproszenie Redakcji „Ruchu prawniczego i ekonomicznego” wzięcia udziału w ankiecie p. t. „Czy dekret prasowy obowiązuje?” mam zaszczyt podać następującą opinię:

Każdy akt ustawodawczy, traci moc: 1) albo skutkiem upływu terminu, na który został wydany, lub którego upływ z mocy prawa powoduje wygaśnięcie aktu, 2) albo skutkiem uchylenia go przez akt późniejszy o większej lub równej mocy, 3) albo skutkiem tak daleko idącej zmiany warunków, na które był obliczony, że dalsze stosowanie go staje się faktycznie niemożliwe.

Czy zaszedł co do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie prasowym jakkolwiek z powyższych wypadków. Co do 1 — odpowiedź wypada przecząco: w Rozporządzeniu tem, mającem moc ustawy, nie jest przewidziany żaden termin jego obowiązywania; termin zaś, którego nieodtrzymanie mogło spowodować wygaśnięcie mocy tego Rozporządzenia: złożenie go Sejmowi w ciągu 14 dni od rozpoczęcia sesji, został dotrzymany. Co do 3 — odpowiedź wypada również przecząco: wypadki tego rodzaju zachodzą przeważnie co do niektórych norm ustawowych dawnych, np. wydanych przez władze b. państw zaborczych, które to normy skut-

kiem zasadniczej zmiany warunków politycznych (utworzenie nowego Państwa o innym ustroju politycznym i władzach) lub socjalnych (zniesienie ustroju stanowego itd.) muszą być uznane za wygasłe.

Co do wypadku 2) — sprawa wymaga nieco dłuższego omówienia. Czy uchwała Sejmu z dnia 19 września 1927 r. może być uważana za akt o mocy większej lub równej z Rozporządzeniem o prawie prasowym? Przeciwno twierdzącej odpowiedzi przemawiają następujące względy:

Akt uchylający dla nabrania mocy musi być ogłoszony w sposób przewidziany dla aktów ustawodawczych, a więc w Dzienniku Ustaw, co dotąd nie nastąpiło. Ani zamieszczenie treści uchwały w stenogramie sejmowym, ani podanie jej do publicznej wiadomości w prasie takiego ogłoszenia zastąpić nie może. Jeżeli czynniki powołane do ogłaszania aktów ustawodawczych nie ogłosiły aktu, który ogłosić były obowiązanym, wówczas może to co najwyżej powodować konstytucyjną odpowiedzialność tych czynników, nigdy zaś uchylić wymóg ogłoszenia aktu dla nadania mu mocy aktu ustawodawczego. A zatem już ten wzgląd formalno-prawny przemawia za tem, że dekret prasowy nadal obowiązuje. Ten pogląd prawny jest powszechnie przyjęty w ustawodawstwie europejskiem. Przyjęcie innej zasady prowadziłoby do chaotycznego unormowania stanu prawnego w Państwie.

Rozpatrzmy jednak, czy nasze ciała ustawodawcze, uchwalając odnośny ustęp Konstytucji (ustęp 7 art. 44), nie przyjęły właśnie takiej zasady odmiennej? Zapoznanie się z brzmieniem tego ustępu nie daje podstawy do takiego wniosku. Z tego, że rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, mające moc ustawy, tracą moc, „jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone”, bynajmniej nie wynika, że uchylenie to nie musi być stwierdzone w trybie przewidzianym dla ustaw, a więc przez ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Inaczej musiałoby to być wyraźnie powiedziane. To też nawet i z listu Marszałka Sejmu do Prezesa Rady Ministrów nie można wywnioskować, aby Marszałek uważał uchylenie za dokonane przez sam fakt uchwały bez ogłoszenia tej uchwały w Dzienniku Ustaw.

Teraz rozpatrzmy kwestję formy tego uchylania: czy ma być to zwykła uchwała Sejmu, czy też ustawa. Marszałek Sejmu twierdzi, że w danym wypadku wystarczy uchwała, gdyż nie zachodzi analogja z ustępem 2 art. 49 Konstytucji (kiedy pomimo że jest mowa tylko o zgodzie Sejmu, koniecz-

na jest ustawa). Twierdzenie to p. Marszałek popiera argumentem, że wola ustawodawcy było uchylanie tych dekretów drogą zwykłych uchwał, jak świadczą o tem obrady Sejmu.

Argumentacja ta nie jest słuszna.

Przedewszystkiem należy stwierdzić, że wola, którą miał ustawodawca przy uchwalaniu ustawy, bynajmniej nie przesądza o woli, która znalazła wyraz w ustawie. A tylko ta ostatnia wola ma znaczenie decydujące przy interpretacji postanowień ustawy. Dalej, jeżeli nawet powołać do współdziałania w interpretacji ustawy, jako źródło pomocnicze, protokół obrad parlamentarnych, to w każdym razie za źródło takie należałoby uznać tylko protokół obrad plenarnych izby, nie zaś obrad jej komisji. Wola tej ostatniej, jako organu wewnętrznego i pomocniczego izby, jest dla obywateli obojętną, gdyż komisja nie ma mandatu do reprezentowania woli Narodu. Wreszcie w naszej sprawie nie wystarczyłaby nawet zdecydowana wola całej izby. Nie zapominajmy, że chodzi tu o interpretację ustępu Konstytucji, a więc ustawy, w której wola obu izb ma równorzędne znaczenie, w której Sejm nie może przegłosować Senatowi żadną większością głosów, gdyż dla dojścia do skutku każdego postanowienia wymagana jest większość  $\frac{2}{3}$  głosów tak jednej izby, jak drugiej (ust. 1 art. 125 Konstytucji). P. Marszałek Sejmu zdaje się zupełnie o tem zapominać. Dlatego mówiąc o woli ustawodawcy i w tym wypadku ma na myśli jedynie wolę Sejmu, ignorując Senat. A jakąż była wola Senatu podczas obrad nad zmianą Konstytucji. Odpowiedź na to wymowną daje stenogram 136 posiedzenia Senatu (str. 85—86). Senat wyraźnie chciał dzielić uprawnienia Sejmu do uchylania omawianych rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej i uzależniał od tego swoją zgodę na nowelizację art. 44 Konstytucji. Dlaczegoż więc ta wola Senatu nie znalazła wyrazu w noweli konstytucyjnej, zapyta zdumiony czytelnik? Dlatego, że P. Marszałek Sejmu podczas powtórnego, uzgadniającego, głosowania noweli w Sejmie (p. Stenogram 299 posiedzenia Sejmu str. 28), potraktował tę nowelę, jak zwykłą ustawę, jakkolwiek wymagającą kwalifikowanej większości głosów Sejmu:  $\frac{2}{3}$  głosów i, zamiast poddać pod głosowanie ustępami względnie zdaniem to brzmienie noweli, które przyjął Senat, a, w razie nieprzyjęcia przez Sejm, skonstatować, że odpowiednie ustępy względnie zdania odpadły, jako nie mające za sobą wymaganej większości  $\frac{2}{3}$  głosów obu izb, głosował oddzielnie wyjęte z noweli wyrazy, jako „poprawki” Senatu i spowodował tem przegłosowanie Senatu

przez Sejm —  $\frac{2}{3}$  głosów Sejmu! Skutkiem tego nietylko nie może być w danym wypadku mowy o woli ustawodawcy, t. j. ujawnionej zgodnej woli obu izb, pozwalającej na interpretowanie omawianego ustępu Konstytucji tak, jak interpretuje go Marszałek Sejmu, ale może być postawiona kwestja, czy ostatecznie zdanie ust. 7 art. 44 Konstytucji powinno być wogóle uważane za uchwalone, czy też winno odpaść drogą sprostowania ogłoszonego tekstu wobec nieprzyjęcia go przez Senat? Natomiast dopóki w ustępie 7-ym art. 44 Konstytucji figuruje ostateczne zdanie w ustalonym przez P. Marszałka Sejmu brzmieniu, niema podstawy do takiej interpretacji, że uchylanie dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej, a w tej liczbie i dekretu prasowego, może się odbywać drogą jednostronnych uchwał Sejmu. Przeciwnie, należy wnioskować, że interpretacja tego ustępu według analogji z ustępem 2 art. 49 Konstytucji, a więc wymaganie uchylania drogą ustawy, jest całkowicie uzasadniona.

W ten sposób dochodzę do wniosku, że dekret prasowy tak ze względów formalno- jak i materialno-prawnych musi być uważany za obowiązujący nadal pomimo zapadłej uchwały Sejmu o jego uchyleniu.

### 3. Opinia Dr. St. Glasera, prof. Uniwersytetu Wileńskiego.

Na poparcie twierdzenia, że dekret prasowy utracił moc obowiązującą, pozwolę sobie przytoczyć następujące okoliczności:

1) Przemawia za tem interpretacja logiczna art. 44 Konstytucji. Sejm udzielając upoważnienia Prezydentowi Rzeczypospolitej, zastrzegł dla siebie jednocześnie prawo uchylania takich rozporządzeń, które okazałyby się niezgodne z wola Sejmu. Z prawa tego w danym wypadku skorzystał, uchylając uchylenie dekretu, o który chodzi.

Ponieważ publikacja uchwał Sejmu w formie przepisanej względnie przewidzianej dla postanowień, mających posiadać moc ustawy, wykracza poza zakres działalności Sejmu, przez to uzależnienie ważności uchwały Sejmu od jej ogłoszenia w takiej formie w wypadku przewidzianym w ust. 7 art. 44 Konstytucji, musiałoby uczynić iluzorycznem prawo Sejmu, zastrzeżone w art. 44 ust. 7 in fine.

2) Jeżeli „publikacja” stanowi słusznie istotny warunek ważności ustawy, — co więcej, można powiedzieć, że jest inte-

gralną częścią składową ustawy<sup>1)</sup>, to z tego jednakowoż nie wynika, by moment publikacji był niezbędnym warunkiem uchylecia ustawy, czyli pozbawienia jej mocy obowiązującej. Wiadomo przecież, że ustawa może przestać obowiązywać nie tylko wskutek wyraźnej, ale także wskutek domniemanej woli ustawodawcy (np. *lex posterior derogat priori*); co więcej, może utracić moc obowiązującą w drodze t. zw. *desuetudo*, czyli przez wyjście ze zwyczaju<sup>2)</sup>). Jeżeli są to możliwe i znane formy pozbawienia mocy obowiązującej ustawy, a więc uchylecia ustawy bez formalnej publikacji; tembardziej może to mieć zastosowanie w odniesieniu do rozporządzeń.

3) Ale nie tylko z uwagi na formę, lecz również, a może w pierwszym rzędzie, ze względu na treść postanowienia, o które chodzi, należy przyjąć możliwość tegoż uchylecia w sposób uproszczony, t. j. bez zachowania wszelkich, dla ważności ustawy przewidzianych warunków. Wolność prasy bowiem należy poczytać za warunek swobód konstytucyjnych.

Dekret prasowy, stanowiąc ograniczenie wolności prasy, tem samem wprowadził ograniczenie w dziedzinie tych swobód<sup>3)</sup>). Wszelkie więc zniesienia takich ograniczeń i przywrócenie tem samem praw przez Konstytucję poręczonych, winno być umożliwiające w sposób jak najprostsz.

#### 4. Opinia Dr. Wacława Komarnickiego, prof. Uniwersytetu Wileńskiego \*)).

Okres, w którym żyjemy, jest w Polsce epoką zagadnień konstytucyjnych. Gdy jedne schodzą z porządku dziennego,

<sup>1)</sup> Por. *Glaser*: O mocy obowiązującej ustawy pod względem czasu, 1921.

<sup>2)</sup> Por. *Glaser*, 1. c. 42.

<sup>3)</sup> Zajmując się obecnie historją przestępstw politycznych w okresie drugiej Restauracji we Francji, napotkałem bardzo znamienne słowa, wypowiedziane w tym przedmiocie w czasie dyskusji parlamentarnej w r. 1817. Ę tak *Chateaubriand* zakończył swe przemówienie: „...et, encore une fois, il n'y a pas de liberté constitutionnelle sans liberté de la Presse. L'Etat peut être troublé, comme dit M. de Bonald, par ce que peuvent dire les journaux, mais il peut périr par ce qu'ils ne disent pas". Po nim dodał *Benjamin Constant*: „Avec la Presse, il y a quelquefois désordre; sans la Presse, il y a toujours servitude, et, dans cette servitude, il y a désordre aussi, car le pouvoir illimité devient fou...”

\*) Ponieważ pierwotny tekst naszej ankiety brzmiał: „Czy rozporządzenia Prezydenta z mocą ustawy mogą być uchylone przez Sejm w formie

wyłaniają się nowe. Bez wątplenia jest to wskaźnikiem nieustalenia się ostatecznych stosunków politycznych; poatem redakcja ustawy z d. 2 sierpnia 1926 r. o zmianie Konstytucji, wydanej naprędce i w wirze zamętu politycznego, jest szczególnie podatna do powstawania wątpliwości konstytucyjnych. Ostatnio wątpliwości te powstały na tle art. 44 konstytucji, w swej nowej formie stanowiącego podstawę do wydawania przez Prezydenta Rzeczypospolitej dekretów z mocą ustawy. Dekrety te tracą moc obowiązującą, jeżeli nie będą złożone sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższem posiedzeniu Sejmu lub jeżeli po złożeniu Sejmowi będą przez Sejm uchylone. Już sama redakcja tego przepisu jest niewystarczająca, ponieważ nie mówi o formie uchylenia dekretów. Wnioskować jednak należy, iż ponieważ według brzmienia jego uchyla dekrety Sejm, o udziale zaś Senatu przepis nic nie mówi, dekrety uchylane są w drodze uchwał Sejmu; a więc nie w drodze ustawodawczej. Zresztą, prócz brzmienia przepisu, mamy dowód w historii jego powstania, iż chodziło o uchylanie dekretów nie w drodze ustawodawczej, lecz w drodze uchwały Sejmu, mianowicie przy uchwalaniu zmiany Konstytucji odrzucona została poprawka senatora Kasznicy, proponującego dodanie słów: „w trybie ustawodawczym”. Uchylenie dekretu w drodze uchwały Sejmu nastąpić może dopiero po złożeniu go Sejmowi przez rząd. Tutaj brzmienie Konstytucji nie pozostawia żadnej wątpliwości. Zachodzi jednak pytanie, czy dekret nie może być uchylony w drodze ustawodawczej, zanim będzie przez rząd przedstawiony. Na to pytanie należy bezwarunkowo odpowiedzieć twierdząco. Wszelka ustawa, prócz konstytucyjnej, może być przez Sejm i Senat w zwykłej drodze ustawodawczej uchylona: stosuje się to zatem a fortiori do dekretów. Nie mogą one mieć mocy wyższej od ustaw, uchylonych przez parlament. Dekrety powstają na mocy delegacji władzy ustawodawczej: władza delegowana, jest to władza podporządkowana i ograniczona. Ograniczona jest ta władza do zakresu delegacji, którego przekroczyć jej nie wolno, podporządkowana zaś jest woli władzy udzielającej delegacji. Zmiana konstytucji nie uszczupliła władzy ustawodawczej Sejmu, nie stworzyła drugiego, równorzędnego źródła

uchwały, czy też wymagają formy ustawy?" prof. Komarnicki nadesłał nam swoją odpowiedź na powyższe pytanie. Wyjazd p. prof. Komarnickiego za granicę uniemożliwił nam zwrócenia się do niego z prośbą o przystosowanie swej odpowiedzi do nowej redakcji naszej ankiety.

ustawodawstwa. Przeciwnie, stworzyła tylko możliwość wydawania przez władzę wykonawczą dekretów, t. j. rozporządzeń z mocą ustawy, dodajmy tutaj: z prowizoryczną mocą ustawodawczą. To znaczy: dekrety wprawdzie rodzą skutki ustawowe, aż do ich uchylecia, ale możliwość ich uchylecia jest zgóry w Konstytucji przewidziana, są one więc wydane pod warunkiem rozwiązującym, nie są ostatecznymi normami ustawowymi stąd mogą być uchylone nietylko przez ustawę, lecz przez uchwałę w trybie specjalnie przewidzianym. Okoliczność, iż nowelizacja art. 44 konstytucji jest późniejsza, niż art. 3 i 10 Konstytucji, mówiących o wykonywaniu władzy ustawodawczej przez Sejm, nic nie ma do rzeczy: nie zachodzi tutaj wcale stosunek ustawy późniejszej specjalnej do ustawy wcześniejszej ogólnej. Normy dawne Konstytucji, łącznie z nowymi, tworzą jedną całość, jedną ustawę konstytucyjną; prawidłowa wykładnia musi je uzgodnić, wytłumaczyć bez wewnętrznej sprzeczności. Sprzeczność ta zresztą wcale nie zachodzi: została wprawdzie stworzona specjalna procedura uchylania dekretów w drodze uchwały Sejmu, ale ona nie może skasować normalnego modus procedendi, wypływającej z pojęcia władzy ustawodawczej. W sprawowaniu swej funkcji podstawowej, ustawodawczej, Sejm może być przez działalność władzy wykonawczej w formie dekretów jedynie uzupełniony, nigdy zaś ograniczony. Władza dekretowania jest wkraczaniem władzy wykonawczej na teren właściwy władzy ustawodawczej. Dlatego też z politycznego punktu widzenia władza dekretowania musi być wykonywana z maximum rozważli i ostrożności, z prawnego punktu widzenia musi być wykonywana ściśle w granicach prawnych, to znaczy z zachowaniem przepisów konstytucyjnych wogóle i w szczególności ustawy o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Przekroczenie granic prawnych, t. j. bądź niezgodność dekretu z konstytucją, bądź przekroczenie zakresu upoważnienia, jak również wyraźna rozbieżność polityczna między rządem a Sejmem, ujawniona w dekrecie, daje możliwość Sejmowi do wkroczenia i powzięcia uchwały, unicestwiającej dany dekret. Przez uchwałę tę Sejm wykonywuje władzę kontrolującą nad sprawowaniem przez rząd udzielonego mu pełnomocnictwa. Dzięki takiemu właśnie charakterowi tego aktu sejmowego, Konstytucja nadaje mu formę uproszczoną uchwały. Zniesienie dekretu nie uwłacza powadze Prezydenta Rzeczypospolitej, w żadnym jednak razie nie można upatrywać w tem winy ze



strony Sejmu, wprost przeciwnie, jest rzeczą rządu przez wykonywanie władzy dekretowania ze skrupulatnością prawną i polityczną sprowadzić fakty znoszenia dekretów Prezydenta przez Sejm do minimum, oraz nie wywoływać przy tej okazji jawnej kolizji z opinią społeczną i parlamentem. To ostatnie bowiem tylko mogłoby przyczynić się do ujemy prestige'u głowy Państwa, a więc przyniosłoby większą szkodę niż możliwe korzyści, wypływające z dekretu. Rzeczą jest jasną, iż obok tej specjalnej funkcji, kontrolującej wydawanie dekretów, Sejm wykonywuje swobodnie i w pełnym zakresie władzę ustawodawczą, w drodze ustawodawczej może więc znosić wszelkie przepisy prawne, z wyjątkiem konstytucyjnych.

### **5. Opinia Dr. Ludwika Kulczyckiego, profesora Szkoły Nauk Politycznych w Warszawie.**

Odpowiedź na powyższe pytanie nie jest bynajmniej trudna, jeżeli trzymać się ściśle tekstu obowiązującej obecnie u nas Konstytucji.

Istotnie, ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku zawiera też i ustęp następujący o rozporządzeniach Prezydenta:

„Rozporządzenia te tracą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższem posiedzeniu Sejmu, lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone”.

W powyższym ustępie mowa jest wyłącznie tylko o Sejmie. Opuszczenie, dotyczące Senatu, nie jest bynajmniej przeczeniem, gdyż Senat domagał się nawet, aby nie był pominięty przy uchylaniu rozporządzeń Prezydenta; Sejm jednak odrzucił żądanie Senatu.

Powoływanie się na to, że dekret prasowy, oparty na pełnomocnictwach udzielonych Prezydentowi — może być uchylony tylko w ten sposób jak uchylane bywają ustawy, opiera się na nieporozumieniu. Dekret Prezydenta z mocą ustawy nie jest mimo wszystko ustawą. Do ustawy zbliża go jego konsekwencja (moc ustawodawcza), różni zaś sposób powstania, wynikający z pełnomocnictwa. Ustawa wychodzi bezpośrednio z ciała ustawodawczych; rozporządzenie z mocą ustawy tylko pośrednio, jakby z drugiej ręki. Skoro więc źródło bezpośrednio i sposób powstania rozporządzenia Prezydenta są inne niż ustawy, to i sposób uchylecia go może być także inny niż ustawy. Autorom ustawy chodziło właśnie o to, aby

łatwiej było uchylić dekret nie pochodzący wprost od ciał ustawodawczych, niż ustawę uchwaloną przez nie.

Nie można też uznać za słuszny poglądu, że dekret prasowy jest ważny, ponieważ przepis prawny nie pozwala na ogłaszanie uchwał Sejmu w Dzienniku Ustaw, a więc i uchwały uchylającej dekret prasowy Prezydenta.

Istotnie, wskazano już na to, że był wypadek ogłoszenia uchwały sejmowej w tym dzienniku. Ale gdyby nawet wypadek ten nie zaszedł, to i tak argument ten byłby bez znaczenia, gdyż jeżeli nawet istnieje jakiś przepis prawny, a później uchwaloną jest jakaś ustawa o charakterze konstytucyjnym, która pośrednio, albo bezpośrednio sprzeczną jest z tym przepisem prawnym, to nie ustawa konstytucyjna, lecz odwrotnie przepis prawny przed ustawą konstytucyjną ustąpić powinien.

Dr. Maciej Starzewski, w świeżo ogłoszonej książce p. t. „Środki zabezpieczenia prawnego Konstytucji” słusznie mówi na str. 49 :

„Logicznie rzeczy biorąc bowiem, ustawa pozostająca w konflikcie z konstytucją musi ustąpić pierwszeństwa konstytucji formalnej, jako normie wyższej.... Każdy zatem organ, mający ustawę stosować, jest zobowiązany zbadać, czy ta ustawa zgodną jest z Konstytucją”.

Zresztą, tam gdzie niema organu sądowego rozstrzygającego o zgodności ustaw z Konstytucją, w razach wątpliwych, decyzja ostateczna należy z natury rzeczy do ciał ustawodawczych, a nie do władzy wykonawczej.

Z powyższych więc względów jest rzeczą niewątpliwą, że dekret prasowy nie obowiązuje.

## **6. Opinia Dr. Antoniego Peretiatkowicza, profesora Uniwersytetu Poznańskiego.**

Nie kwestionując celowości politycznej dekretu prasowego chciałbym tu rozpatrzeć to zagadnienie wyłącznie z punktu widzenia prawniczego. Sądzę, że w kwestji tej odróżnić należy trzy pytania.

1. Czy uchylanie rozporządzeń, z mocą ustawy, może nastąpić w formie „uchwały” Sejmu, czy też wymaga formy „ustawy”?

2. Czy, w razie przyjęcia przez Sejm formy „uchwały”, uchwała taka może, wzgl. musi być ogłoszona w Dzienniku Ustaw?

3. Czy, wobec braku ogłoszenia uchwały w Dzienniku Ustaw, rozporządzenie z mocą ustawy nadal obowiązuje, choćby było legalnie przez Sejm uchylone?

i. Co do pierwszego pytania, sędzę, że stanowisko Rządu nie da się w żaden sposób obronić argumentami prawnymi. Wprawdzie Konstytucja nie przewiduje, w jakiej „formie” uchylenie rozporządzenia przez Sejm ma nastąpić, ale Konstytucja przewiduje wyraźnie, że to uchylenie ma być przez Sejm dokonane. Nie potrzeba zatem żadnych skomplikowanych konstrukcji prawnych, ażeby dojść do tego prostego wniosku, że czynnikiem najbardziej powołanym do decydowania o „formie” uchylenia jest sam Sejm, skoro on właśnie ma decydować o uchyleniu, a żadna „forma” uchylenia nie jest przez Konstytucję przewidziana. Skądby Rząd miał tytuł prawny do decydowania o „formie” uchylenia, jeżeli Konstytucja nie przewiduje żadnego wpływu Rządu w tej materji?

Podobnie, gdyby Konstytucja nadawała Rządowi prawo decydowania w jakiejś materji, a nie mówiła nic o „formie” tej decyzji, to czynnikiem powołanym do decydowania o tej „formie” byłby sam Rząd. W obu wypadkach, rzecz jasna, wybór „formy” nie będzie nieograniczony, tylko musi obracać się w granicach „form”, przewidzianych wogóle w Konstytucji dla decyzji Rządu wzgl. Sejmu.

Żądanie formy „ustawy” dla uchylenia rozporządzeń przez Sejm oznaczałoby w konsekwencji ograniczenie normalnej władzy ustawodawczej Sejmu, przewidzianej w Konstytucji. W przypadku bowiem, gdy Sejm głosuje za uchyleniem, a Senat głosuje przeciw uchyleniu, moc obowiązująca uchylenia wymagałaby większości kwalifikowanej Sejmu. Oznaczałoby to, że pewne normy ustawowe mogą stale obowiązywać, jakkolwiek zwykła większość Sejmu na nie się nie godzi. Cóżby w takim razie znaczył art. 3 Konstytucji, który głosi, że „nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony”.

Nawet ustawodawstwo faszystowskie, które miało pewien wpływ na zmianę Konstytucji polskiej w roku ubiegłym, przewiduje, że dekrety z mocą ustawy tracą swą moc obowiązującą, jeżeli jedna z Izb odmówi ich zatwierdzenia lub też, jeżeli w ciągu 2 lat nie zostały zastąpione przez ustawę<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Por. moją książeczkę „Państwo faszystowskie”. Bilans rządów pięcioletnich. 1927 r.

Również przewidziane w dawnej konstytucji austriackiej cesarskiej „rozporządzenia z prowizoryczną mocą ustawy” (słynny § 14-ty) traciły swą moc obowiązującą, jeżeli jedna z Izb odmówiła ich zatwierdzenia.

Dalej pamiętać należy, że według naszej Konstytucji, „ustawy” ogłasza Prezydent, jednakże termin dla tego ogłoszenia nie jest przez Konstytucję przewidziany. Wynika stąd, że nawet w razie uchwalenia „ustawy” uchylającej rozporządzenie, ogłoszenie tej ustawy może ulec zwłóce bez określonego terminu.

Wreszcie, gdyby uchylenie rozporządzenia przez Sejm wymagało formy „ustawy”, to w jakim celu Konstytucja mówiłaby o prawie Sejmu do uchylania tych rozporządzeń? Przecież możliwość uchylenia jednej ustawy przez drugą, późniejszą, jest zupełnie dla prawnika oczywistą i nie wymaga specjalnego zaznaczenia w Konstytucji.

Argumentacja Rządu jest słuszną tylko na jednym punkcie mianowicie, gdy powołuje się na art. 49-ty Konstytucji, który dla pewnych umów międzynarodowych wymaga „zgody Sejmu”, jakkolwiek w praktyce stosuje się formą „ustawy”, dla wyrażenia tej zgody. W tym przypadku mamy istotnie do czynienia z pewnym samoograniczeniem praw Sejmu, który dobrowolnie zgodził się na formę „ustawy”, jakkolwiek to nie było konieczne według Konstytucji. Jednakże z tego dobrowolnego samoograniczenia praw Sejmu w jednym przypadku nie można wyciągać wniosku, iż jest on obowiązany czynić to także we wszystkich innych przypadkach, gdy Konstytucja mówi tylko o decyzji samego Sejmu. Tembardziej nie można stosować analogii do „uchylania” rozporządzeń, ponieważ w przypadku umów międzynarodowych nie przyjdą one do skutku bez zgody zwykłej większości Sejmu, podczas gdy w przypadku „uchylenia” rozporządzeń, zwykła większość Sejmu może się okazać bezsilną, jak to poprzednio wykazałem.

Dochodzimy zatem do wniosku, że Sejm był zupełnie uprawniony do uchylenia t. zw. dekretu prasowego w formie zwykłej „uchwały”.

2. Powstaje teraz dalsze pytanie, czy uchwała taka może, wzgl. musi być ogłoszona w „Dzienniku Ustaw”?

Nie widzę przeszkód formalnych do ogłoszenia takiej uchwały w Dzienniku Ustaw. Wprawdzie ustawa z 1919 r. powiada, że w Dzienniku Ustaw mają być ogłaszane ustawy, umowy międzynarodowe i rozporządzenia Rządu, ale nie wynika stąd bynajmniej zakaz ogłaszania tego, co faktycznie nosi

charakter aktu ustawodawczego, bo zmienia normy ustawowe, jakkolwiek formalnie aktem ustawodawczym nie jest. Zresztą podkreślano już niejednokrotnie, że w Dzienniku Ustaw były ogłaszane uchwały Sejmu, które nie miały nawet charakteru ustaw lub rozporządzeń (np. uchwała z 23 czerwca 1923 r., w sprawie zasłużenia się narodowi marsz. Józefa Piłsudskiego).

Z drugiej jednak strony nie widzę konieczności ogłoszenia takiej uchwały sejmowej w Dzienniku Ustaw. Byłoby to najwłaściwsze, ale nie jest bynajmniej konieczne. Minister Sprawiedliwości może w inny sposób zawiadomić sądy i prokuraturę o uchyleniu rozporządzenia, bądź w Dzienniku Urzędowym, bądź w Monitorze Polskim, a nawet w drodze zwykłego okólnika lub oficjalnego komunikatu w pismach. Przecież w przypadku, gdy rozporządzenia z mocą ustawy nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu dni 14, niema wątpliwości, że tracą one moc obowiązującą, a jednak władze państwowe musiałyby być o tem zawiadomione w jakiś sposób oficjalny, również niekoniecznie zapomocą Dziennika Ustaw.

3. Najtrudniejszą jest odpowiedź na pytanie trzecie, a mianowicie, czy dekret prasowy obowiązuje, jakkolwiek uchylene go przez Sejm nie zostało w Dzienniku Ustaw ogłoszone?

W dotychczasowej praktyce sądowej widzimy stanowiska dość skrajne. obrońcy w procesach prasowych twierdzą, że dekret prasowy nie obowiązuje, ponieważ uchylenie go przez Sejm jest „faktem notorycznym”. Niektóre zaś sądy niższych instancji stają na stanowisku, że dekret prasowy obowiązuje, ponieważ uchylenie go nie zostało w Dzienniku Ustaw ogłoszone.

Obydwa te stanowiska wzbudzają pewne wątpliwości. Ogłoszenie „uchylenia” w Dzienniku Ustaw nie jest konieczne, jak już poprzednio wykazałem, gdyż sądy mogą także w inny sposób być oficjalnie poinformowane o dokonaniem „uchylenia”. Jednakże to oficjalne poinformowanie sądów wydaje mi się konieczne, natomiast stosowanie pojęcia faktu notorycznego do aktów prawnych uważam za wątpliwe. Akt prawny „uchylenia” zależy od całego szeregu warunków, związanych z regulaminem Sejmu i z przebiegiem faktycznym obrad sejmowych. Stwierdzanie tego wszystkiego przez sądy byłoby dość trudne. Nawet oparcie się na sprawozdaniach stenograficznych obrad sejmowych nie byłoby wystarczające, gdyż sprawozdania te mówią o poszczególnych momentach przebiegu obrad, nie zaś o ich związku prawnym. Zresztą spra-

wozдания te ukazują się niekiedy dość późno i noszą charakter informacyjny; oficjalnie miarodajnym jest tekst protokołu posiedzenia, spisane go przez sekretarza Sejmu i podpisanego przez Marszałka Sejmu.

Nie zwrócono dotychczas uwagi na to, że osobą powołaną do oficjalnego stwierdzenia, czy nastąpiła uchwała Sejmu dotycząca „uchylenia”, jest osoba Marszałka Sejmu. Jeżeli sądy nic nie wiedzą oficjalnie o „uchyleniu”, to mogą zawsze zwrócić się do Marszałka Sejmu z oficjalnym zapytaniem. Sądzę, że Sąd Najwyższy winien to uczynić, skoro sprawa sporna dojdzie do niego w normalnym toku instancji.

Odpowiedź Marszałka Sejmu będzie oficjalnym zawiadomieniem Sądu i wystarczającą podstawą faktyczną i prawną dla odpowiedniego wyroku. Sąd będzie mógł wprowadzić samodzielnie ocenić znaczenie prawne decyzji sejmowej, jednakże będzie miał dla tej oceny prawnej niezbędne elementy faktyczne i prawne, stwierdzone oficjalnie. Przejawia się w tym wyraźnie proklamowana w naszej Konstytucji zasada podziału władz i wynikająca z niej zasada niezawisłości sądów, niezawisłości od władzy rządowej.

Gdyby Sąd nie uważał za wskazane zwracać się do Marszałka Sejmu, to może zażądać od strony, powołującej się na uchwałę Sejmu, przedłożenia kopii protokołu posiedzenia, podpisanego przez Marszałka Sejmu.

Cała wyżej omówiona kwestja sporna, która wywołała tyle zamętu w naszym życiu prawnym, jest ponownym dowodem, jak bardzo brakuje nam Trybunału Konstytucyjnego, któryby rozstrzygał konflikty konstytucyjne. Utworzenie takiego Trybunału jest niezbędnym postulatem państwa praworządne go, o czym już niejednokrotnie pisałem.

## **7. Opinia p. Z. Sitnickiego, sędziego pokoju.**

Spór konstytucyjny, jaki wynikł we wrześniu 1927 r. między Sejmem a Rządem na tle uchyleneia t. zw. „dekretów prasowych” w drodze zwykłej uchwały sejmowej, ma znaczenie głębsze, niżby się napozór zdawało. Nie chodzi tu bowiem o konkretny wypadek, o taki czy inny los rzeczonych „dekretów”, lecz o zagadnienie konstytucyjne natury ogólnej, polegające na pytaniu, w jakiej formie mogą być uchylane rozporządzenia z mocą ustawy, popularnie zwane „dekretami”. Aby jednak obiektywnie odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie, należy przedewszystkiem całkowicie abstrahować od

treści zakwestjonowanych dekretów prasowych, zapomnieć narazie o tem, czy są one dobre, czy złe i czy zatem utrzymanie ich z tych czy innych (np. partyjno-politycznych) względów byłoby wskazane i celowe. Z drugiej strony przy rozstrzygnięciu powyższego zagadnienia należy również abstrahować od względów natury konstytucyjno-politycznej, od chęci „rozszerzania”, czy „zweźniania” uprawnień Sejmu lub Senatu drogą takiej czy innej wykładni spornego przepisu Konstytucji. Słowem zagadnienie rozstrzygać należy wyłącznie w płaszczyźnie teorii prawnej, na podstawie istniejących przepisów ustawy konstytucyjnej.

Sporny ustęp art. 44 Konst. w brzmieniu, nadanem mu przez nowelę do Konstytucji z dnia 2 sierpnia 1926 r., brzmi: „Rozporządzenia te (t. zn. dekrety) tracą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższem posiedzeniu Sejmu, lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone”. Prezes Rady Ministrów i Minister Sprawiedliwości stoja, jak wynika z pisma p. premiera z dnia 23 września 1927 r., na stanowisku, iż zacytowany przepis oznacza, iż rozporządzenia z mocą ustawy mogą być uchylane tylko w drodze uchwały obu Izb, czyli ustawy, należycie ogłoszonej, podczas gdy Sejm w osobie swego Marszałka wypowiedział, jak wiadomo, pogląd, że do uchylenia takiego rozporządzenia wystarcza zwykła uchwała Sejmu. Interpretacja p. premjera opiera się na argumentach, że tak powiemy, gramatycznych, polegających na tem, że pod wyrazem „Sejm” w art. 44 Konstytucji należy rozumieć obie Izby. Argumentację tę ułatwia istotnie niefortunna terminologia, przyjęta w naszej Konstytucji. Nazywa ona bowiem wyrazem „Sejm” (nb. niezgodnie z naszą tradycją konstytucyjną) zazwyczaj to; co winno nosić nazwę „Izby Poselskiej”, czasem jednak używa tego wyrazu (zgodnie z tradycją) jako zbiorową nazwę obu Izb, czyli w znaczeniu „parlamentu” (por. art. 3, 49, 114 oraz art. 42, 43, 45, 48, 50, 58, 124). W każdym razie taka niezgodna z poczuciem językowym nomenklatura wielce sprzyja niejasności i może jeszcze, o ile nie będzie poprawiona, wywołać wiele nieporozumień w przyszłości, na co dawno już zwracano uwagę (por. mój artykuł w „Kurjerze Warszawskim” z d. 14 marca 1921 r.).

Odpowiedzią na taką interpretację art. 44 Konstytucji są argumenty p. Marszałka Sejmu. W piśmie swem podaje on historję przebiegu obrad nad spornym przepisem, z której wynika, że ustawodawca przy układaniu noweli sierpniowej pod

wyrazem „Sejm” rozumiał bezwzględnie Izbę poselską, czego najlepszym dowodem jest fakt odrzucenia poprawek Senatu, zmierzających właśnie do wprowadzenia zasady, że rozporządzenia z mocą ustawy winny być uchylane w drodze ustawy, nie zaś uchwały jednej Izby. Odrzucenie tych poprawek przez Sejm spowodowane było, jak wynika z ówczesnych przemówień posłów, zarówno obawą „rozszerzenia” uprawnień Senatu, jak i okolicznością, że Sejm, dopuszczając wydawanie dekretów tylko „w razie nagłej konieczności państwowej”, pragnął sobie zastrzec ułatwioną i szybszą formę ich uchylania w razie, gdyby doszedł do przekonania, że odnośny dekret nie jest wywołany nagłą koniecznością państwową. Czy te pobudki Sejmu były słuszne, czy nie — to sprawa uboczna. Narazie chodzi o stwierdzenie, że ustawodawca pragnął wprowadzić zasadę uchylania dekretów drogą uchwały sejmowej.

Widzimy z tego, że interpretacja p. premiera opiera się na przesłankach wątplych, które tracą moc argumentu w obliczu wyraźnie stwierdzonej woli ustawodawcy.

Atoli wspomniane pismo p. premiera podnosi i drugą wątpliwość, natury techniczno-prawnej, a mianowicie, że „na podstawie obowiązujących przepisów prawnych uchwały sejmowe nie mogą być ogłaszane w „Dzienniku Ustaw”.

Przepisy prawne, o których wspomina pismo Prezesa R. M., zawarte są w ustawie z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw (D. Pr. 66, poz. 400). Art. 1 rzezzonej ustawy brzmi: „W Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej będą ogłaszane: 1) ustawy sejmowe, 2) ratyfikowane przez Sejm umowy międzynarodowe, 3) powszechnie obowiązujące rozporządzenia Rządu, wydane na podstawie istniejących ustaw, 4) oświadczenia rządowe, które w myśl obowiązujących przepisów w Dzienniku Ustaw umieszczone być winny. W razie wątpliwości, czy wydane rozporządzenie jest powszechnie obowiązujące i czy, jako takie, ma być umieszczone w Dzienniku Ustaw — rozstrzyga Rada Ministrów.”

Jak widzimy, istotnie ustawa nie przewiduje ogłaszania w Dzienniku Ustaw uchwał Sejmu czy Senatu. Tłumaczy się to tem, że ustawa rzezona wydana została w r. 1919, przed uchwaleniem Konstytucji, a więc za istnienia jednoizbowego parlamentu (Sejmu). Każda ustawa była wówczas sejmową, każda uchwała Sejmu — ustawą, albowiem Senat wtedy nie istniał. Nic dziwnego przeto, że ustawa nie mówi o konieczności ogłaszania „uchwał Sejmu”, gdyż to wówczas ro-



zumiało się samo przez się. Z chwilą jednak uchwalenia Konstytucji, wprowadzającej ustrój dwuizbowy parlamentu, omawiana ustawa stała się pod pewnemi względami anachronizmem. Dlatego też znowelizowanie jej, względnie nawet zastąpienie w całości przez inną, jest potrzebą pilną, tembardziej, że w myśl art. 126 Konstytucji ustawa ta winna była oddawna być przez Rząd „przedstawiona” parlamentowi „do uzgodnienia” z Konstytucją. Projekt noweli do tej ustawy, uchwalony przez obecny Sejm w dwóch czytaniach, nie stał się jeszcze dotąd — z powodu rozwiązania Sejmu — ustawą, obowiązuje tedy dawna, która nie przewiduje wprawdzie ogłoszenia „uchwał Sejmu”, ale, ściśle biorąc, nie przewiduje nawet ogłoszenia ustaw, konstytucyjnie dziś przez Sejm i Senat uchwalanych, mówi bowiem nadal tylko o ogłoszaniu ustaw „sejmowych”...

Trudności zatem natury techniczno-prawnej przy uchyleniu rozporządzenia z mocą ustawy drogą uchwały sejmowej istnieją niewątpliwie. Dają się one we znaki już oddawna. Tak n. p. uchwała Sejmu z dnia 28 czerwca 1923 r. w sprawie zaśłużenia się narodowi Marszałka Józefa Piłsudskiego została ogłoszona w Dzienniku Ustaw — zgodnie z nakazem w samej uchwale zawartym — tylko dzięki temu, że została jej nadana forma „zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. W ten sposób wówczas zręcznie ominięto trudności, następujące się przy ogłoszeniu uchwały sejmowej w Dzienniku Ustaw.

Trudności te są więc nieistotne i, jak wskazuje powyższy precedens, dają się przewyciężyć, tembardziej, że istnieje poważna kwestja, czy wogóle t. zw. „uchwały Sejmowe”, przewidziane Konstytucją, powinny być ogłaszane w Dzienniku Ustaw, pod rygorem nieuzyskania mocy obowiązującej. Konstytucja nasza, oprócz omówionego wypadku, zawartego w art. 44, przewiduje jeszcze następujące „uchwały Sejmu”: 1) uchwała usuwająca członków Najwyższej Izby Kontroli (art. 9), 2) uchwała, uznająca urząd Prezydenta Rzeczypospolitej za opróżniony (art. 42), 3) uchwała, pociągająca do odpowiedzialności karnej Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 51), 4) uchwała, stawiająca Ministra w stan oskarżenia (art. 59), 5) uchwała pociągająca Ministra do odpowiedzialności parlamentarnej (art. 58), 6) uchwała uchylająca zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów o stanie wyjątkowym (art. 124).

Jest rzeczą znamienne, że Konstytucja nigdzie nie wyma-

ga do ważności powyższych uchwał Sejmu ogłoszenia ich w Dzienniku Ustaw, aczkolwiek kwestję publikacji ustaw omawia wyraźnie w art. 35 i 44. Gdyby przeto zgodzić się na tezy, postawione przez Prezesa R. M. w wyżej cytowanym jego piśmie, to trzebaby uznać, że art. 9, 42, 51, 58, 59, 124 Konstytucji nie mają żadnego praktycznego znaczenia, gdyż przewidziane w nich uchwały sejmowe, jako nie podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, nie miałyby „mocy obowiązującej”. Gdyby zaś przyjąć, że i w tych artykułach wyraz „Sejm” oznacza obie Izby, to doszlibyśmy do tego, że członków Najwyższej Izby Kontroli usuwałoby się — drogą ustawy...

Z tego wynika, że uchwała Sejmu, uchylająca rozporządzenie z mocą ustawy, jest legalna, mimo, że nie zostanie ogłoszona w Dzienniku Ustaw. O istnieniu lub nieistnieniu prawa nie rozstrzyga bowiem drukarnia Dziennika Ustaw, lecz świadomość prawna społeczeństwa, której wykładnikiem są Sądy, obowiązane znać prawo w myśl zasady: *iura novit curia*. One też jedynie są konstytucyjnie powołane do ostatecznego rozstrzygnięcia interesującego nas zagadnienia. Art. 81 Konstytucji, stanowiąc, że „sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych, a *contrario* upoważnia je do badania ważności rozporządzeń z mocą ustawy. Ostatnie słowo, posiadające moc wiążącą, ma oczywiście Sąd Najwyższy. Jest on wprawdzie ustanowiony „do spraw sądowych, cywilnych i karnych” (art. 84 Konstytucji), nie zaś konstytucyjnych *sensu stricto*, atoli tam, gdzie prawo cywilne lub karne (jak w dekretach prasowych) zahacza o dziedzinę prawa konstytucyjnego, ma on nietylko prawo, ale i obowiązek wrzecz swoje stanowcze zdanie.

## **8. Opinia Dr. Stanisława Starzyńskiego, profesora Uniwersytetu Lwowskiego.**

Na pytanie, czy dekret prasowy obowiązuje, odpowiedź jest, krótka i jasna: nie. Wypowiadam to przekonanie prawne zupełnie stanowczo, albowiem:

1. Art. 5. ustęp 3 ustawy z dn. 2 sierpnia 1926 Nr. 78, poz. 442. Dz. U. R. P. mówi wyraźnie, że rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej tracą moc obowiązującą, jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone, a uchylenie to rzeczywiście nastąpiło drogą uchwały Sejmowej. Ze zaś do uchylenia wystarcza prosta uchwała a nie po-

trzeba aż ustawy, to się rozumie samo przez się, najpierw dlatego, że gdyby potrzeba aż ustawy, to byłaby wzmianka o uchylaniu zupełnie zbyteczna, gdyż w drodze ustawy można uchylić wszystko, nawet konstytucję; powtóre dlatego, że gdyby potrzeba aż ustawy, to nie możnaby mówić, (tak jak mówi ustawa z 2. sierpnia 1926), że rozporządzenie może być uchwalone przez sam Sejm, gdyż wtedy musiałby i Senat, jako drugi czynnik ustawodawczy, brać udział w tem uchyleniu.

2. Istnieje w tej mierze już precedens, albowiem przy uchyleniu poprzedniego dekretu prasowego Sejm wyraźnie zaznaczył, że obiera drogę ustawy tylko dobrowolnie, nie będąc do tego obowiązany, i zastrzegł się przeciw wyciąganiu z tego w przyszłości jakichkolwiek konsekwencji.

3. Nawet konstytucja państw monarchistycznych jak np. byłej Austrii i dzisiejszych Włoch mówią wyraźnie, że odmowa którejkolwiek Izby, Sejmu czy Senatu wystarcza do uchylenia cesarskiego względnie królewskiego rozporządzenia (§ 14 austriackiej ust. zas. z 21 grudnia 1867 o reprezentacji państwa, ustawa włoska, wydana już za rządów Mussoliniego, który, jak wiadomo, nie proteguje parlamentaryzmu z 31 stycznia 1926).

4. Odpowiada to istocie i logice rzeczy; gdy bowiem przy ustawodawstwie zwykłym każdy projekt ustawodawczy upada, jeżeli go którakolwiek Izba odrzuci, to i przy nadzwyczajnym, przekazanem Prezydentowi ustawodawstwie dekretem o charakterze tymczasowym musi dotyczący dekret być uważany za obalony z chwilą, gdy się którakolwiek z Izb (w Polsce Sejm) przeciw niemu oświadczy, tembardziej, że postanowienia dotyczące, jako stwarzające wyjątkowy tok ustawodawstwa, muszą być jak najściślej interpretowane.

Wreszcie niech mi będzie wolno powołać się w tej mierze na moją książkę: O t. zw. ustawodawstwie tymczasowym. Lwów 1883, oraz na dzieło Dr. Ludwika Spiegla: Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzkraft — Wien 1893 — pomijając już wszystko inne.

## **9. Opinia Dr. Br. Stelmachowskiego, profesora Uniwersytetu Poznańskiego.**

Na ankietę w sprawie obowiązywania dekretów prasowych odpowiadam co następuje:

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10-go

maja 1927 r. wydano na zasadzie ustępu 6 art. 44 Konstytucji i ustawy z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. „Dekrety prasowe” są zatem rozporządzeniami z mocy ustawy. W myśl ustępu 7 art. 44 Konstytucji tego rodzaju rozporządzenia tracą moc obowiązującą, jeżeli 1) nie będą złożone Sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższem posiedzeniu Sejmu lub 2) jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone. Przy „dekretach prasowych” zaszła druga ewentualność, a mianowicie, że odnośne rozporządzenia zostały Sejmowi złożone i Sejm je uchylił uchwałą z dnia 9 września 1927 r. Istota prawna tej uchwały sejmowej jest sporna. Zważywszy jednak, że uchwała ta ma na celu uchylenie mocy obowiązującej rozporządzeń wydanych z mocą ustawy, trzeba przyjść do wniosku, że odnośna uchwała sejmowa jest aktem ustawodawczym, gdyż uchyla obowiązujące rozporządzenia, wydane w specjalnym trybie ustawodawczym, przewidzianym w ust. 6 art. 44 Konst. O tyle uchwały sejmowej tego rodzaju nie można porównywać z innymi uchwałami sejmowymi, o których wspomina Konstytucja, jak np. uchwałami na zasadzie art. 9, 42, 51, 59 Konst., gdyż wszystkie te uchwały dotyczą innych dziedzin, nie zaś dziedziny ustawodawczej. Skoro zaś uzna się, że uchwała sejmowa z 9 września 1927 r. jest aktem ustawodawczym, natenczas istnieją tylko dwie możliwości: Albo odnośna uchwała powinna być przekazana Senatowi, albo też zachodzi wypadek, gdzie Konstytucja nadała Sejmowi wyjątkowo władzę wydawania aktów ustawodawczych bez zgody Senatu. Mając na uwadze kategorię przepis ust. 7 art. 44 oraz cel i ducha tego przepisu, ażeby rozporządzenia sprzeczne z wolą przedstawicielstwa narodowego uchylić jak najwcześniej, trzeba przyjąć, że mamy tu do czynienia z ostatnio wymienionym przypadkiem, że więc wbrew ogólnej zasadzie w drodze wyjątku nadano Sejmowi, gdy idzie o uchylenie rozporządzeń na zasadzie ust. 7 art. 44 Konstytucji, prawo wydania odnośnej ustawy bez zgody Senatu. Ustanowienie takiego wyjątku jest też zrozumiałe, jeżeli uwzględnimy dominujące stanowisko, jakie Sejm według Konstytucji polskiej zajmuje. Pewną — aczkolwiek dość daleką — analogję stanowi uchwała Sejmu w rozumieniu ust. 3 art. 35 Konst., gdy się zważy, że wskutek delegacji ustawodawczej na zasadzie ust. 6 art. 44 Konst. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje prawa ustawodawcze Sejmu i Senatu. — Z tego co wyżej powiedziałem wynika, że uchwała Sejmu z 9 wrze-

śnia 1927 roku jest w istocie swęj ustawą i powinna być ogłoszona w „Dzienniku Ustaw”, a nieogłoszenie jej byłoby sprzecznem z postanowieniem Konstytucji, zawartem w ust. 1 art. 44 oraz sprzecznem z ustawą z 31 lipca 1919 r. („Dz. Praw”, poz. 400) w sprawie wydawania Dziennika Ustaw. W ostatecznym wyniku przyjmuję więc, że tak zw. „dekrety prasowe” jeszcze obowiązują, jednakże Rząd ma konstytucyjny obowiązek, wynikający z ust. 1 art. 44 Konst., ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw” uchwały Sejmu, uchylającej odnośne rozporządzenia. — Jaknajwcześniejsze załatwienie sporu prawnego o „dekrety prasowe” jest kardynalnym postulatem, ażeby w sprawach karnych ustała niejasność, co jest czynem przestępnym, a co nim nie jest. Spór ten jest zarazem klasycznym przykładem konieczności stworzenia Trybunału Konstytucyjnego.