

Katarzyna PURC-KUROWICKA¹

ROZPORZĄDZENIE JAKO AKT NORMATYWNY WYDAWANY PRZEZ PREZESA RADY MINISTRÓW

W przedmiotowy artykule podjęto próbę naukowego zbadania zagadnień dotyczących rozporządzeń jako aktów normatywnych wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów. Poddano tu analizie najważniejsze cechy rozporządzenia jako aktu normatywnego stanowiącego kluczowe źródło prawa oraz przedstawiono funkcje rozporządzenia jako prawnej formy działania Prezesa Rady Ministrów. W tym zakresie wykazano, iż rozporządzenie jest tą formą działania, którą Prezes Rady Ministrów może regulować nie tylko indywidualne sprawy, ale i większą, dokładnie nieokreśloną liczbę równorzędnych przypadków. Jednocześnie podkreślono, iż rozporządzenia wydawane przez Prezesa Rady Ministrów mogą konkretyzować ustawę, ale nie mogą jej uzupełniać, albowiem podstawowym celem regulacji odnoszącej się do rozporządzeń jest nie tyle ściśle służebna względem ustawy rola rozporządzenia, ile wymuszenie kompletności i szczegółowości regulacji ustawowej. W artykule ukazano również katalog podmiotów uprawnionych do stanowienia aktów normatywnych w postaci rozporządzeń i odniesiono się do zasadniczej roli organów naczelnych administracji publicznej w stanowieniu aktów normatywnych w postaci rozporządzeń. Opisano także elementy konstrukcji prawnej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, a przede wszystkim skupiono się na upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów, wskazując, iż może być wydawane w tych samych sprawach, w których stanowi się ustawy, gdyż wspólna jest materia społeczna, jaka ma być regulowana ustawą i rozporządzeniem. Istotnym problemem teoretyczno-prawnym poruszonym w artykule jest również relacja, jaka zachodzi między wykonawczym charakterem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów a funkcją spełnianą przez wytyczne dotyczące jego treści.

Słowa kluczowe: rozporządzenie, akt normatywny, Prezes Rady Ministrów.

Na wstępie należy podkreślić, że rozporządzenie nie jest jedyną formą stanowienia prawa przez Prezesa Rady Ministrów, ale jedynym zaliczanym do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej aktem prawnym wydawanym przez Prezesa Rady Ministrów.

Katalog podmiotów uprawnionych do stanowienia aktów normatywnych w postaci rozporządzeń jest zamknięty. Zalicza się do nich: Prezydenta, Radę Ministrów, ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Prezesa Rady Ministrów. Można więc twierdzić, że uprawnienie do wydawania rozporządzeń jest typową formą udziału władzy wykonawczej w stanowieniu prawa, a jednocześnie stanowi kryterium rozróżniające organy administracji publicznej.

¹Dr Katarzyna Purc-Kurowicka, Katedra Prawa i Administracji, Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska, Al. Powstańców Warszawy 6, 35-959 Rzeszów, tel. 17 865 10 63, e-mail: kasiapk@prz.edu.pl

Jak wskazuje M. Karpiuk: „Z porządku konstytucyjnego wynika, że do prawotwórczej działalności w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji publicznej zostały umocowane organy naczelne”². Podobnie wypowiada się T. Bąkowski, podkreślając, że realizacja zadań z zakresu administracji publicznej, w ramach prawotwórczej działalności, została nałożona tylko na organy naczelne administracji publicznej³, czyli Radę Ministrów, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawach komitetów oraz Prezesa Rady Ministrów.

Należy podkreślić, że przepisy konstytucyjne zawierają normy adresowane do ustawodawcy zwykłego, które zakazują przyznawania w ustawach upoważnień do wydawania rozporządzeń innym organom niż te, które zostały wskazane w Konstytucji RP⁴. Wobec tego przepis ustawy upoważniający inny organ do wydania rozporządzenia byłby niezgodny z Konstytucją RP i jako taki mógłby być zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny.

Ustawa zasadnicza w art. 148 pkt 3 przyznaje Prezesowi Rady Ministrów prawo do wydawania rozporządzeń, jednakże poza wskazaniem organu właściwego do wydania rozporządzenia niezbędne jest jeszcze powołanie się na „szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie”⁵. Z tego względu należy ściśle rozróżnić rolę przepisów konstytucyjnych oraz przepisów ustawowych. Te pierwsze określają generalnie krąg organów upoważnionych do tworzenia omawianej kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego⁶, na przykład art. 142 ust. 1, 146 ust. 4 pkt 2, 148 pkt 3, 149 ust. 2, 213 ust. 2 Konstytucji RP. Jednak same przepisy konstytucyjne nie dają jeszcze podstaw do wydawania konkretnych rozporządzeń. Do tego niezbędne są te drugie – „szczegółowe upoważnienia” zawarte w ustawach zwykłych, na przykład art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe upoważnia Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu powoływania i działania Rady Prasowej oraz do nadania jej statutu⁷; art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 2007 r. – Karta Polaka nadaje Prezesowi Rady Ministrów prawo do określenia, w drodze rozporządzenia, między innymi wewnętrzną organizację i tryb pracy Rady ds. Polaków na Wschodzie czy wysokości wynagrodzenia przysługującego członkom Rady za udział w pracach Rady⁸; art. 8 ust. 5

² Akty normatywne i administracyjne, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009, s. 77.

³ T. Bąkowski, *Prawotwórstwo organów administracji publicznej świetle prawa do dobrej administracji (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 196.

⁴ Por. S. Biernat, *Źródła prawa Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl 2000, s. 64.

⁵ B. Jaworska-Dębska, *Kilka uwag o patologii w działalności prawotwórczej administracji publicznej*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 83.

⁶ Zob. K. Działocha, *Rozporządzenia jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci profesora Jana Ziemińskiego*, Lublin 1990, s. 42.

⁷ DzU 1984 nr 5, poz. 24 z późn. zm.

⁸ DzU 2007 nr 180, poz. 1280 z późn. zm.

ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej uprawnia Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów⁹; czy art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, który upoważnia Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹⁰.

Rozporządzenie jako akt normatywny wydawany przez Prezesa Rady Ministrów jest następnym po ustawie kluczowym źródłem prawa administracyjnego. W odpowiedni sposób ogólna ustawa stwarza miejsce dla rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów jako formy „prawodawstwa delegowanego”, a więc aktu wydanego na podstawie i w zakresie określonym przez ustawę¹¹. Tym samym miejsce rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w systemie źródeł prawa wyznacza ustawa. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów może być wydawane w tych samych sprawach, w których stanowi się ustawy, wspólna bowiem jest materia społeczna, jaka ma być regulowana ustawą i rozporządzeniem.

Uzasadnieniem dla rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów jest fakt, że ustawa z reguły nie jest w stanie wyczerpująco i kompletnie regulować określonej materii społecznej. W założeniu więc rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów ma uzupełniać regulację ustawową. Jeśli ustawodawca uzna, że regulacja ustawowa wymaga uzupełnienia, powinien upoważnić Prezesa Rady Ministrów do szczegółowego unormowania spraw, które ze względu na swój przedmiot należą do dziedziny regulowanej ustawą¹². Inaczej mówiąc – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów jest głównym sposobem konkretyzacji ustawy. Wydawane jest w celu dostosowania bardzo abstrakcyjnie i generalnie sformułowanych przepisów ustawy do sytuacji jeszcze ogólnie zarysowanej i niedostosowanej do konkretnej jednostki, lecz do wielu adresatów.

Jak słusznie zaakcentował Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń, materia rozporządzenia powinna być określona przez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz niemających zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy, i które dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco¹³. Konkretyzacja ustaw przez rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów nie może więc prowadzić do odsyłania na niższy szczebel prawodawstwa spraw istotnych, które co do zasady powinny być normowane w ustawach.

Poza wspomnianą funkcją, czyli źródła prawa, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów jest jednocześnie jego formą działania. Jest przydatne wówczas, gdy Prezes Rady Ministrów w celu wykonania ustawy musi lub może regulować nie tylko indywidualne sprawy, ale i większą, dokładnie nieokreśloną liczbę równorzędnych przypadków. Im niższa jest pozycja organu stanowiącego ten akt w systemie organów administracji, tym bardziej bezpośrednio służy on wykonywaniu zadań administracji¹⁴. Dlatego też rozporządzenia wydawane przez Prezesa Rady

⁹ Teks jedn. DzU 2014, poz. 148, z późn.zm.

¹⁰ DzU 2013, poz. 1166, z późn. zm.

¹¹ Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 103.

¹² *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 83.

¹³ Wyrok TK z 22 kwietnia 1987 r., sygn. akt K 1/87, OTK 1987, nr 1, poz. 3; zob. też B. Skwara, *Problem normatywności rozporządzeń w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2007/1, s. 63–76.

¹⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 98.

Ministrów mogą konkretyzować ustawę, ale nie mogą jej uzupełniać w sposób samoistny, na przykład przez poddanie regulacji zagadnień, które zostały pominięte przez ustawodawcę, podstawowym celem regulacji odnoszącej się do rozporządzeń bowiem jest nie tyle ściśle służebna względem ustawy rola rozporządzenia, ile wymuszenie kompletności i szczegółowości regulacji ustawowej¹⁵.

Podobny pogląd wyraził również Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń, stwierdzając, że ustawodawca nie może formułować upoważnienia w taki sposób, że: „w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek¹⁶. Poza tym rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami, czyli przekształcać treści w nich zawartych lub dokonywać ich modyfikacji¹⁷. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego taka regulacja pozbawiłaby rozporządzenie jego wykonawczego charakteru, stając w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego¹⁸. Dlatego też wytyczne dotyczące treści rozporządzenia powinny być wyznaczone w sposób co najmniej ogólny, lecz jednocześnie warto, aby wyrażały kierunki unormowań, jakie mają nastąpić w drodze rozporządzenia.

Jak podkreśla J. Boć – z jednej strony nie można w drodze rozporządzenia wykonywać tego, co nie zostało ustalone w ustawie, a z drugiej strony treść upoważnienia nie może być formułowana wieloznacznie¹⁹. Nie zmienia to jednak tego, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów powinno być aktem prawnym niejako samodzielnym, czyli powinno rodzić również określone konsekwencje prawotwórcze. Dla bytu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów istotne jest więc szczególne upoważnienie i cele jego wydania, a mianowicie: rozwijanie i konkretyzowanie przepisów ustawowych w jakiejś dziedzinie życia społecznego albo w jakich sprawach określonych przez ustawę²⁰. Ustawodawca nie powinien ujmować wytycznych nazbyt szczegółowo, to jest niezostawiający żadnej swobody prawodawczej Prezesowi Rady Ministrów. Skoro funkcją rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w zasadzie nie jest bowiem konkretyzowanie postanowień ustawowych, ale unormowanie tych kwestii, których zakres nie jest tożsamy z materią uregulowaną w ustawie, to w konsekwencji wytyczne powinny materialnie wyznaczyć sam kierunek, a nie przesądzać o szczegółach rozstrzygnięć zawartych w rozporządzeniu. Jeśli zatem ustawodawca podejmuje decyzję o przekazaniu uregulowania pewnych kwestii za pomocą rozporządzenia Prezesowi Rady Ministrów, to tym samym uznaje go za organ bardziej właściwy do unormowania określonej materii i nie powinien jednocześnie normować ich samodzielnie²¹. Pewna swoboda regulacji powinna być pozostawiona Prezesowi Rady Ministrów.

¹⁵ A. Bałaban, *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 265.

¹⁶ Orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. akt K 25/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 35.

¹⁷ Wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK ZU 2002, nr 2, poz. 14.

¹⁸ Orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K.4/95, OTK ZU 1995, nr 2, poz. 11.

¹⁹ *Prawo administracyjne...*, s. 83.

²⁰ S. Bolesta, *Prawno-administracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997, s. 58.

²¹ M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle artykułu 92 Konstytucji RP), „Przegląd Sejmowy” 2006/3, s. 40.

Istotnym problemem teoretyczno-prawnym jest również relacja, jaka zachodzi między wykonawczym charakterem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów a funkcją spełnianą przez wytyczne dotyczące jego treści. Cechą aktu wykonawczego, zakodowaną głównie w formule „w celu wykonania ustawy”, jest materialne i formalne powiązanie aktu wykonawczego z ustawą. Przez powiązanie formalne pojmujemy się wydawanie aktu wykonawczego na podstawie sformułowanego w konkretny sposób upoważnienia, określającego organ legitymowany, cel oraz ewentualnie inne przesłanki niezbędne do jego stanowienia. Natomiast powiązanie materialne postrzega się dwuaspektowo: po pierwsze, jako merytoryczny związek między ustawą upoważniającą a aktem wykonawczym, oraz po drugie, jako dopuszczalność normowania w akcie wykonawczym materii pozostających w sferze zastrzeżonej dla ustawodawcy²². Z tego względu upoważnienie naczelnych organów administracji, w tym Prezesa Rady Ministrów, do wydawania aktów prawotwórczych w sferze, dla której właściwe są przepisy powszechnie obowiązujące, czyli w zewnętrznej sferze życia społecznego, powinno mieć właśnie formę rozporządzenia.

Zdaniem S. Bolesty „byłoby jednak dobrze, aby sprawy, co do których Sejm uzna za celowe upoważnić określony organ administracji do wydania rozporządzenia, nie były zbyt liczne. Chodzi o to, aby w ramach funkcji wykonawczo-zarządzającej nie rozbudowywać ponad rozsądną miarę działalności administracji w sferze stanowienia przepisów prawotwórczych, powszechnie obowiązujących”²³.

Proces wydawania i redagowania rozporządzeń stanowi „pole wielu istotnych uchybień i błędów legislacyjnych”, a „zagadnienie prawidłowej delegacji ustawowej stanowi chyba najdonioślejszy praktycznie aspekt procesu legislacyjnego związanego z wydawaniem rozporządzeń wykonawczych i zarazem dziedzinę, gdzie zasady prawidłowej legislacji są najczęściej naruszane”²⁴. Dlatego też wskazuje się na wymogi, jakim musi odpowiadać upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Przede wszystkim nie może ono być oparte ani na domniemaniu (np. na podstawie oceny przydatności jakiejś reglamentacji dla skutecznej realizacji ustawy), ani na wykładni celowościowej, ani też wywiedzione z ogólnych kompetencji Prezesa Rady Ministrów do wykonania ustaw, co podkreśla się nieraz w orzecznictwie sądowym. Upoważnienie powinno więc być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy. Do jego wydania wymagana jest odrębna i wyraźna delegacja dla Prezesa Rady Ministrów, który może lub ma obowiązek je wydać²⁵.

Upoważnienie ustawowe musi precyzować zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz zawierać wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, że ustawodawca musi nie tylko określić organ zobowiązany do wydania rozporządzenia – Prezesa Rady Ministrów, ale w ramach

²² K. Działocha, B. Skwara, *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń*, „Państwo i Prawo” 2007/10, s. 21–22. Zob. też J. Grabowski, A. Lichorowicz, *Projekty rozporządzeń w świetle opinii Rady Legislacyjnej*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport*, Warszawa 2005, s. 3.

²³ S. Bolesta, *op. cit.*, s. 58–59.

²⁴ Por. J. Grabowski, A. Lichorowicz, *op. cit.*, s. 4.

²⁵ B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006/3, s. 20.

wytycznych powinien także określić zakres materii normowanej w rozporządzeniu, wyznaczyć do pewnego stopnia treść rozporządzenia lub sposób uczynienia użytku z kompetencji do jego wydania. Wytyczne, których istnienia wymaga ustawodawca, nie dotyczą kwestii proceduralnych, związanych z wydaniem danego rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny nie pozostawił wątpliwości, że nakaz sformułowany przez ustawodawcę konstruującego upoważnienie został wydany „po zasięgnięciu opinii”, „po konsultacji” czy też „w porozumieniu” i nie stanowi wytycznych treściowych. Dotyczy jedynie strony formalnej, czyli procedury dochodzenia danego rozporządzenia wykonawczego do skutku²⁶.

Elementy konstrukcji prawnej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wyliczone są także w §120 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (z.t.p.)²⁷. Stanowi on, że w tytule rozporządzenia w oddzielnych wierszach zamieszcza się: oznaczenie rodzaju aktu, nazwę organu wydającego rozporządzenie, datę rozporządzenia oraz określenie przedmiotu rozporządzenia. Nazwę organu wydającego rozporządzenie podaje się w brzmieniu ustalonym w przepisach o utworzeniu tego organu, jako datę rozporządzenia zaś – dzień określony kalendarzowo, w którym podpisał je organ wydający – Prezes Rady Ministrów. Jeżeli rozporządzenie jest wydawane wspólnie albo w porozumieniu z innym organem, za datę rozporządzenia przyjmuje się moment złożenia podpisu przez organ współuczestniczący, który składa podpis w drugiej kolejności. Określenie natomiast ostatniego elementu zawartego w tytule rozporządzenia, czyli przedmiotu rozporządzenia, powinno być sformułowane możliwie najzwięźle. Nie powtarza się w nim dosłownie wskazanego w upoważnieniu ustawowym zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu ani wytycznych dotyczących jego treści, chyba że zakres spraw został skrótkowo wskazany w upoważnieniu ustawowym.

Jeżeli chodzi zaś o tekst rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, to zgodnie z § 121 z.t.p. rozpoczyna się on od przytoczenia przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe jako podstawy prawnej wydania rozporządzenia. Jeżeli upoważnienie ustawowe jest wyrażone w kilku przepisach, jako podstawę prawną wydania rozporządzenia przytacza się przepis, który wskazuje Prezesa Rady Ministrów jako organ upoważniony do jego wydania oraz określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. W przepisach ogólnych rozporządzenia określa się jego przedmiot, zwłaszcza wtedy gdy tytuł rozporządzenia jest zwięzły i nie zawiera szczegółowej informacji o wszystkich sprawach regulowanych w rozporządzeniu oraz zamieszcza się postanowienia o stosowanych w rozporządzeniu definicjach i skrótach.

Istotną cechą rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów jest również to, że Prezes Rady Ministrów, jako organ upoważniony do wydania rozporządzenia, nie może przekazać swych kompetencji innemu organowi ani zaniechać tzw. rozporządzenia obligatoryjnego²⁸. Obowiązuje go bowiem zakaz subdelegacji określony w art. 92 ust 2 Konstytucji RP. Jeśli zatem ustawa stwierdza, że jakąś kwestię

²⁶ Wyrok TK z 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK ZU 2002, nr 3, poz. 36.

²⁷ DzU 2002 nr 100, poz. 908.

²⁸ J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000/3, s. 29.

ureguluje Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia, to w tej sprawie nie jest właściwy żaden inny organ państwowy.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „Sejm, upoważniając Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, określa również zakres podmiotowy tego aktu, co wyklucza jakiegokolwiek domniemanie lub wykładnię rozszerzającą treść upoważnienia”²⁹. Ustawowe wskazanie organu upoważnionego do wydania rozporządzenia musi więc spełniać przynajmniej dwa warunki. Po pierwsze, organ, na który zostanie nałożony obowiązek wydania rozporządzenia, musi zostać określony w sposób umożliwiający przypisanie tej kompetencji tylko jednemu, konkretnemu organowi, określonymu pełną nazwą³⁰. Po drugie, ustawa może upoważnić do wydania rozporządzenia jedynie ten organ, który mieści się w konstytucyjnym katalogu organów uprawnionych do wydawania tych aktów³¹.

Co do zasady na podstawie jednego upoważnienia ustawowego Prezes Rady Ministrów wydaje jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Rozwiązanie to zapobiega przede wszystkim pominięciu pewnych spraw ujętych w upoważnieniu oraz ewentualnej niespójności regulacji między kilkoma rozporządzeniami³². Wyjątkowo, jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, to wówczas Prezes Rady Ministrów może wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie³³. Inaczej mówiąc, Prezes Rady Ministrów nie może wydać kilku rozporządzeń w przypadku, gdy przekazane sprawy są jednorodnej lub upoważnienie przekazuje co prawda różne sprawy, ale ich tematyka się pokrywa lub krzyżuje. Oba warunki, czyli różnorodność spraw i tematyczne ich wyodrębnienie na zasadzie podziału rozłącznego, muszą być spełnione łącznie³⁴.

Kolejna kwestia dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy wytyczne dotyczące sposobu realizacji upoważnienia ustawowego mogą zostać umieszczone w innych ustawach niż ustawy zawierające określenie rozporządzeniodawcy oraz przedmiotu rozporządzenia. Wydaje się, że nie jest wykluczone, aby wytyczne wskazujące kierunek merytorycznych rozwiązań przyjętych w danym rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów znajdowały się w innych ustawach niż ustawa zawierająca bezpośredni przepis upoważniający. Skoro bowiem warunkiem konstytucyjności każdego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów jest jego zgodność ze wszystkimi ustawami funkcjonującymi w obrocie prawnym, to nie ma przeszkód, aby wytyczne treściowe były umieszczone także w innych ustawach, które dotyczą zakresu przedmiotowego danego rozporządzenia. Co więcej, można uznać, że takie przyjęcie zabezpieczałoby spójność i niesprzeczność systemu prawnego, przy czym należy zaznaczyć, że rozporządzenie wykonawcze Prezesa Rady Ministrów nie może wkraczać w materię ustawową, czyli po pierwsze, w materię

²⁹ Orzeczenie TK z 4 października 1994 r., sygn. U.1/94, OTK ZU 1994, nr 2, poz. 35.

³⁰ *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, red. T. Bąkowski, Wrocław 2010, s. 57.

³¹ P. Sarniecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2005, s. 325.

³² S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 140.

³³ Szerzej na ten temat zob. *Akty normatywne...*, s. 90.

³⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 140.

konstytucyjnie zarezerwowaną dla aktów o randze ustawy oraz po drugie, w materię, która decyzją ustawodawcy została objęta regulacją ustawową³⁵.

Należy podkreślić, że w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Ponadto w akcie tym nie zamieszcza się przepisów karnych oraz przepisów odsyłających do przepisów karnych. Nie powtarza się też przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych³⁶. Rozporządzenia poddaje się też dwójakiej kontroli. Po pierwsze, jest to kontrola wewnątrzadministracyjna dokonywana przez Prezesa Rady Ministrów. Po drugie, kontrola w wyniku uruchomienia procedury przed Trybunałem Konstytucyjnym pod względem zgodności rozporządzeń z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (Trybunał Konstytucyjny może orzec o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia bądź jego przepisów)³⁷.

Problemem, który nie jest jednoznacznie rozstrzygnięty, a budzi wątpliwości, to pytanie, czy delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów jest obligatoryjna dla Prezesa Rady Ministrów. Niewydanie aktu wykonawczego może być bowiem formą hamowania władzy ustawodawczej, głównie w odniesieniu do aktów wydanych wbrew interesom egzekutywy. Problemem powstającym na tym tle jest zagrożenie praw obywatelskich poprzez niemożność zrealizowania uprawnień przyznanych obywatelowi przez ustawę, gdyby rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów się nie ukazało. Dlatego też należy przyjąć, że sytuacja, w której rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów nie zostało wydane, jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy w ustawie zawarte jest fakultatywne upoważnienie do wydania rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Takie upoważnienie zawiera na przykład ustawa z dnia 7 września 2007 r. Karta Polaka, która w art. 15 ust. 1 stanowi, że „Prezes Rady Ministrów może w drodze rozporządzenia określić wykaz organizacji pozarządowych posiadających osobowość prawną i prowadzących działalność w zakresie pomocy osobom narodowości polskiej”, czy ustawa o służbie cywilnej, która w art. 101 pkt 1 nadaje Prezesowi Rady Ministrów możliwość wydania rozporządzenia w celu określenia między innymi uprawnień szczególnych w zakresie płac i innych świadczeń przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej.

W świetle tego organ wskazany w delegacji, a więc Prezes Rady Ministrów, nie jest zobowiązany do wydania rozporządzenia, lecz uzależnia wydanie tego aktu od własnej oceny przydatności takiej regulacji. Nie ma to przy tym wpływu na prawidłowe wykonywanie ustawy. Natomiast w przypadku zawarcia w ustawie upoważnienia obligatoryjnego do wydania rozporządzenia, na przykład w art. 75c ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o służbie celnej³⁸, czy w art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o

³⁵ M. Żabicka-Kłopotek, *op. cit.*, s. 37.

³⁶ Szerzej na ten temat: P. Sobczyk, *Kontrola zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami*, [w:] *Akty normatywne...*, s. 109 n.

³⁷ Por. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 42; M. Chmaj, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 45; E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 106.

³⁸ Tekst jedn. DzU 2013 poz. 1404.

Biurze Ochrony Rządu³⁹, ewentualne jego niezrealizowanie musi być ocenione negatywnie.

Reasumując, można przytoczyć twierdzenie A. Bałabana, że „rozporządzenie stało się jedyną formą aktu powszechnie obowiązującego, wykonującego ustawę, dzięki czemu zwiększyło się jego znaczenie”⁴⁰. Jako akt ściśle związany z ustawą, wykonawczy w stosunku do ustaw i z powołaniem się na upoważnienie w nich zawarte stanowi równocześnie podstawową formę prawną, służącą realizacji kompetencji wykonawczych Prezesa Rady Ministrów⁴¹. Wydając rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów przejmuje na siebie ciężar dokonania szczegółowej regulacji, której podstawy zawarto już w ustawach. Z tego względu przy realizacji tej kompetencji Prezes Rady Ministrów powinien przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a zwłaszcza wyraźnie określać w przepisach ogólnych zakres stosunków normowanych tym aktem i używać w nich jasnych, zwięzłych, ścisłych i powszechnie zrozumiałych określeń⁴². Taka praktyka powinna być regułą przy wydawaniu rozporządzeń przez Prezesa Rady Ministrów, jest to bowiem klasyczny akt normatywny, wydawany w sferze zewnętrznej administracji, a więc w stosunku do adresatów, którzy nie są organizacyjnie ani służbowo podporządkowani organowi wydającemu ten akt.

LITERATURA

- [1] *Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009.
- [2] Bałaban A., *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- [3] Bałaban A., *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997/5.
- [4] Banaszak B., *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006/3.
- [5] Bąkowski T., *Prawotwórstwo organów administracji publicznej światłe prawa do dobrej administracji (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- [6] Biernat S., *Źródła prawa Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Połuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl 2000.
- [7] Bolesta S., *Prawno-administracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997.

³⁹ Tekst jedn. DzU 2014 poz. 170, z późn. zm.

⁴⁰ A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997/5, s. 42.

⁴¹ Por. B. Szepietowska, *W sprawie przesłanek konstytucyjności i legalności rozporządzenia*, „Przegląd Sejmowy” 1997/2, s. 63.

⁴² M. Karpiuk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy administracji publicznej*, [w:] *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, red. K. Sikora, M. Domagała, E. Jasiuk, Radom 2010, s. 43.

- [8] Chmaj M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- [9] Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000/3.
- [10] Działocho K., *Rozporządzenia jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci profesora Jana Ziemińskiego*, Lublin 1990.
- [11] Działocho K., Skwara B., *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń*, „Państwo i Prawo” 2007/10.
- [12] Grabowski J., Lichorowicz A., *Projekty rozporządzeń w świetle opinii Rady Legislacyjnej*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport*, Warszawa 2005.
- [13] Jaworska-Dębska B., *Kilka uwag o patologii w działalności prawotwórczej administracji publicznej*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009.
- [14] Karpiuk M., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy administracji publicznej*, [w:] *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, red. K. Sikora, M. Domagała, E. Jasiuk, Radom 2010.
- [15] Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- [16] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- [17] Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2005.
- [18] Skwara B., *Problem normatywności rozporządzeń w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2007/1.
- [19] Sobczyk P., *Kontrola zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami*, [w:] *Akty normatywne i administracyjne*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2009.
- [20] Szepietowska B., *W sprawie przesłanek konstytucyjności i legalności rozporządzenia*, „Przegląd Sejmowy” 1997/2.
- [21] Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- [22] Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.
- [23] *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, red. T. Bąkowski, Wrocław 2010.
- [24] Żabicka-Kłopotek M., „Wytoczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle artykułu 92 Konstytucji RP), „Przegląd Sejmowy” 2006/3.

REGULATION AS A NORMATIVE ACT ISSUED BY THE PRIME MINISTER

In the present article an attempt to examine several aspects of regulations being normative acts issued by the Prime Minister. Herein, the main characteristics of the regulation were analysed, in terms of its normative quality, its significance as a key source of law and functionality as the active legal form within powers of the Prime Minister. In this regard, it has been shown that the regulation is the form of action, with which the Prime Minister can regulate individual cases as well as more unspecified number of equivalent cases. At the same time, it was emphasized that the regulations issued by the Prime Minister may specify the law comprised in Acts of Parliament, however they can not complement such Acts, for the primary purpose of the regulation relating to its strictly subservient role to any statute manifesting in detailed subject matter complementing statutory content. In the

article a list of entities authorized to release normative acts in the form of regulations was provided. The sufficient reference to the fundamental role of chief public administration in making such normative acts in the form of regulations was also made. The legal structure of the regulation issued by the Prime Minister was also explained, within which an element of their statutory authorisation to issue such regulation was highlighted. It was indicated that it may be issued in respect to the same matters, where the Act of Parliament is passed, because it is a common social matter what is to be regulated by law and regulation. An important theoretical and legal issue raised in the article is the relationship which exists between the executive nature of the Prime Minister regulation and the function performed by the guidelines of its content.

Keywords: regulation, normative act, The Prime Minister.

DOI:10.7862/rz.2014.hss.67

Przesłano do redakcji: kwiecień 2014

Przyjęto do druku: grudzień 2014