

Zbigniew SZELIGA

**Ustawa a niesamoistne akty normatywne naczelných organów
administracji**

Закон и несамобытные нормативные акты верховных административных органов

The Bill and the Dependent Normative Acts of Supreme Administrative Organs

W świetle Konstytucji PRL z r. 1952 kluczową pozycję w systemie źródeł prawa zajmuje ustawa, co dobitnie zostało podkreślone w tych konstytucyjnych postanowieniach, które dotyczą prawotwórczych aktów naczelných organów administracji, tzn. rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów (art. 41 pkt 8 Konstytucji), rozporządzeń i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (art. 40 ust. 2 Konstytucji), rozporządzeń i zarządzeń ministrów (art. 42 ust. 2 Konstytucji).

Przyznając wyżej wskazanym organom uprawnienie do podejmowania prawotwórczych aktów, Konstytucja PRL przewiduje, iż muszą być one wydawane „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania”. Te dwa konstytucyjne wymagania, którym mają czynić zadość normatywne akty Rady Ministrów, jej Prezesa oraz ministrów odnoszą się jednak tylko do rozporządzeń i zarządzeń, a nie do uchwał najwyższego organu państwowej administracji. Gdyby bowiem konstytucyjna formuła „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania” odnosiła się tak do rozporządzeń, jak i do uchwał to — jak słusznie zauważa A. Burda — obie te formy prawnych aktów Rady Ministrów byłyby połączone spójnikiem „i”, a nie oddzielone od siebie przecinkiem.¹

Niezbędną dla wydania rozporządzenia podstawę ustawową należy utożsamiać ze szczególnym upoważnieniem ustawy wyraźnie określającym zakres spraw, które mogą lub muszą być w tej formie (tj. w formie

¹ A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976, ss. 314—315, przypis 32.

rozporządzenia) unormowane.² Nic nie wskazuje bowiem, by Konstytucja PRL z r. 1952, posługując się pojęciem rozporządzenia nadawała mu znaczenie odmienne od tego, jakie ono posiadało przed jej uchwaleniem, a więc na przykład, aby traktowała rozporządzenia jako akty, które mogą być wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawy. To wyraźne ustawowe upoważnienie nie powinno jednak tylko istnieć, lecz musi zostać wykazane w tekście rozporządzenia. Obowiązek powołania go nie jest wprowadzanie przez Konstytucję PRL wyraźnie przewidziany (choć przewiduje go ustawa z 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw PRL i Dziennika Urzędowego PRL „Monitor Polski”), niemniej wynika z konstytucyjnego zobowiązania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministrów do wydawania rozporządzeń „w oparciu” o ściśle określoną podstawę ustawową.

Ta ściśle określona podstawa ustawowa konieczna jest przy wydawaniu nie tylko rozporządzeń, ale również i zarządzeń. Inaczej mówiąc: w świetle polskiej ustawy zasadniczej zarządzenia nie mogą być wydawane na bliżej nie określonej (ogólnie pojętej) podstawie ustawowej, lecz tylko na podstawie takich ustawowych postanowień, które ściśle ustalają sprawy będące ich przedmiotem. W przeciwnym bowiem przypadku naczelne organy administracji same przyznawałyby sobie kompetencje do podejmowania określonych działań, a to z kolei w ogóle nie harmonizowałoby z konstytucyjną zasadą zwierzchniej roli Sejmu w mechanizmie sprawowania władzy państwowej.

Jak już wspomniano konstytucyjna formuła „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania” odnosi się tylko do rozporządzeń i zarządzeń, a nie do uchwał najwyższego organu administracji. Nie oznacza to jednak, by uchwały Rady Ministrów mogły być podejmowane bez prawnej podstawy. Konstytucja PRL przecież wyraźnie stwierdza, że wszystkie organy władzy i administracji państwowej muszą działać na podstawie przepisów prawa (art. 8 ust. 3 Konstytucji). Znaczy to, że uchwały Rady Ministrów muszą posiadać określoną podstawę prawną.

Nie trzeba chyba bliżej uzasadniać, iż w systemie koncentracji władzy państwowej w Sejmie prawną podstawą uchwał Rady Ministrów mogą być tylko postanowienia prawotwórczych aktów najwyższego organu przedstawicielskiego, wyraźnie określające sprawy przekazane do rządowej

² Prawną podstawę do wydania rozporządzenia nie może zatem stanowić ustawowe upoważnienie powierzające Radzie Ministrów wykonanie ustawy. Odmienne stanowisko zajmuje J. G w i a z d o m o r s k i: Socjalistyczne organizacje gospodarcze w projekcie kodeksu cywilnego, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1960, nr 4, s. 107.

regulacji.³ Uchwały Rady Ministrów nie mogą zatem być podejmowane na podstawie tzw. ogólnej klauzuli kompetencyjnej⁴, a także na podstawie konstytucyjnych postanowień określających nie kompetencje, lecz zasadnicze kierunki działalności najwyższego organu administracji.⁵

Warto dodać, iż postanowienia wyraźnie określające sprawy stanowiące przedmiot uchwał Rady Ministrów mogą być zawarte — jak się wydaje — nie tylko w ustawach, lecz również w normatywnych uchwałach sejmowych.⁶ Nie ma bowiem żadnych konstytucyjnych przeszkód, by np. sejmowa uchwała ustanawiająca dla organów państwa i dla innych państwowych jednostek organizacyjnych pewne reguły postępowania upoważniała Radę Ministrów do konkretniejszego ich unormowania. Z drugiej zaś strony uchwała Sejmu nie może stanowić prawnej podstawy do podejmowania przez Radę Ministrów uchwał normujących postępowanie obywateli (w świetle Konstytucji PRL uchwała sejmowa może ustanawiać reguły zachowania wyłącznie dla organów państwa i innych państwowych jednostek organizacyjnych) oraz do wydawania rozporządzeń i zarządzeń (Konstytucja PRL zastrzega, aby akty te były wydawane na podstawie tylko ustawowych postanowień).

³ Szeroko i bardzo przekonująco to uzasadnił W. Zakrzewski: *Sejm PRL jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej* [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1975, s. 120 i n. Zob. też J. Stembrowicz: *Rada Ministrów — naczelny, wykonawczy i zarządzający organ władzy (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 8—9, ss. 212—215.

⁴ Stanowisko dopuszczające możliwość podejmowania przez Radę Ministrów uchwał, a nawet wydawania przez nią rozporządzeń na podstawie tzw. ogólnej klauzuli kompetencyjnej reprezentuje E. Iserzon: *Prawotwórcza działalność organów administracji*, „Państwo i Prawo” 1963, s. 835 i n. oraz *id.*: *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji*, „Kontrola Państwowa” 1962, nr 3, s. 5 i n. Szereg argumentów przemawiających przeciwko temu stanowisku podniósł W. Zakrzewski: *W sprawie zasad działalności prawotwórczej organów administracji*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 7, zwłaszcza ss. 128—132.

⁵ Głównym reprezentantem, a właściwie twórcą poglądu, w myśl którego Rada Ministrów może — poza kręgiem spraw stanowiących tzw. wyłączność ustawową — podejmować uchwały na podstawie konstytucyjnych postanowień określających zasadnicze kierunki jej działalności, jest S. Rozmarny: *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964, ss. 216—282. Pogląd ten podzieliło wielu przedstawicieli polskiej nauki prawa. Zob. np. J. Sommer: *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*. Wrocław 1968, ss. 89—91. Na temat argumentów przemawiających przeciwko temu stanowisku zob. m. in. Stembrowicz: *op. cit.*, s. 213.

⁶ Szerzej na temat uchwał Sejmu zob. A. Gwiżdż: *Uchwały Sejmu określające podstawowe kierunki działalności państwa*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 11. Zob. też W. Zakrzewski: *Jeszcze o funkcjach Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo”, 1971, nr 10, s. 635 i n. oraz *id.*: *Aktywność i funkcje Sejmu*, [w:] *Sejm...*, s. 384 i n.

Przyznając wszystkim naczelnym organom administracji uprawnienie do wydawania rozporządzeń, zaś niektórym — prawo do wydawania zarządzeń polska ustawa zasadnicza przewiduje, iż akty te muszą być wydawane nie tylko na podstawie ustaw, ale również w celu ich wykonania. Inaczej mówiąc, w świetle Konstytucji PRL rozporządzenia i zarządzenia mają być „oparte” na ściśle określonej podstawie ustawowej, a także mają służyć zastosowaniu rozstrzygnięć ustawowych do konkretnych sytuacji faktycznych, przy czym oba te warunki muszą być spełnione łącznie.

Należy dodać, iż w Konstytucji PRL zawarte jest wskazanie, aby wyżej wymienione normatywne akty były wydawane nie w celu wykonania samej podstawy ustawowej, lecz w celu wykonania ustaw i to nie jakichkolwiek, ale tylko tych, które są jednocześnie ich prawną podstawą.⁷ W konsekwencji rozporządzenia i zarządzenia mają normować sprawy w celu realizacji ustaw stanowiących ich podstawę prawną, a więc mają uzupełniać treść tych ustaw, czyli być z nimi treściowo związane.⁸

Ten związek treściowy rozporządzeń i zarządzeń z ustawami może i powinien być różny. Może on bowiem być albo bardzo ścisły, albo też luźniejszy. Pierwsza sytuacja zachodzi wówczas, gdy na przykład rozporządzenie konkretniej normuje sprawy, które zostały już ustawowo uregulowane, zaś druga wtedy, gdy na przykład zarządzenie dotyczy dużej grupy spraw niezbyt szczegółowo lub w ogóle nie unormowanych przez ustawę stanowiącą jego podstawę prawną.

Ścisły związek normatywnych aktów naczelnych organów administracji z ustawami powinien — jak się wydaje — cechować tylko rozporządzenia. Wskazuje na to Konstytucja PRL, gdzie wymieniono rozporządzenia obok uchwał i zarządzeń, stawiając je zawsze na pierwszym miejscu, a także tradycyjne rozumienie treściowego związku rozporządzenia z ustawą. Zarządzenia mogą przeto pozostawać w luźniejszym niż rozporządze-

⁷ W polskiej nauce prawa spotykamy też pogląd, w myśl którego prawne akty Rady Ministrów mogą służyć wykonaniu innych ustaw aniżeli tych, które są ich prawną podstawą. Zob. zwłaszcza W. Zakrzewski: *Zagadnienia podstawy prawnej aktów normatywnych administracji PRL*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 10, s. 481.

⁸ Słusznie więc zwraca się na to uwagę, np. A. Bałaban: *Instytucja rozporządzenia w świetle postanowień Konstytucji PRL i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 3, s. 52; Sommer: *op. cit.*, ss. 84—85; Zakrzewski: *Zagadnienia podstawy prawnej...*, s. 486 i n. Por. też interesujące uwagi na temat wykonania w sensie formalnym i materialnym J. Marowskiego: *O uprawnieniach prawotwórczych Rządu*, „Nowe Prawo” 1957, nr 8—9, ss. 12—13. Warto jednak dodać, iż nie wszyscy przedstawiciele polskiej nauki prawa w należyтым stopniu akcentują treściowy związek rozporządzeń z ustawami. Zob. m. in. J. Starościak: *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 43 i n.

nia związku z ustawą. Jest to zasadnicza i zarazem jedyna wynikająca z Konstytucji PRL różnica między rozporządzeniami i zarządzeniami.

Podobna różnica zachodzi między rozporządzeniami a uchwałami Rady Ministrów. Ścisłej mówiąc, uchwały Rady Ministrów mogą być tylko stosunkowo luźno związane z ustawami i to niekoniecznie z tymi, które są ich prawną podstawą. Konstytucyjna formuła „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania” odnosi się tylko do rozporządzeń, a nie do uchwał najwyższego organu administracji. W konsekwencji uchwały Rady Ministrów mogą służyć realizacji jakichkolwiek ustaw, a nawet — tylko uchwał sejmowych.⁹ Nie mogą one jednak nie być związane z realizacją żadnego aktu najwyższego organu przedstawicielskiego, co stanowi konsekwencję konstytucyjnie określonej zwierzchniej jego roli w mechanizmie rządzenia oraz konstytucyjnego charakteru Rady Ministrów jako egzekutywy naczelných organów władzy, a zwłaszcza Sejmu.

W dotychczasowych rozważaniach starało się dowieść, iż z Konstytucji PRL z r. 1952 niewątpliwie wynika zasada podporządkowania normatywnych aktów naczelných organów administracji ustawom, albo inaczej — zasada prymatu (nadrzędności) ustawy w stosunku do rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów oraz do rozporządzeń i zarządzeń jej Prezesa i ministrów. Łatwo jednak zauważyć, iż postanowienia Konstytucji dotyczące omawianých aktów są bardzo związane. Z kolei związaneść tych postanowień przy braku ustawowej ich konkretyzacji nie sprzyja jednolitemu pojmowaniu wspomnianej przed chwilą zasady, lecz wręcz odwrotnie — stwarza korzystne warunki do bardzo różnego i dowolnego jej interpretowania, a w konsekwencji — jej naruszania i to nie tylko przez doktrynę, ale również przez praktykę.

Sposoby podważania zasady prymatu ustawy przez naczelne organy administracji mogą być bardzo różne. Może ona bowiem być naruszana poprzez:

- 1) podejmowanie normatywných aktów naczelných organów administracji na ogólnie pojętej podstawie ustawowej (tzn. na podstawie takich postanowień ustawy, które wyraźnie nie zezwalają tym organom na wydawanie prawotwórczych aktów) lub na podstawie konstytucyjnych postanowień określających zasadnicze kierunki działalności tych organów;
- 2) nagminne normowanie z upoważnienia ustawy bardzo wielu spraw ustawowo w ogóle nie uregulowanych lub uregulowanych w niewielkim stopniu;
- 3) częste regulowanie na podstawie ustawowych upoważnień spraw o bardzo istotnym znaczeniu z punktu widzenia interesów państwa i (lub) obywatela;

⁹ Z a k r z e w s k i: *Aktywność i funkcje Sejmu...*, ss. 464—465.

4 normowanie z upoważnienia ustawy pewnych spraw odmiennie niż regulacja ustawowa;

5) normowanie w „oparciu” o ściśle określoną podstawę ustawową takich spraw, których uregulowanie nie służy zastosowaniu rozstrzygnięć ustawy do konkretnych sytuacji faktycznych;

6) niewydawanie (w ogóle lub przez dłuższy okres) niezbędnych do realizacji ustawowych rozstrzygnięć normatywnych aktów naczelnych organów administracji.

Te stwierdzenia prowadzą do wniosku, iż rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów, a także rozporządzenia i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów mogą z powodzeniem rywalizować z ustawami i naruszać ich prymat w systemie źródeł prawa. Warto przypomnieć, że przypadki podważania zasady prymatu ustawy występują w praktyce. Chodzi o naruszenie tej zasady nie tylko przez samoistne, lecz również przez niesamoistne normatywne akty naczelnych organów administracji. Żeby jednak nie być gołosłownym, przytoczę kilka przykładów zaczerpniętych z szóstej (a więc niedawnej) kadencji sejmowej.

Rada Ministrów 30 czerwca 1972 r. wydała rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Polskiego Komitetu Normalizacji i Miar oraz zasad tworzenia i szczegółowego zakresu działania terenowych urzędów miar.¹⁰ Rozporządzenie to, wydane na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z 29 marca 1972 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacji i Miar¹¹ reguluje bardzo szeroki zakres spraw ustawowo nie unormowanych.

Minister Oświaty i Wychowania 7 lipca 1972 r. wydał na podstawie art. 43 ust. 7 ustawy z 27 kwietnia 1972 r. Kartę Praw i Obowiązków Nauczyciela¹² — zarządzenie w sprawie zasad i trybu przydziału nauczycielom dodatkowej powierzchni mieszkaniowej¹³. Sprawy te nie zostały przez wspomnianą ustawę uregulowane, mimo iż posiadają istotne znaczenie.

Rada Ministrów 13 grudnia 1973 r. wydała rozporządzenie w sprawie opłaty leśnej.¹⁴ Rozporządzenie to ustala m. in. wysokość opłaty leśnej pobieranej od właścicieli lasów i gruntów leśnych, która przez ustawę z 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności państwa¹⁵ w ogóle nie została wyznaczona.

Rada Ministrów 27 grudnia 1972 r. wydała rozporządzenie w sprawie podwyższenia dodatku do emerytury dla rzemieślników będących inwali-

¹⁰ Dz. U. nr 29, poz. 204.

¹¹ Dz. U. nr 11, poz. 82.

¹² Dz. U. nr 16, poz. 194.

¹³ M. P. nr 38, poz. 210.

¹⁴ Dz. U. nr 51, poz. 290.

¹⁵ Dz. U. nr 48, poz. 283.

dami wojennymi lub wojskowymi.¹⁶ Rozporządzenie to, wydane na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z 8 czerwca 1972 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników¹⁷, zwiększa wysokość tego dodatku, przewidzianą w tej ustawie, czyli zmienia ustawowe rozwiązanie.

Minister Finansów 12 stycznia 1973 r. wydał zarządzenie w sprawie zasad finansowania wynalazczości w jednostkach gospodarki społecznej oraz klubów techniki i racjonalizacji.¹⁸ Zasady te (a więc szeroki zakres spraw) nie zostały przez ustawę z dnia 19 października 1972 r. o wynalazczości¹⁹ w ogóle uregulowane.

Rada Ministrów 20 grudnia 1974 r. wydała rozporządzenie w sprawie zmiany wysokości podatku od nieodpłatnego nabycia praw majątkowych i wysokości niektórych opłat.²⁰ Rozporządzenie to wydane na podstawie art. 21 ustawy budżetowej na r. 1975²¹ w ogóle nie służy urzeczywistnieniu jej rozwiązań.

Minister Finansów 11 stycznia 1973 r. wydał — na podstawie kilku artykułów ustawy z 16 grudnia 1972 r. o podatku obrotowym²² oraz ustawy z 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym²³ — rozporządzenie w sprawie podatków obrotowego i dochodowego.²⁴ Rozporządzenie to zmienia określone rozwiązania wyżej wymienionych ustaw.

Rada Ministrów 9 grudnia 1973 r. wydała rozporządzenie w sprawie wykonania ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin.²⁵ Rozporządzenie to, wydane na podstawie ustawy z 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin²⁶ ustala podstawową wysokość emerytury oraz renty, a więc normuje istotne sprawy w ogóle przez tę ustawę nie unormowane.

Łatwo zauważyć, iż wyżej wskazane niesamoistne normatywne akty naczelných organów administracji (a można ich podać znacznie więcej) skutecznie rywalizują z ustawami i naruszają ich prymat w systemie źródeł prawa. Właśnie dlatego posiadają one — moim zdaniem — nie wykonawczy, lecz po prostu quasi-ustawodawczy charakter. Dotyczy to wszystkich przykładowo wymienionych rozporządzeń, uchwał i zarządzeń, a więc również i takich, które regulują ustawowo nie unormowane sprawy o bar-

¹⁶ Dz. U. nr 55, poz. 370.

¹⁷ Dz. U. nr 23, poz. 165.

¹⁸ M. P. nr 3, poz. 20.

¹⁹ Dz. U. nr 43, poz. 272.

²⁰ Dz. U. nr 51, poz. 322.

²¹ Dz. U. 1974, nr 48, poz. 293.

²² Dz. U. nr 53, poz. 338.

²³ Dz. U. nr 53, poz. 339.

²⁴ Dz. U. nr 2, poz. 17.

²⁵ Dz. U. 1974, nr 1, poz. 1.

²⁶ Dz. U. nr 38, poz. 225.

dzo dużym znaczeniu i o bardzo szerokim zakresie. W systemie koncentracji władzy państwowej w Sejmie wiele spraw, a tym bardziej spraw o istotnym znaczeniu nie może być bowiem całkowicie wyłączonych z zakresu tzw. materii ustawowej, a więc musi być przedmiotem choćby ogólnej, ale wyraźnej ustawowej regulacji.

Nasuwa się jednak istotne, choć zarazem i trudne pytanie: co sprawia, iż niektóre rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów, a także niektóre rozporządzenia i zarządzenia jej Prezesa oraz ministrów skutecznie rywalizują z ustawami? W państwie współczesnym spraw wymagających prawnego unormowania jest bardzo dużo, dlatego muszą być również regulowane przez naczelne organy administracji. Gdyby nawet przyjąć, iż Sejm mógłby regulować wszystkie najbardziej drobne kwestie w ustawach, to ta sytuacja doprowadziłaby do ujemnych konsekwencji, gdyż ustawy nie byłyby: a) zbyt przejrzyste (kwestie podstawowe uległyby zagubieniu wśród przepisów szczegółowych), b) trwałe, tzn. stabilne (zmiana jakiegokolwiek elementu sytuacji faktycznej unormowanej przez daną ustawę powodowałyby potrzebę zmiany tej ustawy), c) przystosowane do aktualnych potrzeb i możliwości (dostosowanie ustawy do nowych warunków może — ze względu na stosunkową powolność procesu ustawodawczego — nastąpić dopiero po upływie dłuższego okresu). Krótko mówiąc: ustawy nie posiadałyby takich cech, które sprzyjają niezawodnemu działaniu przepisów prawnych. Ponadto nadmierna szczegółowość norm ustawowych hamowałaby skuteczność i efektywność działania aparatu państwowego.²⁷

O ile jednak regulowanie przez naczelne organy administracji części spraw wymagających prawnego unormowania jest niezbędne, o tyle podejmowanie przez te organy prawotwórczej działalności podważającej prymat ustawy w systemie źródeł prawa nie jest do urzeczywistnienia owych zadań konieczne. Byłoby to bowiem konieczne tylko w takich sytuacjach, w których Sejm nie byłby w stanie zapewnić ustawom priorytetowej pozycji w systemie źródeł prawa. Miałoby to miejsce zwłaszcza wówczas, gdyby: 1) Sejm był organem politycznie rozbitym, przez co uchwalanie potrzebnych ustaw byłoby znacznie utrudnione, a nawet wręcz niemożliwe²⁸; 2) sejmowa procedura ustawodawcza była tak skomplikowana,

²⁷ Szerzej na ten temat zob. W. Zakrzewski: *Ustawa i delegacja ustawodawcza w Anglii*, Kraków 1960, ss. 90—91.

²⁸ Słusznie podkreśla się, że bardzo istotnym źródłem występowania w państwie burżuazyjnym zjawiska tzw. delegacji ustawodawczej jest polityczne rozbięcie parlamentu. Zob. np. K. Działocha: *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, ss. 107 i 134; W. Skrzydło: *Istota przemian polityczno-ustrojowych powojennej Francji (IV i V Republika)*, Lublin 1963, ss. 157—158; J. Stembrowicz: *Ustawodawstwo rządowe w powojennej Francji*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 2, s. 75.

że w znacznej mierze ograniczałaby możliwości ustawodawcze najwyższego organu przedstawicielskiego²⁹, 3) istniały nadzwyczajne okoliczności (wojna, głęboki kryzys wewnętrzny, gospodarczy itp.) uzasadniające bardzo szybkie i często zmienne interwencje prawotwórcze podejmowane w trybie niejawnym.³⁰ Obecnie jednak wymienione wyżej sytuacje nie występują, ponieważ: 1) w Sejmie zasiadają przedstawiciele różnych ugrupowań politycznych, ale nie rywalizujących, lecz współpracujących ze sobą na jego forum; 2) sejmowa procedura ustawodawcza nie jest zawiła, a aktualnie obowiązujący regulamin Sejmu dopuszcza nawet możliwość jej skrócenia; 3) nie istnieją nadzwyczajne okoliczności uzasadniające szybkie i często zmienne interwencje prawodawcze. Warto ponadto dodać, iż te ostatnie okoliczności występowały tylko w początkowym okresie po zdobyciu władzy przez lud pracujący, w którym narastające potrzeby odbudowy państwowości polskiej wymagały szybkiego odzwierciedlenia w przepisach prawnych. Nie występują one zaś w warunkach ustroju ustabilizowanego, przyjmując nawet poważne przeobrażenia zachodzące aktualnie w społeczeństwie.³¹ Bardzo szybkich i często zmiennych interwencji prawodawczych nie potrzebuje też — jak się wydaje — sprawne zarządzanie gospodarką narodową. Szybkie i sprawne działanie w sferze gospodarczej wymaga bowiem nie tyle stanowienia prawotwórczych aktów, ile podejmowania decyzji i wydawania poleceń służbowych.³²

Te stwierdzenia prowadzą do wniosku, iż w warunkach skomplikowanych zadań prawotwórczych socjalistycznego państwa priorytetowa pozycja ustawy w systemie źródeł prawa może być utrzymana. Oznacza to, iż skuteczna rywalizacja normatywnych aktów naczelnych organów administracji z ustawami nie jest uwarunkowana przez skomplikowany charakter spraw wymagających prawnego unormowania, lecz stanowi konsekwencję istnienia innych okoliczności.

²⁹ Patrz przypis 28.

³⁰ Słusznie twierdzi K. Działocho, że w początkowym okresie po zwycięstwie Rewolucji Październikowej nadzwyczajne okoliczności uzasadniały „działanie szybkie, operatywne i elastyczne”, stosowanie administracyjnych i innych mniej złożonych instytucji i form działania, a w konsekwencji „ograniczone uciekanie się do instytucji bardziej złożonych i demokratycznych, zwłaszcza organów przedstawicielskich” (*Instytucja dekretu z mocą ustawy...*, ss. 206—207). Słusznie też podkreśla się, że jednym ze źródeł podniesienia rangi prawodawczej działalności rządu państwa burżuazyjnego są występujące w tym państwie olbrzymie trudności polityczne, socjalne czy gospodarcze. Zob. np. S t e m b r o w i c z: *Ustawodawstwo rządowe...*, *passim*.

³¹ Tak też S. G e b e r t: *Uwagi o procesie tworzenia prawa w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 8—9, s. 90.

³² Słusznie podkreśla to H. R o t: *Kierunki doskonalenia działalności prawotwórczej naczelnich organów administracji*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 4, s. 81.

Jedną z takich okoliczności jest — w moim przekonaniu — niedostateczne unormowanie zasad, w oparciu o które Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie mogą podejmować normatywną działalność. Chodzi tu mianowicie o to, że zasady te: 1) nie są przez Konstytucję PRL wyraźnie wyrażone, lecz tylko wynikają z jej postanowień, 2) w ogóle nie są ustawowo unormowane, a tylko pośrednio i fragmentarycznie wynikają z nie opublikowanego zarządzenia nr 238 Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 1961 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej”. Zarządzenie to dotyczy zresztą wyłącznie projektów aktów normatywnych (nie wszystkich, gdyż nie odnosi się m. in. do projektów tzw. samoistnych uchwał najwyższego organu administracji) i jest adresowane do organizacyjnych jednostek aparatu rządowego (komórek prawnych ministerstw, biura prawnego i komisji prawniczej URM) biorących udział w kształtowaniu ich treści.

Taki sposób unormowania zasad, które naczelne organy administracji przyjmują za podstawę podejmowania normatywnych aktów, nie sprzyja jednolitemu ich pojmowaniu, lecz stwarza korzystną sytuację do bardzo różnego ich interpretowania. Nie przeciwdziała on zatem normowaniu przez naczelne organy administracji spraw, których uregulowanie nie służy urzeczywistnieniu rozwiązań ustawowych oraz spraw bardzo ważnych, a wprost przeciwnie — umożliwia tym organom podejmowanie prawodawczej działalności podważającej prymat ustawy w systemie źródeł prawa. Wyeliminowaniu, a przynajmniej znacznemu ograniczeniu takiej działalności sprzyjałoby (choć nie samo przez się) względnie szczegółowe oraz jasne unormowanie stosunku prawotwórczych aktów naczelnych organów administracji do ustaw i to w specjalnej ustawie o tworzeniu prawa.³³ W ustawie tej powinno zostać rozwiązanych wiele następujących problemów:

1. Określić należy zakres materii ustawowej poprzez wyraźne wskazanie, że stanowią ją wszystkie dziedziny życia społecznego i państwowego, z wyjątkiem jednak tych spraw, które należą do tzw. sfery wewnętrznej aparatu państwowego i stanowią przedmiot tzw. przepisów prawnych we-

³³ Taki postulat jest ostatnio bardzo często w polskiej nauce prawa wysuwany. Zob. np. J. Bafia: *Podstawowe założenia procesu tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 7, s. 4 i n.; W. Berutowicz: *Rola Rady Legislacyjnej w doskonaleniu prawa w PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 1—2, ss. 33 i 39; A. Gwiżdż: *Z zagadnień organizacji procesu legislacyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 12, s. 72 i n.; H. Rot: *Stosunek wzajemny aktów prawotwórczych de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 4, s. 57 i n.; W. Zakrzewski: *Zasięg ustawodawstwa*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 3, s. 21 i n.

wewnętrznie obowiązujących.³⁴ Chodzi mianowicie o sprawy, których regulowanie prowadzi do kierowania działalnością wszelkich ogniw aparatu państwowego (ale nie podejmowaną na zewnątrz tego aparatu), a zwłaszcza wyznaczania tym ogniom określonych zadań oraz sposobów ich realizacji. Nie powinno jednak to następować w formie ustawy. Słusznie bowiem podkreśla W. Zakrzewski, iż ustawa powinna stanowić „formę wyznaczania dyspozycji o mocy powszechnie obowiązującej” oraz „dyspozycji trwałych”.³⁵ W przypadku zaś wyznaczenia ogniom aparatu państwowego zadań oraz sposobów ich realizacji, dyspozycje prawa są adresowane wyłącznie do organów państwa (państwowych jednostek organizacyjnych) i obowiązują przez czas ograniczony i krótki, a w konsekwencji ulegają stosunkowo częstym zmianom stosownie do nowo powstałych okoliczności, których z góry nie daje się dokładnie przewidzieć. Właśnie dlatego sprawy te powinny stanowić przedmiot sejmowej uchwały i określonych aktów pozasejmowych organów państwa, jak choćby uchwał Rady Ministrów. Żeby uniknąć nieporozumień, należy dodać, że mówiąc o kierowaniu samą działalnością ogniw aparatu państwowego miałem na myśli nie tworzenie jej podstaw, lecz działalność podejmowaną na istniejących już podstawach, tzn. na podstawie przepisów przyznających tym ogniom kompetencje do „rozwijania” tej działalności. Słusznie bowiem podkreśla się, iż sprawy wyznaczania i rozgraniczania kompetencji państwowych jednostek organizacyjnych nie powinny być wyłączane z zakresu ustawowej materii i regulowane na przykład przez uchwały Sejmu.³⁶

2. Dopuścić należy możliwość normowania przez naczelne organy administracji spraw należących do zakresu materii ustawowej przy ewentualnym zaliczeniu niektórych z nich do wyłącznej ustawowej regulacji.³⁷

3. Przyjąć należy, iż naczelne organy administracji mogą regulować powyższe sprawy wyłącznie w formie rozporządzenia, zastrzegając równo-

³⁴ Co do tzw. sfery wewnętrznej aparatu państwowego i tzw. przepisów prawnych wewnętrznie obowiązujących oraz co do potrzeby wyłączenia spraw należących do tej sfery z zakresu materii ustawodawczej zob. H. Rot: *Przepisy prawne wewnętrznie obowiązujące (z rozważań nad koncepcją prawa socjalistycznego)*, „Studia Prawnicze” 1973, nr 37, s. 67 i n. oraz *id.*: *Kierunki doskonalenia...*, s. 78 i n., a także *Stosunek wzajemny...*, ss. 60—63. Zob. też Zakrzewski: *Zasięg...*, ss. 31—32.

³⁵ Zakrzewski: *Zasięg...*, ss. 24—25 i 31—32.

³⁶ Zob. np. Rot: *Stosunek wzajemny...*, s. 62 czy też Zakrzewski: *Zasięg...*, s. 25.

³⁷ Szerzej na temat spraw, które powinny być zastrzeżone do wyłącznej ustawowej regulacji zob. Bafia: *op. cit.*, s. 10 oraz Zakrzewski: *Zasięg...*, s. 28. Zakrzewski uważa, że zakres wyłączności ustawodawczej powinien być nie ustawowo, lecz konstytucyjnie określony.

cześnie formę uchwały Rady Ministrów i zarządzenia jej Prezesa oraz ministrów do bezpośredniego kierowania pracą podległych im organów.³⁸

4. Jasno należy wyrazić zasadę, iż naczelne organy administracji mogą normować sprawy należące do stanowiącej materię ustawową określonej sfery życia państwowego i (lub) społecznego tylko wtedy, gdy: a) sfera ta jest przez ustawę uregulowana, b) ustawa ta wyraźnie upoważnia wyżej wskazane organy do ich unormowania, c) unormowanie tych spraw służy urzeczywistnieniu konkretnych, merytorycznych rozwiązań wspomnianej wyżej ustawy, d) sprawy te posiadają stosunkowo niewielkie — z punktu widzenia interesów państwa i obywatela — znaczenie.

Ustawowe unormowanie zasad stanowiących podstawę do podejmowania normatywnych aktów przez naczelne organy administracji nie wyklucza jednak możliwości naruszenia przez te akty zasady prymatu ustawy. Niezbędne staje się jeszcze ukształtowanie odpowiedniego mechanizmu kontroli (oceny) tak projektów ustaw, jak i projektowanych aktów naczelnych organów administracji.³⁹ Chodzi bowiem o ustalenie, czy te pierwsze projekty nie umożliwiają tym organom podejmowania quasi-ustawodawczej działalności oraz regulowania spraw o zbyt dużym zakresie i znaczeniu, zaś czy te drugie nie posiadają quasi-ustawodawczego charakteru i nie normują zagadnień o bardzo istotnym — z punktu widzenia interesów państwa i obywatela — znaczeniu.

Kontrola ta powinna być sprawowana z jednej strony przez specjalny, fachowo-prawniczy organ funkcjonujący w aparacie rządowym, ale o autonomicznym statusie, z drugiej zaś — przez Sejm, a właściwie przez jego komisje. Potrzeba istnienia tak złożonego, niejako dwustronnego aparatu tej kontroli staje się już zrozumiała, jeśli się zważy, iż do dokonania oceny wykonawczego charakteru projektu aktu normatywnego konieczna jest głównie wiedza prawnicza, podczas gdy do ustalenia ważności spraw normowanych przez ten projekt — również wiedza społeczno-polityczna.

³⁸ Tak też H. Rot, który twierdzi, iż akty Rady Ministrów w zakresie przepisów powszechnie obowiązujących powinny być wydawane wyłącznie w formie rozporządzenia (*Kierunki doskonalenia...*, ss. 78 i 82 oraz *id.*: *Stosunek wzajemny...*, s. 159). Podobne stanowisko — jak się wydaje — reprezentuje W. Zakrzewski, wg którego Rada Ministrów PRL powinna działać w tzw. zakresie szczególnej właściwości ustawodawczej wyłącznie w formie rozporządzenia (*Zasięg...*, s. 26). W polskiej nauce prawa spotykamy jednak pogląd, w myśl którego Rada Ministrów PRL powinna normować wszelkie sprawy związane z organizacją i funkcjonowaniem administracji oraz gospodarki państwowej nie w formie rozporządzenia, lecz w formie uchwały. Pogląd ten reprezentuje m. in. Gwiżdż: *op. cit.*, ss. 76—77.

³⁹ Chodzi tu wyłącznie o normatywne akty naczelnych organów administracji państwowej regulujące sprawy, które powinny należeć do zakresu materii ustawowej, a więc nie np. o akty Rady Ministrów, które wyznaczają cele i zadania oraz reguły postępowania dla podległych jej organów państwa.

Do sprawowania tej kontroli mogłaby zostać ewentualnie wykorzystana Komisja Prawnicza (odpowiednio przekształcona i wyposażona), która od lat obraduje w Urzędzie Rady Ministrów. Wymagałoby to, rzecz jasna, przyjęcia zasady, iż wszystkie projekty ustaw i wszystkie projekty aktów naczelných organów administracji państwowej, regulujące sprawy stanowiące materię ustawową, muszą być kierowane do Komisji Prawniczej. Należałoby ponadto wyposażyć Komisję Prawniczą w kompetencje do wykonywania wyżej wspomnianej kontroli oraz do przekazywania jej opinii tym naczelnym organom administracji, których projekt aktu normatywnego jest przedmiotem tej opinii.

Do sprawowania tej kontroli powinno się jednak wykorzystać nie tylko Komisję Prawniczą, lecz również sejmowe komisje z Komisją Prac Ustawodawczych na czele. Należałoby zatem zobowiązać Radę Ministrów i w ogóle podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej do przedstawiania Sejmowi materiałów dokładnie wskazujących na cel zamieszczenia w danym projekcie ustawy upoważnień do podejmowania przez naczelne organy administracji prawodawczej działalności i na ich konsekwencje dla charakteru oraz przedmiotu tej działalności. Należałoby też zobowiązać naczelne organy administracji do przedkładania sejmowym komisjom projektów ich normatywných aktów. Należałoby wreszcie wyraźnie przyznać sejmowym komisjom, a zwłaszcza Komisji Prac Ustawodawczych kompetencje do wykonywania tej kontroli oraz do przedkładania uwag i opinii bądź to Sejmowi, bądź to naczelnym organom administracji, w zależności od tego, czy dotyczą projektowanych ustawowych upoważnień do stanowienia przez te organy prawotwórczych aktów, czy też odnoszą się tylko do projektów tych aktów. W tym pierwszym przypadku opinie te powinny być zawarte w składanych na plenum Sejmu sprawozdaniach z prac jego komisji nad ustawodawczymi projektami, zaś w tym drugim przypadku — przedstawiane odpowiednim naczelnym organom administracji.

Jak już wspomniano, wszystkie projekty normatywných aktów Rady Ministrów, jej Prezesa oraz ministrów powinny być oceniane tak przez Komisję Prawniczą, jak i przez sejmowe komisje. W związku z tym należałoby przyjąć regułę, iż projekty te powinny być przedkładane łącznie z projektami ustaw zawierającymi upoważnienia do ich stanowienia, a więc powinny być równocześnie z tymi ostatnimi opracowywane i rozpatrywane.⁴⁰ Nie dotyczyłoby to, rzecz jasna, takich projektów aktów naczelných organów administracji, które są oparte na upoważnieniach obowiązujących już ustaw, tzn. mających zmieniać czy uchylać akty podjęte, oraz takich,

⁴⁰ Jest to postulat często wysuwany. Zob. np. Bafia: *op. cit.*, s. 11; Bałaban: *op. cit.*, s. 92; Gwiżdż: *op. cit.*, s. 80.

które z uzasadnionych powodów nie mogą być opracowywane równoległe z kształtowaniem się propozycji ustawodawczych. Nie trzeba uzasadniać, iż przyjęcie tej reguły znacznie ułatwiłoby udzielenie prawidłowej odpowiedzi na pytanie: czy projekty ustaw nie umożliwiają Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów i ministrom podejmowania quasi-ustawodawczej działalności oraz regulowania spraw o bardzo istotnym znaczeniu, a projekty normatywnych aktów tych organów nie mają charakteru quasi-ustawodawczego i nie normują spraw szczególnie ważnych. Nie trzeba też bliżej uzasadniać, iż przyjęcie tej reguły ma istotne znaczenie dla wcześniejszego ukazywania się prawotwórczych aktów naczelných organów administracji, tzn. niezwłocznie lub co najmniej wkrótce po uchwaleniu i wejściu w życie ustawy stanowiącej ich podstawę, a w konsekwencji zapobiegałoby powstaniu takiej sytuacji, w której dana ustawa (lub jej fragmenty) nie może być urzeczywistniona z powodu nieunormowania przez te organy spraw, których uregulowanie jest niezbędne do jej stosowania.

Nietrudno zauważyć, iż w dotychczasowych rozważaniach wysuwano postulat kontroli projektów prawotwórczych aktów Rady Ministrów, jej Prezesa oraz ministrów, a nie postulowano dokonywania oceny już obowiązujących aktów. Nie znaczy to jednak, iż wyposażenie komisji sejmowych w kompetencje do sprawowania kontroli przedmiotu i charakteru prawotwórczych aktów naczelných organów administracji, a także wyraźne przyznanie Sejmowi kompetencji do uchylania tych aktów⁴¹ nie działałoby w kierunku ograniczenia prawodawczej działalności podważającej zasadę prymatu ustawy. Ponadto kontrolowanie normatywnych aktów w mniejszym stopniu zapobiegałoby regulowaniu przez naczelne organy administracji spraw, których unormowanie nie służy urzeczywistnie-

⁴¹ O ile jednak kompetencje komisji sejmowych do sprawowania kontroli przedmiotu i charakteru prawotwórczych aktów Rady Ministrów, jej Prezesa oraz ministrów, wyraźnie wynikają z sejmowego regulaminu, a zwłaszcza z jego art. 31, ust. f, według którego komisje Sejmu rozpatrują „sprawy związane z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu, o tyle kompetencja Sejmu do uchylania aktów naczelných organów administracji nie wynika z konstytucyjnej zasady bezpośredniego i całkowitego jej podporządkowania najwyższemu organowi przedstawicielskiemu, co zresztą stwierdza się w nauce prawa. Zob. np. Rozmarny: *op. cit.*, ss. 305 i 308 czy też W. Zakrzewski: *Wpływ Sejmu II kadencji na działalność prawotwórczą Rządu*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 5—6, ss. 810—811. W konsekwencji kompetencja Sejmu do uchylania aktów Rady Ministrów musi być wyraźnie i to konstytucyjnie mu przyznana. Por. jednak stanowisko reprezentowane przez F. Siemieńskiego, w myśl którego wspomniana kompetencja Sejmu wynika z zasady bezpośredniego i całkowitego podporządkowania Rady Ministrów Sejmowi (*Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1969, s. 307).

niu ustawowych rozwiązań, oraz spraw o bardzo dużym znaczeniu niż dokonywanie oceny projektów tych aktów, a więc stosowanie wyżej przedstawionego mechanizmu kontroli. W tym pierwszym przypadku Sejm (komisje sejmowe) stawałby bowiem przed faktem dokonanym, co mogłoby w znacznym stopniu rzutować na pozytywny charakter jego oceny, a to z kolei mogłoby być brane pod uwagę w trakcie tworzenia prawotwórczych aktów naczelných organów administracji.

Tak lub podobnie pomyślany mechanizm kontroli nie jest jednak unormowany i urzeczywistniany. Wskazuje na to kilka bardzo istotnych momentów:

1. Uchwała nr 283 Rady Ministrów z 31 lipca 1957 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych, znowelizowana uchwałą nr 220 Rady Ministrów z 16 czerwca 1961 r. i w ogóle inne akty dotyczące trybu tworzenia prawa⁴² wyraźnie nie zobowiązują komórek prawnych ministerstw, Biura Prawnego URM i obradującej w tym Urzędzie Komisji Prawniczej do dokonywania oceny konsekwencji projektów aktów normatywnych dla charakteru prawotwórczej działalności naczelných organów administracji, choć przyznają im kompetencje do badania ich zgodności głównie z ustalonymi zasadami techniki legislacyjnej, które jednak same nie wyrażają zasady normowania przez najwyższy organ administracji tylko takich spraw, których uregulowanie służy urzeczywistnieniu merytorycznych rozwiązań ustawowych. Prawdopodobnie (nie miałem bowiem dostępu do odpowiednich materiałów) wyżej wskazane jednostki organizacyjne rządowego aparatu również w praktyce nie zwracają uwagi (a jeśli tak, to w niedostatecznym stopniu) na problematykę zachowania zasady prymatu ustawy, ponieważ zdarza się, że naczelne organy administracji państwowej ową zasadę naruszają.

2. Aparat rządowy z Radą Ministrów na czele nie jest zobowiązany do przedstawiania najwyższemu organowi przedstawicielskiemu materiałów wskazujących na cel zamieszczenia w danym projekcie ustawy uwag i zastrzeżeń do podejmowania przez naczelne organy administracji prawodawczej działalności, a przede wszystkim na ich konsekwencje dla charakteru oraz przedmiotu tej działalności. W praktyce jednak zdarza się, iż Rada Ministrów PRL w przedstawionych Sejmowi uzasadnieniach projektów ustaw lub uzasadnieniach niektórych projektów jej rozporządzeń (uchwał) wskazuje na cel wydania (podjęcia) tych ostatnich aktów — choć nie na ich charakter — a także podaje argumenty przemawiające na rzecz takiego, a nie innego ukształtowania ich zakresu i treści. Jako przykład można podać uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów

⁴² Wykaz tych aktów podają: Bafia: *op. cit.*, s. 4, przypis 3 oraz W. Berutowicz: *Doskonalenie prawa jako obiektywna konieczność rozwoju socjalistycznego*, „Nowe Drogi” 1973, nr 10, ss. 89—90, przypisy 9, 10 i 11.

w sprawie uposażenia nauczycieli i nauczycieli akademickich⁴³, czy też uzasadnienie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie projektów wynalazczych.⁴⁴

3. Rada Ministrów PRL i w ogóle naczelne organy administracji nie są prawnie zobowiązane do przedstawiania komisjom sejmowym projektów swych aktów w celu ich zaopiniowania. W praktyce jednak w okresie szóstej sejmowej kadencji niewielka ich grupa — bo znacznie mniejsza niż liczba aktów Rady Ministrów, jej Prezesa oraz ministrów, ukazująca się w tym okresie⁴⁵ trafiła do sejmowych komisji, przy czym były to przede wszystkim projekty rozporządzeń (lub projekty podstawowych ich założeń), a o wiele rzadziej projekty uchwał, czy zarządzeń. Należy też dodać, iż przedstawiciele Rady Ministrów i w ogóle rządowego aparatu zapoznawali komisje Sejmu z treścią projektów prawotwórczych aktów naczelných organów administracji nie tylko w wyżej wskazanej formie, lecz również w innej postaci. Chodzi tu zwłaszcza o informowanie komisji sejmowych o podstawowych założeniach przygotowywanych projektów uchwał czy rozporządzeń, jak choćby przewidzianych w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.⁴⁶

4. Komisjom sejmowym nie została wyraźnie przyznana kompetencja do rozpatrywania i opiniowania aktów naczelných organów administracji, choć w r. 1972 wyposażono je w kompetencję do „rozpatrywania spraw związanych z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu” (art. 31 ust. 1 pkt f sejmowego regulaminu). Mimo to w praktyce analizują one niektóre z tych projektów. W trakcie tej analizy komisje nie zwracają jednak uwagi na treściowy związek rozpatrywanych projektów prawotwórczych aktów administracji z ustawami, lecz interesują się głównie sposobem unormowania przez te akty określonych spraw, a także — w przypadku analizowania projektów rozporządzeń i uchwał łącznie z projektami ustaw stanowiącymi ich prawną podstawę — zagadnieniem celowości proponowanego podziału spraw pomiędzy rządową a sejmową regulacją. Zagadnienia te — obok kwestii terminowości

⁴³ Zob. *Druk sejmowy VI kadencji* nr 24.

⁴⁴ Zob. *Druk sejmowy VI kadencji* nr 37.

⁴⁵ Nie sposób na podstawie biuletynów informacyjnych o pracach sejmowych Komisji podać nawet w przybliżeniu liczbę projektów aktów naczelných organów administracji, które były przedstawione sejmowym komisjom do zaopiniowania, skoro biuletyny te nierzadko tylko stwierdzają, iż „Komisja zapoznała się z większością przewidzianych w projekcie ustawy aktów wykonawczych”. Na podstawie takich materiałów można tylko ustalić, że liczba aktów Rady Ministrów, jej Prezesa oraz ministrów, które były przedłożone komisjom Sejmu, jest niewielka.

⁴⁶ Zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej Sejmu V kadencji*, nr 188, wg którego komisji tej przedłożono informacje o założeniach przygotowywanych projektów aktów wykonawczych do projektu ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

ukazywania się zapowiadanych przez określone projekty ustawodawcze aktów naczelných organów administracji — dominują zresztą nie tylko w trakcie analizowania niektórych projektów rozporządzeń czy uchwał, ale również podczas rozpatrywania pewnych (tzn. nie wszystkich, a ściślej — niezbyt licznych) rządowych przedłożeń ustawodawczych, co znajduje niekiedy swój wyraz zarówno w poselskiej dyskusji⁴⁷, jak i w treści uchwalanych dezederatów⁴⁸, wprowadzonych do owych przedłożeń sejmowych poprawek⁴⁹ oraz w przedstawionych na plenum Sejmu sprawozdaniach z prac komisji nad tymi ustawodawczymi projektami.⁵⁰

5. W przedstawianych na plenum Sejmu sprawozdaniach z prac nad wniesionymi do łaski marszałkowskiej ustawodawczymi projektami komisje sejmowe nie mają obowiązku zamieszczania uwag i opinii dotyczących zawartych w tych projektach upoważnień do normowania przez administracyjne organy określonych spraw.

Również i w praktyce komisje w zasadzie tego nie czynią, choć w latach 1972—1976 zdarzało się to sporadycznie. Tak było na przykład podczas analizowania przez plenum Sejmu rządowego projektu ustawy o opłatach w sprawach karnych, kiedy to sprawozdawca Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości uzasadniał potrzebę zawarcia w tym projekcie upoważnienia dla Rady Ministrów do odmiennego — w porównaniu z projektem — uregulowania określonych spraw.⁵¹

Te ogólne uwagi uzasadniają stwierdzenie, iż wyżej postulowany mechanizm kontroli projektów tak ustaw, jak i prawotwórczych aktów naczelných organów administracji nie jest unormowany i urzeczywistniany, a podejmowane (i to niesystematycznie) pewne — wyżej wskazane — działania kontrolne nie mają na celu wyeliminowania skutecznej rywalizacji tych aktów z ustawami. Brak zaś odpowiednio ukształtowanego mechanizmu kontroli, która ustalałaby konsekwencje projektów ustaw oraz projektów prawotwórczych aktów Rady Ministrów, jej Prezesa oraz ministrów dla charakteru prawodawczej działalności naczelných organów państwowej administracji stwarza korzystną sytuację dla podważania przez te organy zasady prymatu ustawy.

⁴⁷ Zob. np. *Sprawozdanie stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu V kadencji*, łam 54, czy też *Biuletyn ze wspólnego posiedzenia Komisji Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego oraz Komisji Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego Sejmu V kadencji*, nr 433.

⁴⁸ Zob. np. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Zdrowia i Kultury Fizycznej Sejmu V kadencji*, nr 255.

⁴⁹ Zob. np. *Druki sejmowe V kadencji*: nr 92 i 101 oraz *Biuletyn z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego Sejmu V kadencji*, nr 459.

⁵⁰ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu V kadencji*, łam 38 i n.

⁵¹ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 11 posiedzenia Sejmu VI kadencji*, łam 94.

Dalszą przyczyną podejmowania przez naczelne organy administracji prawotwórczej działalności podważającej priorytetową pozycję ustawy w systemie źródeł prawa jest — w moim przekonaniu — brak trafnych koncepcji rozwiązania wszystkich problemów związanych z projektowaną ustawą i w ogóle prawną regulacją. Jeżeli bowiem projektodawca nie posiada koncepcji rozwiązania określonych spraw należących do danej sfery życia państwowego czy społecznego, wymagającej prawnego unormowania, lub taką koncepcję posiada, lecz jest ona nie dopracowana lub budzi pewne wątpliwości, sprawy te są przekazywane do rządowej regulacji. Chodzi bowiem o stworzenie lub dopracowanie ich koncepcji rozwiązania już po uchwaleniu ustawy fragmentarycznie normującej określoną dziedzinę życia państwowego i społecznego, do której owe sprawy należą lub sprawdzenie koncepcji ich rozwiązania, a w szczególności tej, która budzi pewne wątpliwości, i w razie potrzeby stosunkowo łatwe i szybkie przeprowadzenie jej zmiany. Z tych też powodów naczelne organy administracji normują sprawy, których uregulowanie nie służy urzeczywistnieniu rozstrzygnięć ustawowych, a także — sprawy o dużym znaczeniu.

Warto przynajmniej zasygnalizować, iż brak trafnych koncepcji rozwiązania problemów związanych z prawną regulacją określonego wycinka społecznej i państwowej rzeczywistości jest w znacznej mierze spowodowany przez nadmierny pośpiech przy opracowywaniu projektów ustaw i w ogóle projektów aktów normatywnych. Słusznie bowiem podkreśla się, iż zbyt pośpieszne opracowywanie i rozpatrywanie ustawodawczych projektów negatywnie wpływa na ukształtowanie ustawowej regulacji⁵², a więc na trafność przyjętych koncepcji rozwiązań wielu zagadnień związanych z tą regulacją, co niewątpliwie rzutuje też na charakter podejmowanych przez Radę Ministrów, jej Prezesa oraz ministrów prawotwórczych działań.

W świetle tych uwag szczególne znaczenie ma wielokrotnie wysuwany postulat planowania działalności prawodawczej w ogólności, a ustawodawczej w szczególności.⁵³ Nie trzeba bowiem bliżej uzasadniać, iż planowanie tej działalności wyklucza (przynajmniej z reguły) nadmierny pośpiech przy opracowywaniu projektów ustaw i przy ich przekształcaniu

⁵² Zob. np. R. Malinowski: *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 94.

⁵³ Co do potrzeby planowania działalności ustawodawczej i w ogóle prawodawczej zob. m. in. Bafia: *op. cit.*, s. 13; Berutowicz: *Rola Rady Legislacyjnej...*, s. 36; K. Siarkiewicz: *Podporządkowanie aktów normatywnych*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 10, s. 531; Starościał: *Podstawy prawne...*, ss. 215—216; J. Stembrowicz: *Uwagi o prawie i jego stosowaniu*, „Miesięcznik Literacki” 1972, nr 11, s. 84; S. Zawadzki: *Od porządkowania do planowania prawa*, „Gazeta Sądowa” 1973, nr 12. Zob. też M. Tyczka: *System stanowienia przepisów prawnych dla gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 1975, s. 132 i n.

w ustawy, sprzyja wypracowaniu trafnych koncepcji rozwiązania problemów związanych z projektowaną ustawową regulacją, a w konsekwencji zapobiega normowaniu przez naczelne organy administracji spraw, których uregulowanie nie służy zastosowaniu rozstrzygnięć ustawowych do konkretnych sytuacji faktycznych.

Podjęcie przez naczelne organy administracji prawodawczej działalności podważającej zasadę prymatu ustawy spowodowane jest również traktowaniem prawa jako operatywnego narzędzia wpływania na przemiany w społeczeństwie, opaczny pojmowaniem jego roli jako swoistego „samoregulatora” stosunków społecznych, przekonaniem, że wszelkie trudności polityczne, socjalne czy gospodarcze mogą być likwidowane przez wydawanie odpowiednich przepisów prawnych. Opaczne pojmowanie działania prawa w życiu społecznym zakłada bowiem szybkie i często zmienne interwencje prawodawcze. W konsekwencji normowanie wielu spraw powierza się nie Sejmowi, lecz takim organom państwa, które — w odróżnieniu od niego — działają permanentnie i bardzo szybko, a więc organom państwowej administracji.

Podjęciu przez Radę Ministrów, jej Prezesa oraz ministrów prawodawczej działalności o quasi-ustawodawczym charakterze sprzyja — jak się wydaje — niedostateczny udział w procesie tworzenia prawa wysoko wykwalifikowanej kadry prawników legislatorów, na co zwraca się uwagę zarówno w literaturze⁵⁴, jak i podczas obrad różnych konferencji poświęconych analizie stanu prawa w PRL.⁵⁵ To właśnie prawnicy-legislatorzy, a nie np. socjologzy czy ekonomiści są w stanie przyczynić się do urzeczywistnienia zasady prymatu ustawy. Dobrze więc się stało, że Prezydium Rządu podjęło w r. 1972 decyzję nr 93, zobowiązującą ministrów i kierowników centralnych urzędów do wzmocnienia tzw. służb prawnych, zaś Rada Legislacyjna wspólnie z Instytutem Doskonalenia Kadr Kierowniczych Administracji opracowała program przeszkolenia wszystkich pracowników owych służb.⁵⁶

⁵⁴ Zob. np. Berutowicz: *Rola Rady Legislacyjnej...*, s. 40 czy też Malinowski: *op. cit.*, ss. 95—96.

⁵⁵ Na niedostateczny udział wysoko wykwalifikowanej kadry prawników-legislatorów w procesie tworzenia prawa wskazywano podczas obrad m. in. VIII Krajowego Zjazdu Zrzeszenia Prawników Polskich, który odbył się w czerwcu 1972 r. (zob. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1972, nr 7, ss. 240—241) oraz konferencji naukowej zakładów prawa finansowego, poświęconej zagadnieniom polskiej legislacji finansowej, która odbyła się 18 października 1974 r. (zob. „Państwo i Prawo” 1975, nr 3, ss. 155—157).

⁵⁶ Zob. Berutowicz: *Rola Rady Legislacyjnej...*, s. 41.

РЕЗЮМЕ

Из Конституции ПНР от 1952 г. вытекает принцип подчинения нормативных актов верховных административных органов законам, т.е. принцип примата закона над распоряжениями и постановлениями Совета министров, а также над распоряжениями и приказами его Председателя и министров. Этот принцип заключается в следующем: 1) вышеуказанные правотворческие акты верховных административных органов должны издаваться только на основе таких законных постановлений, которые точно определяют дела, являющиеся их предметом; 2) распоряжения и постановления должны издаваться с целью реализации законов, содержащих вышеуказанные постановления, хотя связь содержания постановлений с законами может быть менее тесной, чем распоряжений; 3) Совет министров может издавать постановления только по таким делам, которые были ему переданы актами Сейма, причем эти постановления должны служить реализации актов Сейма.

В практике случается, что принцип примата закона нарушается. Наблюдаются также ситуации, когда правотворческие акты верховных административных органов, принимаются на общепонятой правовой (и не всегда законной) основе, и часто нормируются по уполномочию закона, большие группы вопросов, законодательно совсем не урегулированных или урегулированных в небольшой степени.

SUMMARY

The Constitution of the People's Republic of Poland of 1952 is the source of the principle of subordinating the normative acts issued by leading organs of administration to bills or, to put it differently, it is the source of the principle of primacy or supremacy of the bill over orders of the Councils of Ministers as well as over orders and regulations of its president and the ministers. The principle rests on the following facts: 1) the above-mentioned legislative acts of the supreme organs of administration must be issued only on the basis of such legislative decisions which define exactly the matters that they concern, 2) orders and regulations must be issued to realize laws containing the above-indicated decisions, even though the connection between the content and the bills may be looser than that of the orders, 3) the Council of Ministers can issue regulations only in matters which were clearly delegated to it by parliamentary acts and in addition these orders must serve the realization of the acts of parliament.

In practice it happens that the principle of primacy of the bill is sometimes violated, because there occur situations in which the lawmaking acts of the supreme organs of administration are based on generally conceived legal foundation. Often large groups of matters are dealt with on the authority of a bill which really regulates them only in part or leaves them wholly unregulated.