

Kazimierz DZIAŁOCHA

Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*

Executive Order as an Act Enforcing the Statute under the Review of Constitutional
Tribunal

Rozporządzenie jako akt normatywny, wydawany przez naczelne organy administracji państwowej, jest kluczową, drugą po ustawie konstrukcją prawną systemu źródeł prawa w Polsce. Kluczowe znaczenie rozporządzenia jako źródła prawa (aktu normatywnego) opiera się na jego ograniczonym związku z instytucją ustawy Sejmu. Ten zaś zasada się przede wszystkim na wspólnej materii społecznej, jaka ma być regulowana w formie tych aktów. Inaczej, rozporządzenia wydawane przez Rząd i inne — określone w Konstytucji — naczelne organy administracji państwowej to przepisy wydawane w sprawach, których uregulowanie, w myśl Konstytucji, wymaga ustawy (lub dekretu z mocą ustawy). Dlatego ustawodawca, o ile chce upoważnić naczelny organ administracji państwowej do unormowania określonych spraw, które ze względu na swój przedmiot należą do dziedziny regulowanej przez ustawy, powinien przewidywać w upoważnieniu wydanie rozporządzenia.

Rozporządzenie jest także instytucją prawotwórstwa, charakteryzującą się dużą trwałością w historii prawa konstytucyjnego i polskiej myśli prawnej. Jego obecny kształt — niezależnie od zmian, będących wynikiem

* Punkty 2 i 3 niniejszego artykułu oparte zostały na odpowiednich fragmentach pracy Autora pt. *Problematyka ustawy Sejmu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, opublikowanego w zbiorze *Konstytucja w społeczeństwie obywatelskim. Księga Pamiątkowa ku czci prof. W. Zakrzewskiego*. Kraków 1989, s. 33 i n.

zmiany konstytucyjnych podstaw ustroju Polski¹ — wywodzi się zasadniczo z konstytucji marcowej 1921 roku, skąd poprzez recepcję jej założeń, a także bliżej określonych instytucji, przez akty konstytucyjne w okresie prowizorium lat 1944–1946 oraz przez postanowienia Małej konstytucji 1947 roku i ustawy z 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski” — przejęty został przez Konstytucję PRL. Warto o tej ciągłości i sprawdzonej dzięki temu przydatności instytucji rozporządzenia pamiętać, gdy ze słusznych skądinąd powodów chcemy dokonać reformy systemu źródeł prawa w Polsce.

Rozporządzenie jest wreszcie tą formą aktu normatywnego, która na gruncie Konstytucji PRL, a także nauki prawa, wzbudza stosunkowo najmniej wątpliwości co do jego charakteru i miejsca w systemie źródeł prawa. W każdym razie wątpliwości te nie odnoszą się do tego, jakie cechy podstawowe ma rozporządzenie na gruncie obowiązującej Konstytucji. Cechy te odnoszą się do natury materii regulowanych przy pomocy rozporządzenia, jego podstawy prawnej i tego, co nazywa się wykonawczym charakterem rozporządzenia. Zgoda poglądów w tym zakresie nie oznaczała jednak nigdy w praktyce, a także — chociaż w mniejszym stopniu — w nauce prawa konstytucyjnego zgodności stanowisk co do sposobu rozumienia poszczególnych, podstawowych elementów konstrukcji rozporządzenia. W praktyce różnie rozumiano w szczególności użyte w artykułach 41 pkt 8, oraz 40 ust. 2 i 42 ust. 2 Konstytucji bardzo ogólnie sformułowane reguły mówiące o tym, że rozporządzenia (także uchwały, zarządzenia) wydawane są „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania”. Wysoce sporne było także zagadnienie zakresu materii rozporządzeń, jakkolwiek nie kwestionowano nigdy jej ścisłego związku z materiają ustaw. Wokół tych zagadnień trwały także ustawiczne spory w nauce prawa. Ilustracją ich może być różnica zdań na temat wykonawczego charakteru rozporządzenia, np. czy dopuszcza on, czy też nie wydawanie takich aktów, które stanowiłyby równorzędne uzupełnienie ustaw, a nawet ustanawiałyby wyjątki w stosunku do norm ustawowych lub je zmieniały. Różnice poglądów w tych kwestiach — tak jak w wielu innych — mają swoje źródło w zbyt ogólnych, niejednoznacznych sformułowaniach przepisów Konstytucji oraz niejednolitej, zmiennej praktyce prawotwórczej organów państwa. A Gwiżdż pisze, że „z konstytucji wynikać się zdaje tylko tyle, że każde upoważnienie (do wydania rozporządzenia) powinno być tak udzielone i tak sformułowane, aby akt wydany na jego podstawie i w jego ramach był w rzeczywistości niczym innym, ale naprawdę aktem

¹ Akcentowanych jednak, jak się wydaje, przesadnie przez S. Rozmayna, w artykule: *O rozporządzeniach i uchwałach Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. PiP 1953, nr 10, s. 435.

wykonawczym”². Rozumie to Autor w ten sposób, że rozporządzenie „może być zatem wydane tylko wtedy, gdy chodzi o nie co innego, jak zapewnienie warunków wprowadzenia pewnej ustawy w życie, zapewnienie jej dojścia do skutku, urzeczywistnienia, zrealizowania”³.

Do czasu ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego i rozwinięcia przez niego orzecznictwa w kwestii konstytucyjnych podstaw i granic działalności rozporządzeniowej nie było szans na zmianę sygnalizowanego tutaj stanu, a zatem na konieczne ujednoczenie i zrygoryzowanie działalności rozporządzeniowej. Negatywne skutki tego stanu rzeczy nie tylko dla potrzebnej stabilności prawa i autorytetu Konstytucji jako podstawy prawotwórczej działalności organów państwa, lecz także dla nadrzędnych wartości ustroju, w szczególności demokracji i praworządności w dziedzinie stanowienia prawa oraz pozycji obywatela w państwie — były i są powszechnie znane.

Przedmiotem tych uwag są główne punkty wykładni konstytucyjnych podstaw i granic wydawania rozporządzeń przez naczelne organy administracji państwowej w ujęciu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ich prezentacja tutaj ma na celu: 1. danie okazji do krytycznego spojrzenia na trzyletnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie z punktu widzenia uznawanych w nauce i praktyce prawnej założeń interpretacji Konstytucji PRL jako ustawy zasadniczej; 2. odniesienie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w kwestii wykładni konstytucyjnego kształtu rozporządzenia do tych propozycji projektu ustawy o tworzeniu prawa, która ma być uchwalona jeszcze pod rządami obowiązującej Konstytucji PRL; 3. zastanowienie się nad tym, w jakim kierunku może i powinna pójść regulacja instytucji rozporządzenia w nowej, zapowiedzianej konstytucji polskiej.

1. W kwestii kluczowej dla pozycji prawnej ustawy, a tym samym rozporządzenia jako aktu z ustawą ściśle związanego, jaką jest zakres materii ustawy, Trybunał Konstytucyjny, w nawiązaniu do nauki prawa oraz wcześniejszego orzecznictwa sądów (zwłaszcza NSA) — utrwała pogląd, że w zakresie normowania obowiązków i praw obywateli oraz innych podmiotów prawa, w tym działających w sferze stosunków gospodarczych, Konstytucja nie przewiduje żadnych innych możliwości niż ustawa (i dekret z mocą ustawy) i tylko subsydiarnie, tj. na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania — drogę rozporządzenia (aktu wykonawczego)⁴. W kolejnych orzeczeniach formułę tę rozwinął, odnosząc ją do dziedzin (materii),

² A. Gwiżdż: *Ustawa i materia ustawodawcza*, [w:] *Problemy prawotwórstwa w nowej konstytucji PRL*, pod red. A. Patrzalka, Wrocław 1988, s. 93.

³ *Ibid.*, s. 92.

⁴ Por. orzeczenie TK w sprawach U 1/86, U 5/86, P 2/86, U 2/86, P 2/87, Uw 4/88. Por. także glosy L. Garlickiego do orzeczenia U 1/86, PiP 1986, nr 9 i orzeczenia U 5/86, PiP 1987, nr 3.

które na tle rozpatrywanych przez niego spraw rodziły wątpliwości, gdy idzie o ich przynależność do kategorii (materii) ustawowych. Posłużę się dwoma przykładami: 1. W orzeczeniu w sprawie U 1/86 i U 5/86 przyjął, że zasada wyłączności ustawy odnosi się m.in. do „ustalenia wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń wobec państwa zarówno osobistych, jak i majątkowych, a także świadczeń w stosunkach cywilnoprawnych między obywatelami oraz między obywatelami a państwem w zakresie nie ustalonym umowami”⁵. Walerie materii posiadają materie tego rodzaju, niezależnie od tego, czy regulowane mają być przepisami ustawowymi bezwzględnie obowiązującymi czy też przepisami o charakterze dyspozytywnym (przeważającymi np. w k.c.)⁶; 2. W sprawie legalności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 1985 r., dotyczących stawek podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń oraz zasad ustalania kwot wynagrodzeń wolnych, powstało zagadnienie czy normowanie obowiązków podatkowych przez określenie zasad, według których ustala się wielkość tego podatku, jest materią ustawową. Trybunał Konstytucyjny powołując się na przeważającą w ostatnich latach praktykę, zwłaszcza zapoczątkowaną ustawą z dnia 28 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki społecznej, i stanowisko nauki prawa, przyjął, że w polskim systemie prawnym obowiązuje konstytucyjna zasada, że normowanie opodatkowania wszystkich podmiotów podlegających opodatkowaniu, w tym także gospodarki społecznej, należy do materii ustawowych. W odniesieniu do jednostek gospodarki społecznej sytuacja ulega zmianie w następstwie wspomnianej ustawy z 1982 r., a także innych ustaw realizujących założenia reformy gospodarczej. Materie uregulowane raz jeden tymi ustawami stały się na przyszłość, zgodnie z polską polityką ustawodawczą i stanowiskiem doktryny, materiami ustawowymi.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, traktowanie przez normodawcę opodatkowania jednostek gospodarki społecznej jako dziedziny nie należącej do zakresu spraw zastrzeżonych wyłączności ustawowej, nie ma obecnie merytorycznego uzasadnienia. Powodem jest głównie to, że również opodatkowanie jednostek gospodarki społecznej stanowi formę nakładania przez ustawy określonych obowiązków na obywatela, ponieważ istnieje ścisły związek tego opodatkowania z kształtowaniem się dochodów ludności. Związek ten jest widoczny w szczególności, jeśli chodzi o podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń. Wynika z tego, że powinny one przybierać analogiczne formy prawne, jak przy opodatkowaniu pozostałych podmiotów

⁵ *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1986 roku*, s. 19.

⁶ *Ibid.*, s. 24.

polskiego systemu podatkowego⁷.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii charakteru i zakresie materii ustawowej zrodziło problem zaliczenia do nich tych materii, które objęte zostały różnymi przepisami z lat 80-tych, reglamentującymi rozdział dóbr wyłączonych ze sfery normalnego obrotu. Z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących legalności niektórych przepisów uchwały Nr 221 Rady Ministrów z 1985 r. w sprawie reglamentacyjnej sprzedaży (U 2/86) oraz przepisów uchwały Nr 108 Rady Ministrów z 1987 r. w sprawie ograniczeń w dostawie i zużyciu opału dla ludności, wynika teza, że mogą być one przepisami prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, a więc podlegają ogólnym zasadom systemu prawa PRL. Winny więc być m.in. zaliczane do przepisów ustawowych, jeżeli w szczególności regulują właściwą ustawom materię praw i obowiązków obywateli.

W sprawie pierwszej, Trybunał Konstytucyjny analizując przepisy, które ustanawiały powszechny obowiązek rejestracji kart zaopatrzenia w mięso, stanął na stanowisku, że z uwagi na przedmiot i skutki prawne dla obywateli nie można uznać, iż dotyczą one tylko wewnątrznie administracji („porządkowo-techniczne” i „organizacyjne”). Ponieważ nakładają na obywateli, a także na samodzielne przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze nowe obowiązki (przede wszystkim obowiązek rejestracji kart), które nie wynikają z wcześniejszych ustaw lub przepisów ustalonych na ich podstawie, mają one w istocie charakter powszechnie obowiązujący i dlatego mogą być wydane w drodze aktów odpowiednich, co — mimo braku wyraźnego stwierdzenia w orzeczeniu — oznacza, że wydane powinny zostać z zachowaniem rygorów właściwych dla ustaw i aktów wydanych w celu ich wykonania.

W drugiej z wymienionych tutaj spraw Trybunał Konstytucyjny odrzucił pogląd, że przepisy przedmiotowej uchwały Nr 108 Rady Ministrów określają jedynie czynności handlowe (czynności z zakresu umowy sprzedaży) jednostek gospodarki społecznej (przedsiębiorstw handlu opałem). Na podstawie analizy struktury prawnej przepisów uchwały oraz odwołując się do stanowiska doktryny prawa cywilnego i prawa administracyjnego, wyraził pogląd, że chociaż brak jest uzasadnionych powodów do ścisłego rozdzielenia działalności samodzielnych podmiotów gospodarki społecznej w sferze obrotu handlowego i zasad, które rządzą sferą praw i obowiązków obywateli z punktu widzenia reguł prawa twórczej działalności państwa, przepisy spornej uchwały Nr 108 Rady Ministrów były skierowane w istocie (z małymi wyjątkami) do szerokiego kręgu obywateli — nabywców opału. Określały

⁷ Por. orzeczenie z dnia 19 października 1988 roku, U w 4/88. Por. także R. Mastalski: *Ustawa o systemie źródeł prawa podatkowego*. PiP 1988, nr 11, s. 58-59.

przysługujące im prawo nabycia opału, według norm ustalonych w uchwale, stanowiły w konsekwencji normy prawa powszechnie obowiązujące.

W ujęciu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepisy typu reglamentacyjnego „konkretyzują istotne społecznie w istniejących warunkach gospodarczych prawo podmiotowe obywateli do zakupu opału i jako takie podlegają ocenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia zgodności z podstawowymi zasadami konstytucyjnego porządku prawnego”⁸ Konsekwencją takiego stanowiska była sygnalizacja Trybunału Konstytucyjnego, zamieszczona w końcowej części orzeczenia w sprawie U 7/87, sugerująca celowość określenia w przyszłości przez Sejm, w drodze ustawy zasad reglamentacji sprzedaży do czasu, kiedy zniesienie reglamentacji stanie się możliwe. Niezależnie od dezaktualizacji tego postulatu, w następstwie postępującego procesu znoszenia reglamentacji sprzedaży określonych dóbr, zwrócić należy uwagę na uzasadnienie tej opinii Trybunału Konstytucyjnego. Uzasadniał je „znaczeniem takich zasad dla konstrukcji prawa obywateli do nabycia deficytowego dobra, jak i gwarancjami, jakie stwarza z założenia organ przedstawicielski, gdy idzie o określenie preferencji społecznych w dziedzinie rozdziału dóbr i ustalenie hierarchii kryteriów, które powinny być przy tym brane pod uwagę”.

Argumentacja ta wynika z szerszego, ogólnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w kwestii pozycji ustawy i Sejmu w systemie ustrojowym PRL. Ilustrują je dobrze dwie deklaracje Trybunału Konstytucyjnego, zaczerpnięte z jego pierwszych orzeczeń: 1. „Trybunał Konstytucyjny opowiada się w gruncie rzeczy po stronie ważnych wartości związanych z parlamentarną, tj. ustawową drogą tworzenia prawa: przez organ przedstawicielski, w drodze demokratycznej procedury (opartej m.in. na zasadzie jawności) i pod odpowiedzialnością posłów przed wyborcami”⁹; 2. Trybunał Konstytucyjny dąży „do ustalenia interpretowanych przepisów zgodnie z aksjologią naszego ustroju i systemu prawa. Ta zaś nakazuje uznawać za centralną pozycję obywateli w państwie, wyznaczoną i chronioną konstytucją i ustawami Sejmu PRL, jako najwyższego przedstawicielskiego organu zwierzchniej władzy narodu, za podstawową cechrę socjalistycznej koncepcji stosunku między państwem i obywatelem, i podstawowe założenie ustroju politycznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”¹⁰.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii przedmiotu ustawy jest równoznaczne z jego poglądem w sprawie materii rozporządzeń jako

⁸ Orzeczenie z dnia 9 marca 1988 r. (U 7/87), opublikowane w „Dzienniku Sejmowym” 1988, nr 4.

⁹ *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w roku 1986*, s. 45.

¹⁰ *Ibid.*, s. 20.

aktów z ustawą — jak napisano — ściśle związanych. W sprawach, o których była tutaj mowa, stanowisko to oznaczało dyskwalifikację uchwał Rządu jako aktów nieuprawnionego do samostanowienia w istocie rzeczy regulowania materii należących do ustaw, a na zasadzie aktu subsydiarnego do — rozporządzeń, pomimo iż formalnie uchwały wydane zostały na podstawie upoważnienia ustawowego.

2. Trybunał Konstytucyjny stanął wobec konieczności zinterpretowania konstytucyjnych warunków, którym powinny odpowiadać upoważnienia ustaw do wydawania aktów normatywnych przez naczelne organy administracji państwowej. Idzie o warunki określone w art. 41 pkt 8 Konstytucji, tj. formuły mówiące o tym, że akty normatywne Rady Ministrów (i innych upoważnionych organów) mają być wydawane: a) „na podstawie ustaw” i b) „w celu wykonania ustawy”. W ujęciu Trybunału Konstytucyjnego, który rozpatrywał legalność rozporządzeń Rady Ministrów, warunki te „są jednocześnie warunkami, jakie powinny spełniać poszczególne ustawy ustalające kompetencje Rady Ministrów do wydania tych aktów. Przedmiotowa kompetencja Rady Ministrów nie może być bowiem wykonywana bezpośrednio w oparciu o art. 41 pkt 8 Konstytucji, lecz wykonywana jest w oparciu o postanowienia ustaw, które kompetencję tą konkretyzują” (upoważnienia ustawowe)¹¹.

Wykładnia tych formuł konstytucji była konieczna w sytuacji, gdy nie tylko praktykę ale i doktrynę prawa cechowało duże zróżnicowanie i chwiejność poglądów, mających swoje źródło w lakoniczności samej Konstytucji¹². Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego miarodajnej, tj. zgodnej z Konstytucją, odpowiedzi w sprawie wątpliwości, jakie rodzą przedmiotowe formuły Konstytucji, nie może dać „praktyka wydawania rozporządzeń, która musi być zawsze oceniana z punktu widzenia zgodności z normami Konstytucji PRL, nigdy odwrotnie”¹³. Znaczenia kryterium konstytucyjności nie mogą mieć w opinii Trybunału Konstytucyjnego także znane „zasady techniki legislacyjnej” z 1961 roku¹⁴, które są jedynie zaleceniami dla określonych w nich organów: Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego właściwe rozumienie konstytucyjnych warunków wydawania rozporządzeń na podstawie ustaw i w celu ich wykonania powinno uwzględniać nie tylko wynik językowej wykładni art. 41 pkt 8 Konstytucji — niewystarczającej

¹¹ Orzeczenie z dnia 22 kwietnia 1987 r. (K 1/87), w zbiorze: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1987 roku*, s. 41–42.

¹² Pisał na ten temat w szczególności W. Zakrzewski w pracy: *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, w szczególności rozdział I i II.

¹³ *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1987 roku*, s. 42.

¹⁴ Zawarte w załączniku do zarządzenia Nr 238 Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 1961 r.

z powodu nadmiernej zwięzłości przepisu Konstytucji — lecz jako pryncypialne założenia Konstytucji co do stosunków między Radą Ministrów, jako naczelnym, wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej (art. 38 ust. 1 Konstytucji), zobowiązanym do zapewnienia wykonania ustaw (art. 41 pkt 4 Konstytucji), a Sejmem.

1) Warunek wydawania aktów normatywnych Rady Ministrów „na podstawie ustaw” Trybunał Konstytucyjny rozumie w całym swoim orzecznictwie¹⁵ jako wymóg umieszczenia w ustawie (dekrecie z mocą ustawy) wyraźnego, tj. nie opartego na domniemaniu, i szczegółowego upoważnienia do wydania rozporządzenia.

Warunek wyraźnego upoważnienia oznacza, że „brak stanowisk ustawodawcy (tj. milczenie — uwaga moja) w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych. Upoważnienie ustawowe podlega bowiem zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w upoważnieniu tym nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej, nie może zasadniczo wchodzić w rachubę”¹⁶. Nie do przyjęcia jest także samo przekonanie organu wydającego akt wykonawczy, że kompetencja do unormowania jakiejś materii mu przysługują, tzn. przekazana została do unormowania w sposób dorozumiany¹⁷.

W związku z takim stanowiskiem Trybunał Konstytucyjny nie mógł przyjąć argumentów organów administracji, że podjęcie przez nie określonych regulacji prawnych było uzasadnione względami celowości (gospodarczej i społecznej) czy słuszności, a także potrzebą usunięcia skutków wadliwej ustawy¹⁸. W konsekwencji musiał przypominać, że zarówno przedmiotem, jak i podstawą (kryterium) kontroli konstytucyjności wykonywanej przez niego jest tylko prawo zawarte w aktach normatywnych. Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie należy ocena norm kompetencyjnych w prawie z punktu widzenia innych, pozaprawnych zasad czy norm. Nie jest on uprawniony także do oceny treści prawa (norm materialnych) z punktu widzenia zasad i celów jego polityki.

2) Drugi z wymienionych elementów wykładni formuły „na podstawie ustaw”, tj. wymóg szczególności (konkretności) upoważnienia w ustawie jako

¹⁵ Por. w szczególności orzeczenia U 1/86, P 2/86, U 5/86, K 1/87, U 8/88.

¹⁶ Orzeczenie z 5 listopada 1986 r. U 5/86 w zbiorze *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, s. 18. Por. także orzeczenie U 1/86, P 2/86. Jest to stanowisko zbieżne z orzecznictwem NSA (por. orzeczenia w sprawach II SA 1862/82, I SA 337/82, II SA 532/82).

¹⁷ Orzeczenie z 29 października 1986 r. (P 2/86) w zbiorze: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986 roku*, s. 94.

¹⁸ Por. orzeczenia U 1/86, P 2/86, U 7/87, Uw 3/88, Uw 4/88.

bezpośredniej podstawy wydania rozporządzenia, Trybunał Konstytucyjny odnosi zarówno do organu, który ma wydać rozporządzenie, jak i do materii, która ma być nim uregulowana. W upoważnieniu musi być organ oznaczony zasadniczo przez użycie jego nazwy. Szczegółowe określenie materii rozporządzenia w upoważnieniu oznacza natomiast, że „materia ta powinna być określona poprzez własne wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które ureguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne dla realizacji norm ustawy”¹⁹. Kryterium to, jakkolwiek w praktyce kontroli norm może okazać się mało precyzyjne, uzasadnione jest generalnie tym, że rozporządzenie może tylko wyjątkowo z woli ustawy wkraczać w sprawy, które stanowią jej przedmiot, i regulować je tylko na zasadach aktów wykonawczych do ustawy.

Wychodząc z takiego stanowiska w sprawie sposobu określenia w upoważnieniu ustawowym materii aktu normatywnego, który ma być wydany na jego podstawie, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie głosi pogląd, że dobremu określeniu materii aktu wykonawczego do ustawy nie służą, używane często w upoważnieniach, formuły mówiące o tym, że w drodze takiego aktu określi się „zasady” (także tryb) bez bliższego sprecyzowania znaczenia owych „zasad”²⁰. Posłużenie się w upoważnieniu ustawy do wydania rozporządzenia wieloznacznym pojęciem „zasad” Trybunał Konstytucyjny traktuje jako uchybienie i dlatego sygnalizował je Sejmowi w trybie art. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Skoro pojęcie to budzi wątpliwości, należy unikać posługiwania się nim w ustawach, jeżeli nie określi się bliżej jego znaczenia²¹. Użyte ostatecznie w ustawie bez należytej precyzji nie może być jednak rozumiane dowolnie przy wydawaniu rozporządzenia przez naczelny organ administracji państwowej. „Granice dopuszczalnej regulacji przedmiotowych «zasad» w rozporządzeniu wyznaczają bowiem postano-

¹⁹ Orzeczenie z 22 kwietnia 1987 r. (K 1/87) w zbiorze: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1987 roku*, s. 43.

²⁰ Np. w sprawie U 1/86, rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny, tak określony przedmiot rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 36 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, doprowadził do wykonania upoważnienia w sposób naruszający obowiązującą ustawę, tj. k.c. Brak precyzji w określeniu pojęcia „zasad”, w sprawach dotyczących ustalania wysokości składek oraz waloryzacji świadczeń w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, doprowadził do błędnych interpretacji przy ustalaniu treści przepisów wykonawczych (sprawa K 1/87).

²¹ Por. cyt. orzeczenie w sprawie K 1/87, w zbiorze: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1987 roku*, s. 44.

wienia ustawy determinująco wykonawczy charakter tej regulacji...”²² Do pojęcia «zasady», rozumianego jako przepisy prawa, stosuje się [...] ostatecznie relacje, jakie zachodzą między przepisami należącymi do różnych szczebli hierarchicznego systemu prawa”²³. Dlatego „zasady” te, jako określone w rozporządzeniu, nie mogą naruszać norm ustawy, które dotyczą przedmiotowo tych samych materii, co owe „zasady”²⁴; odnosi się to zarówno do norm ustawy upoważniającej, jak i wszystkich obowiązujących aktów ustawodawczych.

Z wykładnią formuły wydawania aktów normatywnych administracji „na podstawie ustaw” pozostaje w związku stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, w kwestii tzw. subdelegacji (przenoszenia na inny organ) upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w tej kwestii zasadniczo za jednym stopniem takich upoważnień, czyli przeciwko dopuszczalności subdelegacji. Niedopuszczalna jest w każdym razie, w świetle orzecznictwa, subdelegacja nie mająca oparcia w ustawie i odnosząca się do „essentialii” tego, co ma być unormowane aktem wykonawczym. Jednocześnie Trybunał wyraża pogląd, że „za dopuszczalną należy uznać «subdelegację» opartą wyraźnie na ustawie (np. art. 2 k.c.), a ponadto, iż brak jest wystarczających podstaw do wyłączenia możliwości stosowania «subdelegacji», obejmującej wyłącznie elementy wtórne, o charakterze porządkowym”²⁵.

Stanowisko to — co wyraźnie zaznaczył Trybunał Konstytucyjny — nie oznacza, że subdelegacja, nawet w tak wąskim zakresie — jest zjawiskiem pożądanym. Przeciwko subdelegacji przemawia przede wszystkim to, że prowadzi ona „do wielostopniowości i nadmiernego rozczłonkowania regulowanej materii”²⁶. Zwraca także w uzasadnieniu Trybunału Konstytucyjnego wskazanie na istotne okoliczności, które wchodzą w grę, gdy ustawodawca dokonuje wyboru organu, któremu powierza wydanie aktu wykonawczego. Wybiera mianowicie zasadniczo taki organ, którego pozycja w systemie organów, funkcje, zadania i charakter, uzasadniają przekonanie, że udzielone upoważnienie wykorzystane zostanie zgodnie z zamiarem i ocze-

²² Wg tej dyrektywy Trybunał Konstytucyjny ustalał pozytywny sens przedmiotowych „zasad”, np. w sprawach U 6/86, K 1/87.

²³ *Ibid.*, przypis 21.

²⁴ Cyt. orzeczenie w sprawie U 5/86, w zbiorze: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1986 roku*, s. 20.

²⁵ Orzeczenie z 16 czerwca 1986 r. (U 3/86), w zbiorze: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1986 roku*, s. 69. Wydaje się, że w innym orzeczeniu z 29 października 1986 roku (U 2/86) wyrażony został pogląd idący jeszcze dalej w kierunku ograniczającym dopuszczalność subdelegacji.

²⁶ O grożących stąd konsekwencjach niespójności prawa, fragmentaryczności tekstów prawnych, utrudniających ich poznanie, pisał W. Z a k r z e w s k i: *op.cit.*, s. 193.

kiwaniem ustawodawcy. Stosownie do tego wyboru ustawodawca określa zakres spraw, których nie reguluje prawnie sam, lecz przekazuje do unormowania wskazanemu przez siebie organowi administracji. Odpowiednio postępuje, gdy wybiera formę aktu wykonawczego, wybór ten może rodzić istotne konsekwencje, np. co do jego publikacji i łączącej się z tym powszechnej dostępności tekstów prawnych.

3) Wykładnia konstytucyjnej formuły, mówiącej o tym, że Rada Ministrów wydaje swoje akty normatywne „w celu wykonania ustaw”, zawiera się w ustaleniach Trybunału Konstytucyjnego szczególnie istotnych dla ustrojowej pozycji ustawy Sejmu. Stanowią one charakterystykę rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy, jednej z podstawowych koncepcji prawotwórczej działalności państwa w polskiej myśli prawnej. Wspomniane ustalenia Trybunału Konstytucyjnego ująć można w następujące tezy:

Pierwszym, elementarnym niejako warunkiem konstytucyjnym jest to, by rozporządzenie nie było sprzeczne z normami Konstytucji oraz ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi (nie tylko z ustawą, na podstawie której zostało wydane), które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie, będące przedmiotem rozporządzenia. Oznacza to także, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntezować, a nawet nie powinno ich powtarzać²⁷.

Z tą ogólną tezą, o charakterze elementarnym, dla pojęcia aktu wykonawczego łączą się pośrednio dwie bardziej szczegółowe, sformułowane — tak zresztą jak wszystkie inne — w kontekście badań nad legalnością konkretnych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny. Pierwsza odnosi się do stosunku przepisów rozporządzenia i ustawy ustanawiającej normy o charakterze dyspozytywnym. Zdaniem Trybunału rozporządzenie jest niezgodne z ustawą także wtedy, gdy wprowadza normy o innej treści niż ustawa, tam, gdzie ustanawia ona normy o charakterze *ius dispositivum*²⁸. Pogląd ten, sprzeciwiający się częstej praktyce legislacyjnej, opiera się na założeniu, że wszelkie unormowanie ustawowe — także o charakterze dyspozytywnym — może bowiem być zmienione tylko innym przepisem o mocy ustawy, chyba że sama ustawa przewiduje wyjątek. Uznanie sfery objętej przepisem o charakterze dyspozytywnym za wolną (neutralną), w której zezwala się na wydanie w jej ramach aktów organów administracji państwowej, prowadziłoby

²⁷ Por. cyt. orzeczenie U 5/86 i K 1/87, U 8/88.

²⁸ Orzeczenie w sprawie U 5/86, w zbiorze: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986 roku*, s. 24.

do odwrócenia zasady, że ustawa jest aktem nadrzędnym w stosunku do nich²⁹.

Druga teza szczegółowa dotyczy kwestii rozumienia przepisu kompetencyjnego do wydania rozporządzenia jako ewentualnej *lex specialis*, która daje podstawę do zmiany ustawy w drodze rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny ustosunkowując się do stanowiska przedstawicieli Rady Ministrów w sprawie U 5/86, przypisującego takie znaczenie art. 36 ust. 1, ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z 1985 r., przyjął, że artykuł ten, jako przepis jedynie kompetencyjny (upoważniający do wydania rozporządzenia), nie może być *lex specialis* w stosunku do innej ustawy, jaką w przypadku sprawy rozpatrywanej był k.c. Pogląd, że ustawa może być *lex specialis* w stosunku do wcześniejszej, w takim zakresie, w jakim unormowane w niej materie są regulowane inaczej niż w ustawie wcześniejszej, odnosi się tylko do przepisów merytorycznych, czyli ustalających samodzielne normy zachowania, nadające się do stosowania³⁰.

Podstawowym i decydującym warunkiem konstytucyjności ustawy, która udziela upoważnienia do wydania aktu wykonawczego jest to, by zawierała ona przepisy przesądzające wykonawczy charakter rozporządzenia. W tym celu upoważnienie zawarte w ustawie musi być, po pierwsze, tak sformułowane, ażeby odsyłało do unormowania tylko takie sprawy, które są regulowane w ustawie i służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w postanowieniach ustawy, po drugie, przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności upoważnienia do wydania rozporządzenia, „powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny kierunek unormowań, jakie mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało ustalone w ustawie”³¹. Nakaz określenia w ustawie upoważniającej zasadniczego kierunku uregulowania, które ma nastąpić w drodze rozporządzenia, wyprowadza Trybunał Konstytucyjny z zasad stosunku między Sejmem a naczelnymi organami administracji państwowej oraz konstytucyjnego polecenia wydawania rozporządzenia w celu wykonania ustawy³². Jak napisano, w ujęciu Trybunału Konstytucyjnego warunek wykonawczego charakteru rozporządzenia jest spełniony już wtedy, gdy w ustawie zawarte zostały choćby ogólne dyrektywy merytoryczne, wiążące unormowanie odesłane do rozporządzenia. Dyrektywy takie pozwalają bowiem — pod warunkiem

²⁹ Orzeczenie w sprawie U 1/86 i U 5/86.

³⁰ *Ibid.* Por. także głosę E. Łętowskiej do pierwszego orzeczenia, PiP 1986, nr 10, s. 138 i n.

³¹ Cyt. orzeczenie w sprawie K 1/87 w zbiorze: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1987 roku*, s. 45.

³² Por. orzeczenie w sprawie K 1/87.

szczególnej staranności praktyki — ukształtować treść rozporządzenia zgodnie z ustawą. Możliwe to jest nawet wtedy, gdy upoważnienie ustawowe nie spełnia warunku upoważnienia szczegółowego. Widoczny tutaj w stanowisku Trybunału minimalizm wymagań, stawianych rozporządzeniu jako aktowi wykonawczemu, wychodzi naprzeciw stanowi praktyki, zasada się jednak na organicznym związku przedmiotowym i funkcjonalnym rozporządzenia z ustawą.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odniósł się także do bardzo kontrowersyjnej na gruncie zasad Konstytucji i w nauce prawa sprawy dopuszczalności dokonywania zmian ustawy przepisami rozporządzenia. W tej złożonej prawnie i doktrynalnie kwestii Trybunał sformułował pewne stanowisko ogólne, najpierw w orzeczeniach z dnia 28 maja 1986 (U 1/86) i z dnia 5 listopada 1986 r. (U 5/86), a następnie rozwinął je w orzeczeniu z dnia 22 kwietnia 1987 r. (K 1/87). Przyjęty w nim pogląd prawny stał się linią przewodnią kilku innych orzeczeń³³. Ze względu na jego doniosłość przytoczymy go dosłownie w ślad za trzecim z powołanych tutaj orzeczeń, które najpełniej wyraża stanowisko tego organu:

„Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konstytucyjny warunek wydawania rozporządzeń («w celu wykonania ustawy») generalnie nie zezwala na upoważnienie Rady Ministrów do zmiany ustawy upoważniającej w drodze rozporządzenia, tym bardziej innych ustaw obowiązujących. Trybunał Konstytucyjny w ślad za swoim poglądem, wyrażonym w orzeczeniach z dnia 28 maja 1986 r. (U 1/86) i z dnia 5 listopada 1986 r. (U 5/86), podziela jednak także stanowisko, że w ustawie można bardzo wyjątkowo upoważnić do zmiany ściśle oznaczonych postanowień ustawy, pod warunkiem dokładnego określenia w niej zakresu i kierunku dopuszczalnej zmiany, według zasad wyznaczonych w ustawie upoważniającej. Upoważnienie nie może mieć zatem charakteru ogólnego, tzn. nie może zezwalać na zmianę przepisu ustawy upoważniającej ani przepisów jakiegokolwiek innej ustawy, dokładnie nie określonych. Musi wyznaczać się w samej ustawie upoważniającej zakres zmian i zasady, według których mogą być one dokonane. Dopuszczalność takiego rodzaju upoważnień należy odnieść do takich przepisów ustaw, które regulują mało stabilne materie społeczno-gospodarcze i zawsze pod warunkiem zawiężającej wykładni”³⁴.

Trybunał Konstytucyjny dopatrył się tego rodzaju materii w przepisach art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, co stało się zasadniczą przesłanką orzeczenia stwierdzającego zgodność przepisów tego artykułu ustawy z art.

³³ Por. orzeczenia w sprawach P 2/86, P 1/87, P 2/87, Uw 4/88.

³⁴ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

41 pkt 8 Konstytucji. Trybunał uznał, że z treści art. 43 ust. 3 pkt 1 tej ustawy, w związku z innymi jej przypisami (art. 42 ust. 5 i art. 47) oraz po uwzględnieniu także okoliczności gospodarczych, w jakich ustawa ta została uchwalona, wynika, że ustalone w art. 43 ust. 1 i 2 wielkości składek rocznych, przy pomocy konkretnych kwot lub procentów, miały charakter jednorazowy i ustawodawca z góry zakładał ich zmianę w drodze rozporządzenia. Wola zmiany wysokości składek, o których mowa, wynika ponadto wyraźnie z brzmienia art. 43 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Po raz drugi Trybunał Konstytucyjny uznał dopuszczalność wprowadzenia wyjątkowo zmian w przepisach ustawy, w drodze rozporządzenia w orzeczeniu z 19 października 1988 r. (Uw 4/88). Możliwość tę odniósł do przepisów podatkowych w mało stabilnych warunkach reformy gospodarczej. Zajmując zasadniczo stanowisko, że „ustawa nie powinna powierzać aktom wykonawczym takich treści, które określają konstrukcję podatku (podmiot, przedmiot, podstawą opodatkowania, stawki), gdyż takie upoważnienie prowadziłoby do ominięcia ustawowej zasady regulowania podatków, Trybunał Konstytucyjny uznał jednocześnie, że ustawa może „upoważnić wskazane organy państwowe do szczegółowego określenia i wyjaśnienia przyjętych rozwiązań, a nawet do ich podmiotowych lub przedmiotowych modyfikacji dla określonych (zwykle szczególnych) sytuacji. Może także powierzyć organom administracji państwowej prawo do określenia wyłączeń, zwolnień, ulg lub zwyzek podatkowych ale tylko w razie wystąpienia okoliczności lub warunków ściśle określonych przez ustawę”³⁵.

Prezentowana tutaj wykładnia Trybunału Konstytucyjnego jest z pewnością przykładem wykładni rozszerzającej konstytucyjną formułę wykonawczego charakteru rozporządzeń. Nie spotkała się jednak z krytyką glosatorów³⁶, być może z powodu tych obwarowań, które podkreślają wyjątkowość drogi rozporządzenia, jako formy zmiany przepisów ustawy. Jest rzeczą przyszłych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, by tę wyjątkowość z drogi rozporządzenia sprecyzować jeszcze dokładniej, niż to uczynił w swoich dotychczasowych orzeczeniach.

3. Wyłożone tutaj główne treści orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w kwestii wykładni konstytucyjnych warunków legalności rozporządzenia, służyć mogą do oceny zasadności propozycji unormowania instytucji rozporządzenia w przygotowanej od wielu lat ustawie o tworzeniu prawa.

³⁵ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 1988 roku, s. 72.

³⁶ Por. glosę L. Garlickiego do orzeczenia z dnia 5 listopada 1986 roku (U 5/86), *op. cit.*, s. 133; glosę H. Rota do orzeczenia z dnia 22 kwietnia 1987 roku (K 1/87), PiP 1988, nr 2, s. 140–141 oraz glosę J. Trzczińskiego do orzeczenia z dnia 28 maja 1986 r. (U 1/86), „Nowe Prawo” 1987, nr 1, s. 126 i n.

Mam tutaj na uwadze ostatnie dwa projekty tej ustawy z czerwca 1988 roku i z grudnia 1988 roku³⁷.

W obydwu projektach rozporządzenie zaliczone zostało do kategorii aktów wykonawczych (art. 2 ust. 3 projektu). Są to akty, które „mogą być wydawane przez organy państwowe tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia, zawartego w akcie ustawodawczym³⁸, w granicach tego upoważnienia, i z powołaniem się na nie”. Tego typu definicja aktu wykonawczego, w tym rozporządzenia naczelných organów administracji państwowej (Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub ministrów), wykracza poza konstytucyjną konstrukcję rozporządzenia, pomija bowiem podstawową ich charakterystykę jako aktów wydawanych „w celu wykonania ustaw”, pomimo odniesienia do nich terminu „aktu wykonawczego”. Mają być one wydawane „w granicach” upoważnienia ustawowego, lecz nie „w celu wykonania ustawy”, co nie znaczy to samo. Konstrukcja aktów administracji wydawanych „w granicach ustaw” bez ich instrumentalnego ukierunkowania na „wykonanie” ustaw w znaczeniu używanym obecnie, prowadzi w istocie rzeczy do próby wprowadzenia na grunt prawa polskiego i wbrew konstytucyjnej koncepcji rozporządzenia innej kategorii aktów wydawanych „w ramach ustaw”, znanych na gruncie niektórych porządków konstytucyjnych (Czechosłowacja) i poszerzających wyraźnie granice ustaw niezdeteminowanej działalności prawotwórczej rządu.

Zastrzeżenia co do zgodności omawianej formuły rozporządzenia (aktu wykonawczego) z obowiązującą Konstytucją PRL potwierdzają się w analizie dalszych przepisów cytowanych projektów ustawy. Z treści art. 14 projektu ustawy z grudnia 1988 r. i odpowiedniego art. 16 projektu ustawy z czerwca tego roku wynika bowiem, że w ramach szeroko rozumianego aktu wykonawczego, w tym rozporządzeniu, wyróżnić się chce różne rodzaje tego typu aktu. Tylko jeden z nich, mianowicie akt, o którym mowa w art. 14 ust. projektu ustawy z grudnia i odpowiednio w art. 16 ust. 1 projektu z czerwca, ma postać, która znajduje uzasadnienie na gruncie konstytucyjnej koncepcji aktu wykonawczego. Co więcej, proponowana konstrukcja prawna może uchodzić za twórcze, rozwinięte ujęcie aktu wykonawczego, które znajduje także pełne uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Propozycja ta, koncentrująca się wokół wymagań, jakim powinno odpowiadać ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, brzmi: „Upoważnienie do wydania aktu wykonawczego powinno określać organ upoważniony do wydania tego aktu, określać dokładnie zakres spraw

³⁷ Na temat pierwszego z nich pisali S. Wróblewska, J. Wróblewski: *Projekt ustawy o utworzeniu prawa*, PiP 1987, nr 6.

³⁸ Tj. w ustawie i dekrete z mocą ustawy.

przekazanych do unormowania oraz zasady, którymi powinien się kierować organ realizujący upoważnienie, a w razie potrzeby ustalać także dodatkowe przesłanki dotyczące wydania aktu wykonawczego”.

W konstytucyjnej konstrukcji aktu wykonawczego mieszczą się także częściowo przepisy art. 14 ust. 2 projektu z grudnia i art. 16 ust. 2 projektu z czerwca, mianowicie tej części, w której się postanawia, że „przepisy w akcie wykonawczym nie mogą regulować spraw inaczej niż w aktach ustawodawczych”. Dalsza jednak formuła tego zdania, zezwalająca na to, by akt wykonawczy mógł regulować sprawy inaczej niż regulował je akt ustawodawczy, jeżeli z upoważnienia do wydania aktu wykonawczego to wyraźnie wynika, ujęta została zbyt szeroko. Formuła ta nawiązuje jakby do wykładni Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowiska doktryny prawa na temat dopuszczalności dokonywania przy pomocy rozporządzenia zmiany (modyfikacji) w przepisach ustawowych. W odróżnieniu od stanowiska Trybunału Konstytucyjnego nie podkreśla się jednak wyjątkowości innego regulowania w rozporządzeniu spraw unormowanych w ustawie, mianowicie przez określenie przesłanek (warunków) tej innej niż ustawa regulacji. Trudno by uważać za takie ograniczenie wymieniany w projekcie warunek, by upoważnienie do wydania aktu wykonawczego uzyskało zakaz, w którym może nastąpić ograniczenie lub rozszerzenie stosowania przepisów aktu ustawodawczego. Ograniczenie lub rozszerzenie stosowania ustawy w drodze aktu wykonawczego samo przez się może oznaczać istotną zmianę ustawy, ponadto trudno by było do niego sprowadzić możliwość „innego regulowania spraw niż w aktach ustawodawczych” z uwagi na brak przedmiotowego ograniczenia tej klauzuli w projekcie ustawy.

Najdalej w kierunku sprzecznym z konstytucyjną cechą rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy i linią wykładni Trybunału Konstytucyjnego zmierzał przepis art. 16 ust. 3 czerwcowego projektu ustawy o tworzeniu prawa. Zezwalał on wbrew charakterowi rozporządzenia, a także wbrew zasadzie legalności działania organów państwa, o której stanowi art. 8 ust. 3 Konstytucji, na unormowanie w „akcie wykonawczym” „zakresu władczych kompetencji” organu państwa (w tym terytorialnego zakresu jego działania), jeżeli odpowiednie przepisy nie zostały zamieszczone w akcie ustawodawczym. Propozycja ta, będąca jawną rezygnacją z koncepcji aktu wykonawczego w przedmiotowej materii, została pominięta w nowej wersji projektu ustawy z czerwca 1988 roku. Od wykładni Trybunału Konstytucyjnego różnią się także omawiane projekty ustawy w sprawie dopuszczalności tzw. subdelegacji (art. 17 projektu grudniowego), zezwalając na nią w pełnym zakresie, jeśli dopuści ją ustawa.

Na tle tych uwag, w sprawie proponowanego unormowania instytucji

rozporządzenia (aktu wykonawczego) w ustawie o tworzeniu prawa, rodzi się pytanie, czy na gruncie obowiązującej Konstytucji PRL instytucja rozporządzenia może zostać ukształtowana inaczej niż w jej przepisach, których znaczenie wyłożone zostało w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego? Ustawa o tworzeniu prawa ma być, według dotychczasowych planów — uchwalona jeszcze pod rządami tej Konstytucji. Musi zatem czynić zadość jej wymaganiom, które pomimo wątpliwości, jakie stwarza interpretacja ustawy zasadniczej w przedmiocie konstrukcji rozporządzenia w literaturze przedmiotu — zostały wyjaśnione miarodajne pod względem prawnym przez Trybunał Konstytucyjny i ze wszystkimi skutkami prawnymi jego orzeczeń. Jeżeli z jakichś innych, istotnych względów należałoby odejść od obecnej konstytucyjnej koncepcji rozporządzenia, można byłoby to uczynić tylko w nowej konstytucji. *Tertium non datur*.

4. Model prawotwórstwa opracowany na użytek prac nad nową konstytucją, w zespole kierowanym przez profesora S. Zawadzkiego, nie zakłada jednak istotnej — analogicznej jak w projekcie ustawy o tworzeniu prawa — reformy instytucji rozporządzenia, poza tym, że rozporządzenie miałyby być jedynym aktem wykonawczym do ustawy, tzn. pominięte zostałyby inne jego formy (nazwy) znane obecnej konstytucji (uchwały, zarządzenia)³⁹. Poza tą zmianą — jak się uważa konstrukcję rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustawy — należy przejąć zasadniczo z obowiązującej Konstytucji, i ukształtowaną w ciągu długiego rozwoju polskiego prawa konstytucyjnego. Stanowisko to odnosi się w całości do zagadnienia kręgu organów, mających mieć kompetencję wydawania rozporządzeń, podstawy prawnej ich wydawania, a także kluczowej ich cechy prawnej aktu wydawanego „w celu wykonania ustaw”. Uważa się tylko, że formuła „na podstawie i w celu wykonania ustaw” powinna zostać dokładniej sprecyzowana, w duchu wykorzystania postulatów myśli prawnej i doświadczeń organów orzekających, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego, by powiązać rozporządzenie ściślej z ustawą. Inne zmiany roli rozporządzeń będą refleksem tych przewartościowań ustrojowych, jakim ulec ma ustawa.

We wszystkich tego typu propozycjach, odchodzących od wykonawczego charakteru aktów do ustawy, idzie w istocie o ustanowienie nowej, obcej dotychczas prawu konstytucyjnemu w Polsce, konstrukcji aktu wydawanego z upoważnienia i „w ramach ustawy”.

W związku z akceptacją w dotychczasowych pracach nad ustawą o two-

³⁹ Szczegółowo na ten temat piszę w syntezie wspomnianych prac nad zagadnieniami prawotwórstwa w nowej konstytucji pt. *Założenia i instytucje prawotwórstwa w nowej konstytucji PRL*, [w:] *Studia konstytucyjne*, T. 5, *Regulacja w nowej konstytucji*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1989, s. 205–206.

rzeniu prawa oraz nową konstytucją koncepcji aktów wewnętrznie obowiązujących nie ma dostatecznego uzasadnienia do tego, ażeby w konstytucji stwarzać podstawy także dla aktów wydawanych w „ramach ustaw”. Propozycja ta, wysunięta w swoim czasie w literaturze przedmiotu⁴⁰, miała na uwadze co innego, mianowicie zastąpienie kwestionowanej konstrukcji „samoistnych” aktów normatywnych administracji. Potrzeby rządu i naczelnych organów administracji resortowej do regulowania bieżącego zarządu sprawami państwa, sterowania jego polityką i administracją, zwłaszcza w sprawach gospodarczych i finansowych państwa, zabezpieczać winna konstrukcja aktów wewnętrznie obowiązujących (zarządzeń). Ponadto służyć temu może kompetencja do wydawania rozporządzeń na podstawie upoważnień o różnym stopniu szczegółowości, zależnym od charakteru materii społecznej, oraz konstytucyjne możliwości zmiany ustawodawstwa poprzez wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez rząd. Inne propozycje prawotwórstwa rządu, dalej idące w kierunku większej swobody organów administracji w dziedzinie tworzenia prawa, nie ostały się ani w nauce prawa, ani w dyskusji nad założeniami nowej konstytucji.

S U M M A R Y

Under Polish People's Republic constitution the construction of executive order was not uniformly understood and applied. The matters regulated by executive orders, their legal bases and executive character turned out to be controversial. The establishment of the Constitutional Tribunal and the review developed by it in the area of constitutional bases and limits of executive lawmaking created a chance to unify and put strict limits on that activity. Constitutional Tribunal in particular ruled that 1) the condition of issuing executive order "on the basis of statutes" should be understood as a requirement of clear and detailed authorization to issue an executive order; 2) subdelegation of statutory authorizations to issue legal acts is unacceptable; 3) statutory authorizations must be formulated in such a manner that only cases covered by statutes and aiming at realization of the same goals which find their expression in the statutes are to be regulated; 4) authorization to issue an executive order should clearly mark the direction of the regulations comprised in it; 5) the constitutional condition of issuing an executive order "aimed at carrying into effect statute" in principle does not allow the government to change the given statute.

⁴⁰ Por. *Konstytucyjny model tworzenia prawa*, pod red. K. Działochy, Wrocław 1981, s. 202 i n.