

Konstrukcja upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w aspekcie przedmiotowym i treściowym (*wybrane zagadnienia*)

Tezy:

1. W przypadku formułowania tak zwanych dwustopniowych upoważnień ustawowych, określających **zakres spraw przekazanych do uregulowania** w rozporządzeniu, w których jest niezbędne rozwinięcie (uszczegółowienie) zakresu tych spraw, koniecznym jest formułowanie tych upoważnień w taki sposób, aby **elementy rozwijające** zakres spraw przekazanych do uregulowania nie wykraczały poza zakres **podstawowy** określony w tym upoważnieniu.
2. Te same przepisy lub ich fragmenty nie mogą **jednocześnie** określać spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu i wytycznych dotyczących treści aktu, ponieważ zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP są to dwa odrębne elementy upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, które powinny spełniać odmienne funkcje (teza wyrażona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 maja 2006 r. sygn. akt P 4/05).
3. W świetle dyrektywy zawartej w pkt 2 niezbędne jest precyzyjne odziedzianie tych elementów, czyli zakresu przedmiotowego i treściowego, upoważnienia ustawowego, oraz formułowanie ich w sposób niebudzący wątpliwości, jakie funkcje pełnią w upoważnieniu ustawowym.

Przykład 1:

U S T A W A
z dnia 1 czerwca 2001 r.
o dodatkach mieszkaniowych
(Dz. U. Nr 71, poz. 734, z późn. zm.)
(*wyciąg według stanu prawnego na dzień 8 maja 2006 r.*)

Art. 9. 1. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi:

- 1) szczegółowy wykaz i wysokość wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego,
- 2) sposób ustalania wysokości ryczałtu na zakup opału,
- 3) wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 2,
- 4) wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego.

2. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa w szczególności:

- 1) szczegółowe rodzaje wydatków w gospodarstwach domowych: najemców, członków spółdzielni mieszkaniowych, właścicieli domów jednorodzinnych, właścicieli budynków i lokali mieszkalnych, osób zajmujących lokal mieszkalny bez tytułu prawnego i oczekujących na przysługujący im lokal zamienny lub socjalny oraz najemców i podnajemców opłacających czynsz wolny,
- 2) sposób ustalania i maksymalną wysokość ryczałtu na zakup opału dla gospodarstw domowych, których lokale mieszkalne nie są wyposażone w instalację doprowadzającą energię cieplną do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody oraz gazu przewodowego,
- 3) dane, które powinny być zawarte we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, a w szczególności dotyczące osoby ubiegającej się o ten dodatek, zajmowanego lokalu mieszkalnego i jego technicznego wyposażenia oraz miesięcznych wydatków za ten lokal,
- 4) dane, które powinny być zawarte w deklaracji o dochodach, a w szczególności dane dotyczące osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, ich miejsca pracy bądź nauki oraz wysokość ich dochodu.

OBJAŚNIENIE:

Zakres spraw przekazanych do unormowania w rozporządzeniu powinien być określony w sposób szczegółowy („wyraźny”). Przepis upoważniający do wydania aktu podustawowego odpowiada utrwalonym w praktyce Zasadom techniki prawodawczej, o ile wyraźnie oddaje intencje ustawodawcy, nie ma charakteru ogólnikowego i nie przekazuje do unormowania aktem wykonawczych spraw niedookreślonych czy też nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy. W wyniku przestrzegania tych wymagań powstaje akt wykonawczy, w którym się zamieszcza jedynie przepisy regulujące sprawy wyraźnie przekazane w upoważnieniu ustawowym¹⁾. Przepis upoważniający do wydania rozporządzenia musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym — musi określać

¹⁾ Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2005 r. sygn. akt U 6/00.

organ właściwy do wydania rozporządzenia, przedmiotowym — musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz treściowym — musi określać wytyczne dotyczące treści aktu²⁾. W upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia wskazanym w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych „podstawowy” zakres spraw przekazanych do uregulowania został „wraźnie” określony i w związku z tym można uznać, że w aspekcie przedmiotowym ma charakter szczegółowy „zamknięty”. Natomiast w przepisie art. 9 ust. 2 tej ustawy stworzono katalog elementów, które mają uszczegółwić „podstawowy” zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. Takie rozumienie tego przepisu potwierdził Trybunał Konstytucyjny badający konstytucyjność art. 9 ust. 1 pkt 1 tej ustawy (wyrok z dnia 9 maja 2006 r. sygn. akt P 4/05), który uznał, że art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych „*in principio* jest rozwinięciem (uszczerpowieniem) zakresu spraw przekazanych do uregulowania zawartych w ust. 1 tego artykułu. Budowanie tzw. dwustopniowych upoważnień ustawowych niesie zagrożenie polegające na tym, że któryś z elementów rozwijających zakres spraw przekazanych do uregulowania będzie dotyczył innych zagadnień niż zakres podstawowy. Przedstawiony powyżej przykład zawiera właśnie tego rodzaju błąd powstały podczas formułowania omawianego upoważnienia ustawowego. Art. 9 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy dotyczy innych zagadnień aniżeli określenie wysokości wydatków za zajmowany lokal, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego. W przepisie tym w ust. 2 pkt 1 wymieniono bowiem **jedynie podmioty, dla których należy określić rodzaje wydatków**. „Zasady techniki prawodawczej zalecają określone schematy budowania przepisów upoważniających w sprawach, w których dotyczą wskazania podmiotu upoważnionego, formy aktu oraz obowiązku (...) albo wolności (...) czynienia użytku z przyznanego upoważnienia. Nie proponują one **gotowych formuł słownych** dla określenia **zakresu spraw przekazanych do uregulowania** (...). Wątpliwe jest, by dało się zaproponować w tej sprawie „w pełni sformalizowane schematy budowania wypowiedzi tego rodzaju”³⁾. Formułę uszczegółwienia podstawowego zakresu spraw przekazanych do uregulowania, w której ustawodawca posługuje się sformułowaniem z przykładu powyżej: „Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa w szczególności”, należy uznać za dopuszczalną (aczkolwiek dyskusyjne jest, czy stosowanie tej formuły słownej w upoważnieniu jest najwłaściwszym schematem budowania wypowiedzi

²⁾ Szerzej na ten temat: J. Oniszczuk Konstytucja w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 2000, str. 507–597.

³⁾ Projekt stanowiska Rady Legislacyjnej przygotowany przez prof. dr hab. S. Wróńkowską Stanowisko w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydania rozporządzeń, Przegląd Legislacyjny z 1998 r. Nr 34.

tego rodzaju). Należy jednak zaznaczyć, że jest to jedna z wielu formuł słownych, jakie mogą być użyte do konstruowania przepisu, który uszczegółowia zakres „podstawowy” spraw zawartych w upoważnieniu. Pogląd, że formuła językowa tego rodzaju, użyta w omawianym przepisie, powoduje, że mamy do czynienia z otwartym katalogiem spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym, nie znajduje uzasadnienia. Zgodnie z nauką i teorią prawa oraz dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego upoważnienie powinno być „konkretne”, a to wyklucza samodzielne regulowanie za pomocą rozporządzenia kompleksu zagadnień, które nie zostały wyraźnie wskazane w upoważnieniu ustawowym. Dyrektywa, która stanowi, że upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) powinno być „konkretne”, dotyczy także formułowania przepisów zawierających tzw. dwustopniowe upoważnienie ustawowe, w którym należy rozwinąć (uszczegółowić) podstawowy zakres spraw przekazanych do uregulowania.

Przykłady:

U S T A W A
z dnia 7 lipca 1994 r.
Prawo budowlane
(Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.)
(wyciąg według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r.)

Art. 55a. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, metodologie obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową, o którym mowa w art. 5 ust. 3 oraz sposób sporządzania i wzór świadectw ich charakterystyki energetycznej **uwzględniając** w szczególności: dane ilościowe i wskaźniki charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego, dane osoby wykonującej świadectwo charakterystyki energetycznej oraz niezbędne dane osobowe właściciela budynku lub lokalu mieszkalnego, mając na uwadze poprawność wykonywania świadectw charakterystyki energetycznej.

U S T A W A
z dnia 18 lipca 2001 r.
Prawo wodne
(Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.)
(wyciąg według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r.)

Art. 11. (ust. 1–1b pominięte)

2. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, śródlądowe wody powierzchniowe lub ich części, stanowiące własność publiczną, istotne dla:

- 1) kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej,
- 2) regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa

— **kierując się podziałem zawartym w ust. 1 pkt 2 i 4, a także uwzględniając** w wykazie nazwę z charakterystycznymi informacjami, wskazanie nazwy odbiornika, przyjęte kryterium oraz wskazanie dla wód, o których mowa w pkt 2, właściwego marszałka województwa.

OBJAŚNIENIE:

W przykładach powyżej w upoważnieniu ustawowym projektodawca posługuje się wyrazem „uwzględniając”. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane wyraz ten wskazuje na aspekt treściowy upoważnienia — wytyczne, natomiast w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne wyraz „uwzględniając”, jak się wydaje, wskazuje na aspekt przedmiotowy, czyli na zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu. Wyraz „uwzględniając” używa się, aby „zdefiniować” dwa różne elementy upoważnienia, a to, jak sądzę, nie realizuje postulatu wyodrębnienia poszczególnych elementów upoważnienia w sposób niebudzący wątpliwości. Należy podkreślić, że Zasady techniki prawodawczej **nie proponują gotowych formuł słownych** dla określenia wytycznych dotyczących treści aktu. Aby precyzyjnie oddzielić zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu i wytycznych oraz określić formułę słowną w sposób niebudzący wątpliwości co do ich charakteru i funkcji, jakie pełnią w upoważnieniu ustawowym, proponuje się, aby wyraz „uwzględniając” występujący w upoważnieniu był rozumiany jednoznacznie jako ten element, po którym określa się wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Jednocześnie należy podkreślić, że przedstawiona propozycja określonego użycia w upoważnieniu ustawowym wyrazu „uwzględniając” nie zamyka możliwości wskazywania innych formuł słownych, pomocnych dla jednoznacznego identyfikowania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Opracował Arkadiusz Goławski

Główny legislator w Departamencie Prawa Środowiska i Infrastruktury RCL