

Posługiwanie się sformułowaniami „określi zasady” albo „określi szczegółowe zasady” w upoważnieniach ustawowych do wydania aktu wykonawczego

Tezy:

- Ustawodawca powinien unikać posługiwania się sformułowaniami „określi zasady” albo „określi szczegółowe zasady” w treści upoważnienia do wydania aktu wykonawczego i używać określeń adekwatnych do zakresu spraw, które zamierza przekazać do uregulowania w akcie wykonawczym.
- Posłużenie się sformułowaniem „określi zasady” w upoważnieniu ustawowym może nastąpić wyjątkowo, gdy nie znaleziono innego sformułowania adekwatnego do treści przekazanej do uregulowania w akcie wykonawczym i tylko wtedy, gdy ta treść nie stanowi materii konstytucyjnie zastrzeżonej dla ustawy.

Wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada wyłączności ustawy została skonkretyzowana w jej dalszych przepisach, np. art. 22, art. 51, art. 53 czy art. 64. Zasada ta formułuje konieczność umieszczania w przepisach rangi ustawowej najważniejszych regulacji dla funkcjonowania państwa i jego organów oraz dla obywateli.

Rozporządzenia, zgodnie z art. 92 Konstytucji RP, są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Natomiast zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu określa się w sposób precyzyjny, a określenie tych spraw nie może być ogólne, w szczególności przez posłużenie się zwrotem: „określi szczegółowe zasady” (§ 65 Zasad techniki prawodawczej).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po 1997 r. wielokrotnie formułowano tezę, że sformułowań „określi zasady” czy „określi szczegółowe zasady” powinno się unikać w upoważnieniu ustawowym ze względu na konstytucyjny wymóg precyzyjnego określania zakresu materii rozporządzenia, które ma być wydane na podstawie ustawy.¹⁾ Te sformułowania nie spełniają wymogu szczegółowego określenia zakresu spraw przekazanych do uregulowania i mogą powodować problemy w ocenie kontroli zgodności przepisów aktu wykonawczego z przepisem upoważniającym zawartym w ustawie.²⁾

Jednak nie samo użycie jednego z ww. sformułowań prowadzi do negatywnej oceny konstytucyjnej przepisu, ale faktyczne określenie zasad — w rozumieniu praw, obowiązków, norm postępowania — w akcie wykonawczym do ustawy.

Tezy w podobnym brzmieniu można odnaleźć już w orzecznictwie „przedkonstytucyjnym”.

Przykład 1

U S T A W A
z dnia 2 lipca 1994 r.
o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych
(Dz. U. Nr 105, poz. 509 oraz z 1995 r. Nr 86, poz. 433)

Art. 45 ust. 3. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa zasady i tryb ustalania oraz przekazywania gminom z budżetu państwa dotacji (*na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych*) oraz szczegółowe zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych i ich wypłat.

OBJAŚNIENIE

Upoważnienie odsyła do aktu wykonawczego dwie grupy zagadnień:

- określenie zasad i trybu ustalenia oraz przekazywania z budżetu państwa gminom dotacji celowych na dofinansowanie wypłacania dodatków mieszkaniowych,
- określenie szczegółowych zasad przyznawania dodatków mieszkaniowych i wypłat tych dodatków.

¹⁾ Wyrok TK z 22 lipca 2008 r. Sygn. akt K 24/07.

²⁾ Wyrok TK z 12 lipca 2007 r. Sygn. akt U 7/06.

W samej ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych:

- 1) określono krąg podmiotów, którym przysługuje dodatek mieszkaniowy,
- 2) wskazano, że jest dodatek mieszkaniowy przyznawany na wniosek,
- 3) określono jego wysokość i sposób obliczania oraz czas, na jaki jest przyznawany,
- 4) wskazano organ przyznający dodatek oraz podmiot, któremu jest on wypłacany.

Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych — odnośnie do pozostałej części upoważnienia — stanowi jedynie, że wysokość dotacji na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych jest określona w ustawie budżetowej, nie zawiera natomiast żadnych gwarancji prawidłowego określenia jej wysokości i trybu wypłacania.

Dlatego też Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając kwestię zgodności upoważnienia ustawowego z przepisami konstytucyjnymi, stwierdził, że art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. w tej części, w której dotyczy określenia w drodze rozporządzenia zasad i trybu ustalenia oraz przekazywania gminom z budżetu Państwa dotacji na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych jest niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. oraz z art. 54 ust. 1 i art. 73 ust. 2 tej Ustawy Konstytucyjnej; w pozostałej części art. 45 ust. 3 nie jest niezgodny z Konstytucją.³⁾

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w „niekonstytucyjnej” części upoważnienie obejmuje materię ustawową, do której zalicza się m.in. normowanie praw i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, w tym przypadku uprawnienie gminy do dotacji na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych. Ogólność upoważnienia może sprawiać, iż Rada Ministrów uzależni wypłacanie dotacji od dodatkowych warunków nieprzewidzianych w ustawie. Według Trybunału Konstytucyjnego ustawa powinna wskazywać pewne elementy określające tryb wypłacania dotacji (np. termin, do którego powinny być przekazane środki z budżetu państwa) tak, aby zapewnić prawidłową realizację zadań gminy.

W konkluzji Trybunał stwierdził sprzeczność w tym zakresie upoważnienia ustawowego z Konstytucją ze względu na brak chociażby ogólnego wskazania kierunku rozstrzygnięć, jakie rozporządzenie miałyby zawierać.

³⁾ Orzeczenie TK z 23 października 1995 r. Sygn. akt K 4/95.

Jak z tego wynika, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., postużenie się w upoważnieniu ustawowym sformułowaniem „określi szczególowe zasady” czy „określi zasady” spotykało się z krytyką Trybunału, jednak nie powodowało *a priori* stwierdzenia o niekonstytucyjności tego upoważnienia, a co za tym idzie — rozporządzenia wydanego na jego podstawie.

Przykład 2

U S T A W A

z dnia 27 sierpnia 1997 r.

o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych
(Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.)

Art. 32 ust. 1 pkt 3. Prowadzący zakład pracy chronionej może na wniosek otrzymać, dla tego zakładu, ze środków Funduszu (*Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*) jednorazową pożyczkę w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy osób niepełnosprawnych.

Art. 32 ust. 2. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, szczególowe zasady i tryb postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1, w tym terminy składania oraz rozpatrywania wniosków, o których mowa w ust. 1, sposób i tryb sporządzania informacji o wykorzystaniu środków, mając na względzie zapewnienie sprawności udzielanej pomocy.

ROZPORZĄDZENIE

MINISTRA GOSPODARKI, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
z dnia 12 czerwca 2003 r.

w sprawie szczególowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu
zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego
Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
(Dz. U. Nr 125, poz. 1161, z późn. zm.)

§ 20 ust. 1 pkt 1. Pracodawca może uzyskać ze środków Funduszu pożyczkę, jeżeli posiada status zakładu pracy chronionej przez okres co najmniej 3 lat.

OBJAŚNIENIE

Z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wynika, że prawo uzyskania jednorazowej pożyczki w PFRON przysługuje pracodawcy posiadającemu status zakładu pracy chronionej. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje na to, że każdy podmiot będący zakładem pracy chronionej może wystąpić z wnioskiem o przyznanie pożyczki. Wyżej wymieniona ustawa nie różnicuje

tych podmiotów i nie wprowadza żadnych dodatkowych kryteriów. Jednocześnie z § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wynika, że jednorazową pożyczkę może uzyskać zakład pracy chronionej, który posiada ten status co najmniej 3 lata.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przepis wyżej wymienionego rozporządzenia wykracza poza delegację zawartą w upoważnieniu ustawowym, gdyż modyfikuje krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania świadczenia z PFRON. Taka zmiana treści ustawy nie znajduje żadnego uzasadnienia, nie ma też podstawy prawnej. Ustawodawca w samej ustawie uregulował krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania jednorazowej pożyczki, a więc wszelkie regulacje tej kwestii w rozporządzeniu są bezprawne.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Ministra, że sformułowanie „określi zasady i tryb postępowania”, zawarte w delegacji ustawowej, uprawniało go do zmiany kręgu podmiotów objętych dyspozycją art. 32 ust. 1. W opinii Trybunału modyfikacja czy uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwane tym, że w przepisie upoważniającym zostało zawarte sformułowanie „określa szczegółowe zasady i tryb postępowania”.⁴⁾

W wyrokach Trybunału Konstytucyjnego na gruncie „nowej” Konstytucji wyraźnie wybrzmiewa pogląd sugerujący, aby unikać posługiwania się takimi sformułowaniami, jak „określi zasady” czy „określi szczegółowe zasady” w upoważnieniu ustawowym, jednak zawsze w kontekście — jak to zapisano w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U 7/98 — uzupełniania luk ustawowych rozporządzeniem czy „o ile bliżej nie wyjaśnia się w ustawie jego znaczenia”.

Przykład 3

U S T A W A

z dnia 24 stycznia 1991 r.

o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego
(Dz. U. z 2012 r. poz. 400)

Art. 25 ust. 6. Szczegółowe zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanckich (...), oraz zasady

⁴⁾ Wyrok TK z 12 lipca 2007r. Sygn. akt U 7/06.

przeprowadzania weryfikacji określi w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów.

OBJAŚNIENIE

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanckich oraz zasad przeprowadzania weryfikacji tych uprawnień (Dz. U. Nr 116, poz. 745), które zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego zawiera w swojej treści jedynie:

- 1) tryb postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanckich (np. elementy składowe wniosku) oraz
- 2) tryb przeprowadzania weryfikacji tych uprawnień (np. obowiązek przedstawienia wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów oraz odcinka emerytury lub renty).

Natomiast wszystkie regulacje dotyczące pozbawienia i przywrócenia uprawnień kombatanckich, które można byłoby określić mianem „zasad”, zostały określone w samej ustawie. Zatem w ww. przypadku użyto w upoważnieniu ustawowym sformułowania, które nie koresponduje z treścią rozporządzenia.

Przykład na nieadekwatność upoważnienia ustawowego względem aktu wykonawczego jest przykładem sprzed rządów Konstytucji z 1997 r. W obecnym ustawodawstwie, po pierwsze, coraz rzadziej wprowadza się sformułowania „określi zasady” czy „określi szczegółowe zasady” do upoważnień ustawowych (od kilkuset przypadków w latach 1996–1997 do kilku w latach 2011–2012), a po drugie, tam gdzie one występują, najczęściej wprowadzono je z braku innego, bardziej odpowiedniego sformułowania, np. w przypadku:

- art. 16 ust. 15 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. Nr 63, poz. 322, z późn. zm.): minister właściwy do spraw zdrowia (...) określi, w drodze rozporządzenia zasady Dobrej Praktyki Laboratoryjnej,
- art. 105 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. — Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.): Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczęgółowe zasady gospodarki finansowej uczelni publicznych.

Formuła, jaką ustawodawca posługuje się w delegacji ustawowej, nie może wprowadzać nowych, nieznanych ustawie kryteriów, od których jest zależno-

ne nabycie praw (czy też np. ustanawiać materialnoprawnych terminów, których uchybienie wiąże się z utratą prawa). Organ upoważniony wydając akt wykonawczy, nie może uzupełniać nim przesłanek realizowania normy prawnej zawartej w przepisach ustawy. Takiego działania organu nie usprawiedliwia ani ustawowa formuła upoważniająca do określenia „szczegółowych zasad i trybu”, ani luka (niekompletność) w upoważnieniu, ani też przekonanie organu wykonawczego o celowości regulacji.⁵⁾ I tylko w tym kontekście omawiane sformułowanie często jest krytykowane przez Trybunał Konstytucyjny.

Pojęcie „zasady”, mimo że obecnie coraz rzadziej używane w przepisach upoważniających, a zatem coraz rzadziej oceniane przez Trybunał Konstytucyjny, jest pojęciem nieostrym i może doprowadzić do ustalenia w rozporządzeniu pewnej nowości normatywnej. Owe „zasady” nie mogą być ustalane dowolnie, gdyż granice dopuszczalnej regulacji „zasad” w rozporządzeniu są wyznaczone postanowieniami ustawy determinującymi charakter wykonawczy tej regulacji.⁶⁾

Dodatkowym argumentem przemawiającym za postawioną tezą jest słownikowe znaczenie słowa „zasady”, czyli „normy postępowania”, które to normy (co do istoty) powinny być określone w akcie rangi ustawowej.

Zatem użycie w upoważnieniu ustawowym sformułowań „określi zasady” czy „określi szczegółowe zasady” niesie ze sobą ryzyko:

- zawarcia w akcie wykonawczym norm konstytucyjnie przeznaczonych ustawie albo
- posłużenia się określeniem nieadekwatnym do zakresu spraw, które zamierzono przekazać do uregulowania w rozporządzeniu.

Posłużenie się w upoważnieniu ustawowym sformułowaniem „określi zasady”, w sytuacji braku innego, precyzyjniejszego określenia, w kontekście wyroków Trybunału Konstytucyjnego i przytoczonych powyżej argumentów, jest dopuszczalne tylko wyjątkowo, jednakże z wyraźnym zakazem określania w akcie wykonawczym norm konstytucyjnie przypisanych ustawie.

Opracowała Joanna Knapieńska

Naczelnik Wydziału

Departament Prawny i Orzecznictwa

⁵⁾ Wyrok TK z 30 kwietnia 2009 r. Sygn. akt U 2/08.

⁶⁾ Wyrok TK z 22 lipca 2008 r. Sygn. akt K 24/07.

