

Projektowanie rozporządzenia

Czy ustawodawca zastawia pułapki...?

Warszawa, 17 października 2025 r.



Czym jest rozporządzenie?



- Wikipedia: *Rozporządzenie – akt normatywny wydawany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, które precyzuje, który podmiot i w jaki sposób ma wprowadzić zmiany określone w ustawie.*
- ChatGPT: *Rozporządzenie to akt prawny wydawany przez uprawniony organ państwowy (np. ministra, Radę Ministrów lub prezydenta), który ma charakter wykonawczy – czyli służy do doprecyzowania i wykonania przepisów ustawy* (pisownia oryginalna)

Założenia ustrojowe

*[...]w porządku prawnym proklamującym **zasadę podziału i równowagi władzy**, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Prawodawcze **decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej.***

(wyrok TK z 11 lutego 2010 r., K 15/09; por. również: orzeczenie TK z 22 września 1997 r., K25/97; wyrok TK z 25 maja 1998 r., U 19/97)

Definicja wąska

Aktem wykonawczym jest:

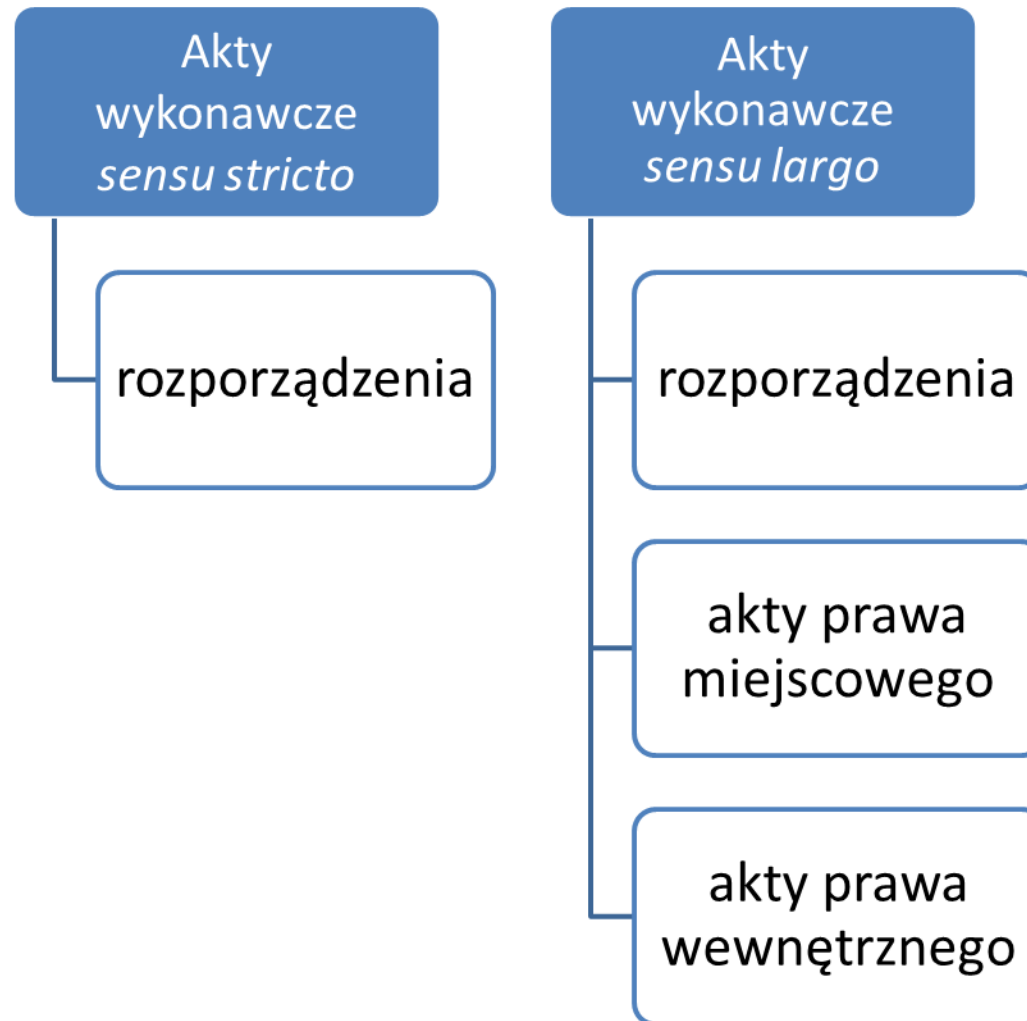
- akt normatywny
- wydany przez organ władzy wykonawczej
- na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego
- w celu wykonania ustawy upoważniającej

Definicja szeroka

Aktami wykonawczymi są:

- wszystkie akty normatywne wydane na podstawie ustawy

Akty wykonawcze



Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych:

Art. 11. 3. Minister właściwy do spraw zdrowia, po zasięgnięciu opinii Agencji, może ogłosić, **w drodze obwieszczenia**, zalecenia postępowania dotyczące diagnostyki i leczenia w zakresie świadczeń finansowanych ze środków publicznych, odrębnie dla poszczególnych dziedzin medycyny, opracowane przez odpowiednie stowarzyszenia będące zgodnie z postanowieniami ich statutów towarzystwami naukowymi o zasięgu krajowym, zrzeszające specjalistów w danej dziedzinie medycyny.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa:

Art. 39a. 3. Czynsz dzierżawny (...) podlega waloryzacji przy zastosowaniu wskaźników zmian cen skupu podstawowych produktów rolnych w półroczu roku kalendarzowego poprzedzającym termin płatności.

4. Należność z tytułu (...) ustala się na podstawie średniej krajowej ceny skupu pszenicy (...).

7. Wskaźnik zmian cen, o którym mowa w ust. 3, oraz średnią krajową cenę skupu pszenicy, o której mowa w ust. 4, **ustala się na podstawie obwieszczeń** Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie 20 dni po upływie każdego półrocza kalendarzowego.

Obwieszczenie
Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego
z dnia 18 stycznia 2024 r.

w sprawie średniej krajowej ceny skupu pszenicy
za okres 11 kwartałów poprzedzających I półrocze 2024

Na podstawie art. 39a ust. 7 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329 oraz z 2023 r. poz. 967, 1463, 1688 i 1933) ogłasza się, że średnia krajowa cena skupu pszenicy za okres 11 kwartałów poprzedzających I półrocze 2024 r. wyniosła 117,34 zł za 1 dt.

Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych:

Art. 25. 12. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", do 25. dnia miesiąca poprzedzającego termin waloryzacji, wskaźnik waloryzacji składek za poprzedni rok i kwartał.

OBWIESZCZENIE

MINISTRA RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

z dnia 13 marca 2024 r.

w sprawie wskaźnika waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne za IV kwartał 2023 r.

Na podstawie art. 25 ust. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, 1429 i 1672) ogłasza się, że wskaźnik waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne za IV kwartał 2023 r. wynosi 100,50%.

Art. 92 Konstytucji RP

1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, **na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania**. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.
2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1 innemu organowi.

Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie*

Art. 5. **Minister właściwy do spraw środowiska**, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw rolnictwa oraz Państwowej Rady Ochrony Przyrody i Polskiego Związku Łowieckiego, ustali, **w drodze rozporządzenia, listę gatunków zwierząt łownych, uwzględniając podział na zwierzynę płową, grubą, drobną oraz drapieżniki.**

**ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA ŚRODOWISKA¹⁾**

z dnia 11 marca 2005 r.

w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych

Na podstawie art. 5 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1082) zarządza się, co następuje:

§ 1. 1. Ustala się następującą listę gatunków zwierząt łownych:

- 1) zwierzyzna gruba:
 - a) łoś (*Alces alces*),
 - b) jeleni szlachetny (*Cervus elaphus*),
 - c) (uchylona),²⁾
 - d) daniel (*Dama dama*),
 - e) sarna (*Capreolus capreolus*),
 - f) dzik (*Sus scorfa*),
 - g) muflon (*Ovis aries musimon*);
- 2) zwierzyzna drobna:
 - a) lis (*Vulpes vulpes*),
 - b) (uchylona),³⁾
 - c) borsuk (*Meles meles*),
 - d) kuna leśna (*Martes martes*),
 - e) kuna domowa (*Martes foina*),
 - f) norka amerykańska (*Mustela vison*),
 - g) tchórz zwyczajny (*Mustela putorius*),
 - h) (uchylona),³⁾
 - i) (uchylona),³⁾
 - j) zając szarak (*Lepus europaeus*),
 - k) dziki królik (*Oryctolagus cuniculus*),
 - l) jarząbek (*Tetrastes bonasia*),
 - m) bażant (*Phasianus ssp.*),
 - n) kuropatwa (*Perdix perdix*),
 - o) gęś gęgawa (*Anser anser*),
 - p) gęś zbożowa (*Anser fabalis*),
 - r) gęś białoczelna (*Anser albifrons*),

¹⁾ Obecnie działem administracji rządowej – środowisko kieruje Minister Klimatu i Środowiska, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1949).

²⁾ Przez § 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 25 marca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (Dz. U. poz. 696), które weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2022 r.

³⁾ Przez § 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia, o którym mowa w odnośniku 2.

- s) krzyżówka (*Anas platyrhynchos*),
- t) cyraneczka (*Anas crecca*),
- u) głowienka (*Aythya ferina*),
- w) czernica (*Aythya fuligula*),
- x) gołąb grzywacz (*Columba palumbus*),
- y) słonka (*Scolopax rusticola*),
- z) łyska (*Fulica atra*),
- za)⁴⁾ szakal złocisty (*Canis aureus*).

2.⁵⁾ Do zwierzyny płowej zalicza się gatunki zwierząt łownych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a, b, d oraz lit. e.

3.⁶⁾ Do drapieżników zalicza się gatunki zwierząt łownych, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a, c–g oraz lit. za.

§ 2. Traci moc rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 kwietnia 2001 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych oraz określenia okresów polowań na te zwierzęta (Dz. U. poz. 488 oraz z 2004 r. poz. 729) w zakresie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych.

§ 3. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2005 r.

Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych

(Art. 6) 5a. **Minister właściwy do spraw środowiska** określi, **w drodze rozporządzenia**:

- 1) sposób przeprowadzania oceny zagrożenia,
 - 2) szczegółowe wytyczne, metodologię oraz tryb przeprowadzania oceny zagrożenia,
 - 3) informacje wymagane w przypadku oceny zagrożenia *GMO* innych niż rośliny *GMO* oraz roślin *GMO*
- w przypadku zamierzonego uwolnienia *GMO* do środowiska lub wprowadzenia do obrotu.

5b. Wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 5a, minister właściwy do spraw środowiska uwzględni stopień zagrożenia stwarzanego przez *GMO* dla zdrowia ludzi i dla środowiska.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji

Rozporządzenie może:

- zostać wydane tylko przez organy wskazane w Konstytucji;
- zostać wydane tylko na podstawie i w celu wykonania szczegółowego upoważnienia ustawowego;
- zostać wydane tylko przez organy wyraźnie określone w upoważnieniu ustawowym;
- regulować tylko sprawy określone w upoważnieniu i tylko zgodnie z wytycznymi ustawowymi zawartymi w upoważnieniu.

Organy uprawnione do wydawania rozporządzeń

- Prezydent (art. 142 ust. 1 Konstytucji) [\[P6_1\]](#)
- Osoba tymczasowo pełniąca obowiązki Prezydenta (art. 131 Konstytucji)
- Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji)
- Prezes Rady Ministrów (148 pkt 3 Konstytucji)
- Minister kierujący działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji)
- Przewodniczący określonego w ustawie komitetu, który wchodzi w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3 Konstytucji) [\[P6_2\]](#)
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2 Konstytucji) [\[P6_3\]](#)

Art. 92 ust. 1 Konstytucji – wykonawczy charakter rozporządzenia

Rozporządzenie wydaje się w celu wykonania ustawy i zamieszcza się w nim tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym - wszystkie normy wyrażone w rozporządzeniu powinny konkretyzować jakieś normy wyrażone w ustawie (zob. np. wyroki TK: z dnia 22 marca 2007 r., U 1/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 29; z dnia 16 września 2008 r., U 5/08, OTK-A 2008, nr 7, poz. 122). Rozporządzenie ma zatem konkretyzować regulację ustawową i nie może regulować zagadnień całkowicie pominiętych przez ustawodawcę (zob. np. wyrok TK z dnia 11 grudnia 2000 r., U 2/00, OTK 2000, nr 8, poz. 296). Rozporządzenie nie może uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej, określonej w ustawie, lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom (zob. np. wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., U 7/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 76).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2006 r., K 55/05

Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym przepisie prawnym (niekonstytucyjnej delegacji ustawowej), niezależnie od treści tego aktu, jest również niezgodne z Konstytucją. Dzieli więc los ustawowego przepisu upoważniającego.

Związanie upoważnieniem

*[...] rozporządzenie jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego - **nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia**. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzyganiem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie **nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień.***

(wyrok TK z 31 maja 2010 r., U 4/09)

Więź materialna

*Nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione przepisy podstawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) **bez uprzedniego ustawowego unormowania tych kwestii.***

(wyrok TK z 12 września 2006 r., K 55/05)

Wykonawczy charakter rozporządzenia

Trzy elementy wykonawczego charakteru rozporządzenia:

- 1) **funkcjonalny i merytoryczny związek** rozporządzenia z ustawą,
- 2) przestrzeganie **celu ustawy** przez treść rozporządzenia,
- 3) **konkretyzacja** norm ustawowych przez normy rozporządzenia.

Modyfikacja przepisów ustawy

§ 116 ZTP: W rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.

(uchylony z dniem 1 marca 2016 r. na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. poz. 1812)

Modyfikacja przepisów ustawy

„Zgodnie z aktualnym brzmieniem § 116 ZTP w rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Powołany przepis powinien zostać zmodyfikowany, gdyż:

- 1) budzi wątpliwości konstytucyjne przewidziana w nim możliwość ustanowienia, na podstawie przepisu upoważniającego, wyjątku w rozporządzeniu od unormowań przewidzianych przez ratyfikowaną umowę międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;*
- 2) nie obejmuje pełnego katalogu aktów normatywnych, z którymi przepisy rozporządzenia nie mogą być niezgodne (np. aktów stanowionych przez organizację międzynarodową, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji).”*

Rozporządzenie – akt wykonawczy do ustawy

- Musi zostać wydane, jeżeli upoważnienie ustawowe było obligatoryjne
- Nie może regulować materii zarezerwowanej dla ustaw [\[P2 3 P2 2z\]](#)
- Nie może uzupełniać ustawy, wypełniać luk w regulacjach ustawowych [\[P2 2 P3 1\]](#)
- Nie może wykraczać poza upoważnienie ustawowe [\[P4 2 P4 3\]](#)
- Musi wypełniać upoważnienie ustawowe całkowicie [\[P5 1\]](#)
- Nie może być sprzeczne z ustawą upoważniającą ani z innymi nadrzędnymi normami prawnymi [\[P6\]](#)
- Nie może powtarzać norm nadrzędnych

Projekt aktu wykonawczego

- **Jednocześnie z projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla jej funkcjonowania (§ 13 ZTP)**
- Do wniosku o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Stały Komitet Rady Ministrów, komisję prawniczą, Radę Ministrów dołącza się (...) jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych - projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej - projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy (Regulamin pracy RM)
- Do uzasadnienia wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych, w przypadku projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej - projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy (art. 34 Regulaminu Sejmu)

„Metodologia”

- Czy interwencja legislacyjna jest konieczna (upoważnienie obligatoryjne/fakultatywne) – czy potrzebne jest wydanie nowego rozporządzenia / znowelizowanie obowiązującego?
- Czynności wskazane w § 1 ust. 1 ZTP
- Czy przepis upoważniający obowiązuje?
- Czy upoważnienie ustawowe nie jest w *vacatio legis*? (projektowane rozporządzenie nie może wejść w życie wcześniej niż upoważnienie).
- Czy obecnie obowiązuje rozporządzenie wydane na tej samej podstawie? Jeżeli tak, to czy traci moc z mocy prawa, czy należy je uchylić?

„Metodologia”

- Analiza upoważnienia ustawowego: jaki ma być zakres podmiotowy i przedmiotowy rozporządzenia?
- Analiza przepisów ustawowych – jaka ma być relacja przepisów rozporządzenia wobec przepisów ustawowych? Jaki jest dopuszczalny zakres rozporządzenia?
- Definicje ustawowe obowiązują także w rozporządzeniu, skróty ustawowe obowiązują tylko w ramach ustawy
- Czy konieczne/możliwe będą załączniki, formularze, wzory

Przepisy przejściowe rozporządzenia

- Legislador opracowujący projekt rozporządzenia powinien przeprowadzić tzw. test intertemporalny w celu ustalenia, czy na tle proponowanych regulacji wystąpią (mogą wystąpić) sytuacje intertemporalne
- Jeżeli wynikiem testu intertemporalnego będzie stwierdzenie występowania (możliwości występowania) sytuacji intertemporalnej, konieczne będzie jej rozstrzygnięcie w przepisie przejściowym projektowanego rozporządzenia, chyba że sytuacja intertemporalna została rozstrzygnięta przez akt normatywny o wyższej randze, w szczególności przez przepisy przejściowe ustawy upoważniającej do wydania projektowanego rozporządzenia albo ustawy zmieniającej ustawę upoważniającą do wydania projektowanego rozporządzenia [\[P12\]](#)