

*Eliza Rutynowska, prawniczka FOR  
Warszawa, dnia 26 października 2021 r.*

## Komunikat FOR 36/2021:

### Rozporządzenie: instrukcja obsługi ustawy, nie narzędzie władzy absolutnej

#### Synteza:

- Od dłuższego czasu można zaobserwować niepokojące z punktu widzenia prawnego zjawisko błędnego wykorzystywania i nadużywania przez władze publiczne takich instytucji prawnych jak rozporządzenie.
- Rozporządzenie w swojej istocie jest aktem władzy wykonawczej i służy określeniu sposobu wykonywania określonych działań określonych w danej ustawie.
- Treść rozporządzenia nie może wykraczać poza ustawowe upoważnienie, nie może stanowić uzupełnienia lub rozbudowania ustawy.
- Ze względu na względnie prosty mechanizm wydawania rozporządzeń, stały się one wygodnym substytutem dla nowelizacji ustaw istniejących lub przyjmowania nowych.
- Tego rodzaju działanie władz publicznych należy kwalifikować jako działanie sprzeczne z zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji RP.

Rozporządzenia, a więc akty władzy wykonawczej służące wykonaniu określonych działań wynikających z ustaw, w ostatnich miesiącach stały się sposobem na szybkie forsowanie politycznej agendy. To niepokojące zjawisko zmusza do zastanowienia, czym w swojej istocie rozporządzenie jest w systemie prawa i do czego, zgodnie z pierwotnymi założeniami ustawodawcy, ma służyć. Kluczowe pytania dotyczą również mocy oraz zakresu działania ww. aktu prawnego oraz możliwości podważania chociażby jego konstytucyjności przez osoby, których prawa zostały przez dane rozporządzenie ograniczone.

#### Rozporządzenie w polskim systemie prawnym: akt wykonawczy, nie samoistny

W hierarchii obowiązujących aktów prawnych rozporządzenie znajduje się na przedostatnim szczeblu – pod Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a wreszcie ustawami, ale nad aktami prawa lokalnego.

Podstawą regulującą tryb wydawania rozporządzeń przez uprawnione do tego podmioty pozostaje art. 92 polskiej Konstytucji. Zgodnie z jego treścią, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie to powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Co istotne, organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi. Zmianę, uchylanie oraz tryb wydawania rozporządzeń regulują np. akty prawa wewnętrznego podmiotów, które dane rozporządzenia wydają.

Jak jasno wskazuje Konstytucja, do wydawania rozporządzeń upoważnione są jedynie podmioty wprost wskazane w jej treści. Są to:

- Prezydent RP [art. 142 ust. 1 Konstytucji]
- Rada Ministrów [art. 146 ust. 4 pkt. 2 Konstytucji]
- Prezes Rady Ministrów [art. 148 pkt. 3 Konstytucji]
- Minister kierujący działem administracji rządowej [art. 149 ust. 2 Konstytucji]
- Przewodniczący określony w ustawie Komitetu – powołany w skład Rady Ministrów [art. 149 ust. 3 Konstytucji]
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji [art. 213 ust. 2 Konstytucji]

Rozporządzenie w swojej treści ma kierować się przede wszystkim **zasadami szczegółowości przedmiotowej oraz szczegółowości treściowej**<sup>1</sup>. Pierwsza zasada polega na ścisłym związku treści rozporządzenia z celem oraz tematem ustawy stanowiącej podstawę prawną do jego wydania. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>2</sup>, upoważnienie ustawowe musi zostać z kolei sformułowane z kolei w taki sposób, aby *odsyłało do uregulowania w rozporządzeniu tylko te sprawy, które są już unormowane w ustawie*, natomiast przepisy rozporządzenia mają na celu realizację założeń ustawy. Co istotne, upoważnienie ustawowe, jak stwierdził również Trybunał, powinno w tym zakresie *wyznaczyć kierunek unormowań* (a więc spraw regulowanych przez rozporządzenie) zawartych w omawianym właśnie akcie wykonawczym. Druga zasada dotyczy obligatoryjnego wskazania w treści rozporządzenia sposobu działań, którego mają być na jego podstawie podejmowane.

Sprawą niezwykle istotną pozostaje fakt, iż **rozporządzenie nie może być tzw. aktem samoistnym**<sup>3</sup>. Opiera się bowiem na upoważnieniu ustawowym i operuje w granicach, które to upoważnienie wyznacza. Niemożliwym jest więc wykorzystanie przez jeden z wymienionych w Konstytucji podmiotów rozporządzenia jako sposobu na obejście ustawy i stworzenie furtki do nakładania obowiązków egzekwowlalnych prawnie lub ograniczania praw i wolności w sposób

<sup>1</sup> zob. P. Radziewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 92.

<sup>2</sup> zob. wyrok TK sygn. akt K 27/05 OTK-A 2006/8/105

<sup>3</sup> zob. P. Radziewicz, op.cit.

odpowiadający aktualnym potrzebom np. danego ministra kierującego określonym działem administracji rządowej.

Rozporządzenie w swojej istocie służy doprecyzowaniu sposobu realizacji regulacji wcześniej zawartych w ustawie. Nie może przy tym dopuszczać się modyfikacji tych regulacji, zmieniać ich lub stanowić swoistego uzupełnienia ustaw<sup>4</sup>.

Znaczenie prawne rozporządzenia, jak w swoim orzecznictwie wskazuje Trybunał Konstytucyjny, należy ponadto rozpatrywać w ramach ogólnego systemu prawnego państwa – a więc w powiązaniu z ogólną hierarchią obowiązującego prawa [określoną w art. 87 Konstytucji] oraz zasadą demokratycznego państwa prawa [art. 2 Konstytucji]<sup>5</sup>, który zakłada chociażby zasadę legalizmu – a więc działania organów władzy państwowej na podstawie i w granicach przez prawo wyznaczonych [art. 7 Konstytucji].

### **Patorozporządzenia jako furtka do władzy absolutnej**

Ze względu na względną prostotę trybu wprowadzania, mechanizm wydawania rozporządzeń w ostatnim czasie stał się kuszącą alternatywą dla rządzących. W porównaniu do dużo bardziej skomplikowanej i niepewnej drogi legislacyjnej jaką jest np. nowelizacja danej ustawy, rozporządzenie wydaje się być sposobem na wprowadzanie w istocie nowych przepisów bez konieczności nadawania im rangi ustawowej. Jest to w sposób oczywisty myślenie błędne. Jak już zostało wykazane, rozporządzenie jest aktem wykonawczym ustawy, a więc stanowi o sposobie wykonywania założeń w ustawie zawartych. Nie może natomiast tworzyć chociażby założeń nowych.

Dobrym przykładem przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego jest treść Rozporządzenia Ministra Zdrowia nakładająca powszechny obowiązek maseczkowy w rozporządzeniu wydanym 10 kwietnia 2020 r.<sup>6</sup> W §18 nałożyła do odwołania obowiązek zakrywania, przy pomocy części odzieży, maski albo maseczki, ust i nosa podczas przebywania poza adresem miejsca zamieszkania lub stałego pobytu, w §5 zakazywała swobodnego i nieograniczonego przemieszczania się po terenie Polski, a w §8 de facto doprowadziła do biznesowego lockdown'u w odniesieniu do licznych branż gospodarki.

---

<sup>4</sup> zob. wyrok TK sygn. akt P 16/09 OTK-A 2010/2/12

<sup>5</sup> ibidem.

<sup>6</sup> <https://dziennikustaw.gov.pl/D2020000065801.pdf>

W przypadku nałożenia powszechnego obowiązku noszenia maseczek problem stanowiła wąska podstawa ustawowa, która w tamtym czasie zezwalała na nałożenie takiego obowiązku jedynie na osoby chore i podejrzane o zachorowanie<sup>7</sup>. W związku z brakiem właściwego ustawowego upoważnienia do takiego sformułowania treści rozporządzenia niemożliwym stało się jego egzekwowanie na drodze prawnej, w tym sądowej. Dlatego rządzący zdecydowali się w końcu na nowelizację ww. ustawy w ten sposób, iż poszerzono możliwość określania obowiązku stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów w sposób odpowiadający potrzebom zwalczania epidemii COVID-19<sup>8</sup>.

Przykłady treści ww. rozporządzenia zawarte w §5 oraz §8 wiążą się z kolei z brakiem wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego przez władze publiczne. W obydwu przypadkach bowiem – zarówno w zakresie, w jakim jest mowa o ograniczeniu prawa do swobodnego poruszania po terytorium kraju, jak również w odniesieniu do zawieszenia prawa do określonej działalności gospodarczej – doszło do przekroczenia ram wyznaczonych przez Konstytucję.

Faktyczne zawieszenie prawa wolności gospodarczej stało w sprzeczności z treścią art. 22, zgodnie z którym do ograniczenia wolności działalności gospodarczej może dojść jedynie w drodze ustawy i jedynie ze względu na ważny interes publiczny. W dalszym ciągu mowa jest tu jedynie o ograniczeniu takiej wolności, nie jej całkowitym zawieszeniu, do jakiego miało dojść w wyniku opublikowania ww. rozporządzenia. Jedynym wyjściem, w pełni zgodnym z Konstytucją, byłoby w takim przypadku wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, przez co – zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt. 1 Ustawy o stanie klęski żywiołowej<sup>9</sup> – mogłoby dojść do zawieszenia działalności gospodarczej określonego rodzaju. **Tymczasem, w związku z niewprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, władza starała się wykorzystać wprowadzenie takiego ograniczenia drogą rozporządzenia, wypaczając przy tym jego istotę.**

W przypadku ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się z kolei, władze publiczne mogą tego rodzaju ograniczenie wprowadzić dopiero w wypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego [art. 18 ust. 2 Ustawy o stanie wyjątkowym<sup>10</sup>]. Nie jest to możliwe w przypadku funkcjonowania państwa w trybie zwyczajnym, bez wprowadzonego stanu nadzwyczajnego.

<sup>7</sup> art. 46b pkt. 4 Ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082341570/U/D20081570Lj.pdf>

<sup>8</sup> Aktualna treść art. 46b pkt. 4 i 4a op.cit.:

(...)

4) obowiązek poddania się badaniom lekarskim przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie;

4a) obowiązek stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów;

(...)

<sup>9</sup> <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020620558/T/D20020558L.pdf>

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).

Czwartym przykładem błędnego i instrumentalnego wykorzystania mechanizmu rozporządzenia jest rozporządzenie z 20 sierpnia 2021 r.<sup>11</sup> Zmieniając treść już istniejącego rozporządzenia – dotyczącego czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych – doprowadziło de facto do próby zawieszenia międzynarodowych zobowiązań Polski. Rozporządzenie, jak wynika z jego istoty, nie służy zawieszaniu obowiązywania przepisów rangi ratyfikowanych umów międzynarodowych. Przykładem takiej umowy jest z kolei Konwencja Genewska dot. statusu uchodźców. W art. 33 Konwencja wyklucza możliwość wydalenia lub zawrócenia uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne<sup>12</sup>.

Tymczasem w omawianym rozporządzeniu doszło do wprowadzenia instrukcji bezkrytycznego zawracania osób ujawnionych w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony oraz poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego do linii granicy państwowej. Zapis ten nie przewidywał wyjątków w postaci np. osób o statusie uchodźczym/ubiegających się o ochronę międzynarodową. Co więcej, stał w sprzeczności z założeniami wynikającymi z Dyrektywy proceduralnej 2013/32/UE<sup>13</sup> – które wymagają od państw członkowskich Unii Europejskiej m.in. zapewnienie dostępu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do indywidualnego rozpatrzenia ich przypadków.

### **Rozporządzenie – instrukcja obsługi, nie zastępstwo ustawy**

Ze względu na swój mechanizm – pozostawiający w dużej mierze w gestii podmiotu wydającego dane rozporządzenie jego treść – akt ten winien być stosowany w sposób ograniczony jego celem: wykonaniem regulacji zawartych w ustawie. Tymczasem, rozporządzenia coraz częściej stają się wygodnym narzędziem wykorzystywanym w sposób sprzeczny wobec zasady demokratycznego państwa prawa jako obejście bardziej skomplikowanej drogi legislacyjnej, jaką jest zmiana lub przyjęcie nowej ustawy. **Rozporządzenie nie jest jednak aktem jedynowładztwa i nie powinno jako takie być traktowane.**

*Komunikat jest częścią autorskiego cyklu #PatoPrawo.*

---

<sup>11</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001536>

<sup>12</sup> Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

### Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:  
Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR  
tel. 500 494 173  
e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

### KONTAKT DO AUTORKI



**Eliza Rutynowska**

Prawniczka FOR

e-mail: [eliza.rutynowska@for.org.pl](mailto:eliza.rutynowska@for.org.pl)

Twitter: [@ERutynowska](https://twitter.com/ERutynowska)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)  
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR) • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju