

MARTA GONTARZ-DOBROWOLSKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

‘STATUTORY INSTRUMENT’ ORAZ ROZPORZĄDZENIE – AKTY WYKONAWCZE W POLSKIM I BRYTYJSKIM PORZĄDKU PRAWNYM W UJĘCIU PORÓWNAWCZYM

1. WPROWADZENIE

Akty wykonawcze stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne, wydawane na podstawie szczegółowych upoważnień wyrażonych w aktach normatywnych pochodzących od organu władzy ustawodawczej oraz służące wykonaniu tych aktów. Zarówno w porządku prawnym polskim, jak i brytyjskim akty wykonawcze pozostają ważnym elementem prawotwórstwa. Wśród wszystkich rodzajów aktów prawnych w systemie to właśnie liczba aktów wykonawczych jest najwyższa¹, zatem są one istotnym czynnikiem wpływającym na sytuację prawną jednostek.

Ukształtowanie kompetencji do ich stanowienia oraz moc przyznana im w zhierarchizowanym systemie źródeł prawa stanowią wyraz ustrojowego rozdziału uprawnień prawotwórczych pomiędzy organy władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ponadto, czynniki te przesądzają o wpływie, jaki władza wykonawcza posiada na stanowienie prawa powszechnie obowiązującego. W tym zakresie pomiędzy rozwiązaniami przyjętymi

¹ P. CIURAK, A. GŁOWACKA, *Analiza statystyczna liczby ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie w latach 1992-2018 w kontekście zachowania odpowiedniej vacatio legis*, «Studia Prawnicze» 1(223)/2021, s. 19 oraz <https://www.parliament.uk/about/how/laws/secondary-legislation> [dostęp 15 lutego 2025 r.].

w omawianych porządkach prawnych występują różnice wskazujące na odmienną pozycję władzy wykonawczej w obu ustrojach.

Celem artykułu jest porównanie aktów wykonawczych w polskim i brytyjskim porządku prawnym oraz analiza rozwiązań ustrojowych w zakresie wpływu władzy wykonawczej, zwłaszcza rządu, na stanowienie prawa poprzez wydawanie tego rodzaju aktów. Ponadto zbadanie, w jaki sposób rozwiązania te przekładają się na realizowanie przez rząd podstawowych kompetencji w obu ustrojach polegających na prowadzeniu polityki wewnętrznej oraz zagranicznej państwa. Potrzeba przeprowadzenia porównania i analizy w opisanym zakresie wynika przede wszystkim z faktu podnoszenia w literaturze, że kompetencje prawotwórcze w polskiej ustawie zasadniczej zostały przyznane na rzecz rządu zbyt wąsko. Analiza rozwiązań ustrojowych przyjętych w Zjednoczonym Królestwie na tle porównawczym może przyczynić się do ustalenia potencjalnych sposobów regulacji. W tym celu posłużono się metodą prawnoporównawczą, a także dogmatyczno-prawną, teoretyczno-prawną oraz analizy literatury.

2. ROZPORZĄDZENIE JAKO AKT NORMATYWNY WŁADZY WYKONAWCZEJ W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Zgodnie z art. 92 Konstytucji RP z 1997 r. rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w ustawie zasadniczej na podstawie szczególnego 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. Ponadto, organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji z upoważnienia innemu organowi.

Do organów uprawnionych do wydawania rozporządzeń należą: Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej, Prezydent RP oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Choć art. 10 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. określa, że władzę wykonawczą stanowią Prezydent RP i Rada Ministrów,

„w piśmiennictwie prawniczym zgodnie przyjmuje się, że na gruncie Konstytucji organami władzy wykonawczej są: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie oraz zasadniczo Prezydent, chociaż kwestionuje się jednoznaczność charakteru ostatniego organu. Brak natomiast zgody w doktrynie co do statusu ustrojowego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji”².

Z uwagi na fakt, że problematyka niniejszego artykułu odnosi się do wpływu władzy wykonawczej, zwłaszcza rządu, na stanowienie prawa poprzez wydawanie aktów wykonawczych, dalsze rozważania będą odnosiły się do kompetencji Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz w mniejszym zakresie Prezydenta RP obejmujących wydawanie aktów wykonawczych. To bowiem właśnie do Rady Ministrów należy prowadzenie polityki wewnętrznej oraz zagranicznej państwa, a skuteczna realizacja tej kompetencji wymaga posiadania przez nią wpływu na stanowienie prawa powszechnie obowiązującego.

Konstytucja RP z 1997 r. w art. 87 wyraża zasadę zhierarchizowania katalogu źródeł prawa. Ustawa zasadnicza zajmuje miejsce nadrzędne w systemie prawa, ustawie powierzono miejsce podstawowe, a rozporządzenia zostały tym aktom podporządkowane. „Zasada hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa polega na tym, że Konstytucja określa relacje nadrzędności i podrzędności pomiędzy poszczególnymi źródłami prawa. W ten sposób podmiot wydający dane źródło prawa jest zobowiązany do zachowania zgodności treści wydawanego aktu z treścią aktów zajmujących wyższe miejsce w hierarchii. Ponadto wydawanie aktów prawnych o określonej pozycji w hierarchii źródeł prawa powinno pozostawać w spójności z aktami wyższego rzędu oraz służyć realizacji i konkretyzacji postanowień takich aktów”³.

Przyjęte rozwiązania powodują, że rozporządzenia mają charakter jedynie wykonawczy. Ponadto, związanie delegacją ustawową i brak uprawnień do przekazania upoważnienia do wydania rozporządzenia służą realizacji konstytucyjnej zasady legalizmu, której celem

² B. SKWARA, *Rozporządzenie jako akt organu władzy wykonawczej*, [w:] B. SKWARA, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, «Lex».

³ Por. B. BANASZAK, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 46.

w powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawa jest związanie i ograniczenie władzy prawem, zapewnienie zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również bezpieczeństwa prawnego. Zapewnienie tych wartości posiada szczególne znaczenie w odniesieniu do organów władzy wykonawczej, których skład nie pochodzi z powszechnych wyborów, podczas gdy wydawane przez nie rozporządzenia stanowią akty prawa powszechnie obowiązującego. „Koncepcja rozporządzenia zakłada podporządkowanie organu władzy wykonawczej parlamentowi, a wymóg zawarcia w upoważnieniu ustawowym wytycznych treściowych dobrze z tą koncepcją współgra, chroniąc zarazem obywateli i inne podmioty prywatne, do których może być adresowane rozporządzenie, przed niekontrolowaną aktywnością prawotwórczą organu niebędącego bezpośrednim przedstawicielem suwerena”⁴.

Podstawowe miejsce ustawy w systemie prawa wynika z faktu, że pochodzi od organu przedstawicielskiego, za pośrednictwem którego Naród sprawuje władzę zwierzchnią. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zapewnia umocowanie tego rodzaju aktu prawnego w akcie pochodzącym od organu będącego bezpośrednim przedstawicielem suwerena oraz wykluczenie całkowitej samodzielności i dowolności organów władzy wykonawczej w działalności prawotwórczej. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 18 stycznia 2024 r. (II GSK 731/23) „na tle konstytucyjnych zasad prawidłowego formułowania wytycznych treściowych w przepisach ustawowych upoważniających do wydania rozporządzeń, o których mowa w art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, należy przypomnieć, że wytyczne te mogą przybierać rozmaitą postać redakcyjną, natomiast sposób ich sformułowania, zakres szczegółowości oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Brzegowymi warunkami konstytucyjności przepisu delegacyjnego w rozważanym zakresie są zawarcie w ustawie, do której należy ten przepis, podstaw pozwalających na zrekonstruowanie wytycznych treściowych rozporządzenia

⁴ B. SKWARA, *Rozporządzenie jako akt...*

oraz sformułowanie tych wytycznych w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy”⁵.

Gwarancję wymienionych rozwiązań stanowi kontrola konstytucyjności rozporządzeń powierzona Trybunałowi Konstytucyjnemu. Oznacza to, że Sejmowi i Senatowi nie zostały przyznane uprawnienia do kontroli rozporządzeń wydawanych w oparciu o upoważnienia ustawowe, niemniej nie są to akty wyłączone spod kontroli. W kontekście kompetencji rządu w zakresie stanowienia prawa czy wpływu na stanowienie prawa w sposób umożliwiający temu organowi realizację podstawowych zadań konstytucyjnych na uwagę zasługuje ograniczenie jego roli w planowaniu i projektowaniu nowych regulacji prawnych. Obecnie udział Rady Ministrów w procedurze ustawodawczej ogranicza się do dysponowania przez nią inicjatywą ustawodawczą oraz możliwością uznania przygotowanego przez siebie projektu ustawy za pilny.

Po wykonaniu inicjatywy ustawodawczej rząd jednak traci kontrolę nad wniesionym projektem. Sejm posiada uprawnienie do praktycznie nieograniczonej ingerencji w projekt. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, „z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze wynikają istotne wnioski co do dopuszczalnego zakresu i głębokości poprawek. Na każdym etapie Sejm powinien rozpatrywać ten sam projekt ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować «zakresowa tożsamość» rozpatrywanego projektu. W tak wyznaczonych granicach dopuszczalne są nawet poprawki całkowicie zmieniające kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą, muszą one jednak, co do zasady, mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddać pierwszemu czytaniu”⁶.

W literaturze wskazywano, że pożądanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ustawy o tworzeniu prawa, która utrudniałaby posłom i senatorom ingerencję w rządowe projekty ustaw, przewidując w szczególności możliwość wycofania projektu ustawy przez rząd, jeśli nie

⁵ «Legalis» nr 3037310.

⁶ Wyrok TK z 21 grudnia 2005 r., K 45/05, Dz. U. Nr 253, poz. 2131.

zgadza się ze zmianami wprowadzonymi na etapie parlamentarnym⁷. W świetle Konstytucji RP z 1997 r. rząd jednak nie posiada silnych uprawnień kontrolnych nad procesem legislacyjnym w toku prac parlamentarnych. Jedynymi gwarancjami umożliwiającymi realizację inicjatyw ustawodawczych rządu przez parlament są większościowe zaplecze polityczne w parlamencie oraz współdziałanie z prezydentem⁸.

Wobec powyższego rozporządzenia pozostają jedynym aktem prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym, który jest elementem stanowienia prawa przez rząd, przy czym również w tym zakresie rząd pozostaje związany zakresem delegacji ustawowej stanowiącej podstawę wydania tego aktu.

3. ROZPORZĄDZENIE Z MOCĄ USTAWY – SZCZEGÓLNY RODZAJ AKTU NORMATYWNEGO WŁADZY WYKONAWCZEJ W KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.

Poza rozporządzeniami zwykłymi jako aktami wykonawczymi wobec ustaw obowiązująca ustawa zasadnicza przewidywała rozporządzenia z mocą ustawy. Uprawnienie do wydawania tego rodzaju aktów normatywnych zostało wyłączone dla Prezydenta RP, jako organu władzy wykonawczej, na wniosek Rady Ministrów, jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu oraz mają charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 234 Konstytucji RP z 1997 r.). Wskazuje to wyraźnie na zastępczy charakter rozporządzenia z mocą ustawy, którego cel to zapewnienie możliwości stanowienia prawa rangi ustawowej w stanie nadzwyczajnym⁹.

⁷ E. MREŃCA, *Procedura przygotowywania rządowych projektów ustaw w trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016, s. 120.

⁸ W. SKRZYDŁO, *Problem doskonalenia legislacji w Polsce*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. CZAPLIŃSKI, Warszawa 2006, s. 793.

⁹ K. PROKOP, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 167.

Możliwość wydania rozporządzenia z mocą ustawy została ograniczona do sytuacji wyjątkowej, zatem nie jest to akt podstawowy w obrębie kompetencji prawotwórczych władzy wykonawczej. Zauważenia wymaga, że instytucja rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Radę Ministrów na podstawie upoważnień sejmowych jest znana polskiemu porządkowi prawnemu. Artykuł 4 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰ stanowił ogólną podstawę do wydawania przez rząd dekretów z mocą ustawy na podstawie upoważnienia udzielonego przez Sejm. Następnie przepisy art. 25 ust. 1 pkt 4 i art. 26 Konstytucji z 1952 r. przewidywały ogólną kompetencję Rady Państwa do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresach między sesjami Sejmu. Ponadto, tzw. Mała Konstytucja przewidywała ogólną kompetencję Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, jednak wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (art. 23 Małej Konstytucji)¹¹.

Akty wykonawcze, które posiadają moc ustawy, odgrywają szczególną rolę. Dzieje się tak dlatego, że mogą formułować upoważnienia do stanowienia aktów wykonawczych, jak również stanowić podstawę dla rozstrzygnięć sądowych, jak ma to miejsce w przypadku ustaw¹². Jak wskazuje Sławomir Patyra, idea rozporządzeń egzekutywy trwale łączy się z doktryną podziału władzy, a nawiązanie do niej odnaleźć można już w poglądach Johna Locke’a, który dopuszczał powierzenie przez suwerena władzy prawodawczej monarsze¹³. Zatem przyznanie Radzie Ministrów kompetencji do stanowienia aktów wykonawczych o mocy

¹⁰ Dz. U. Nr 18, poz. 71.

¹¹ Por. S. STEINBORN, *Komentarz do art. 234 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87-243*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016, «Legalis»; K. SKŁADOWSKI, *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Uwagi krytyczne*, [w:] *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, red. D. GÓRECKI, Łódź 2015, s. 81-94.

¹² Por. L. GARLICKI, B. SZEPIETOWSKA, *System źródeł prawa w Polsce*, [w:] L. GARLICKI, B. HEBDZYŃSKA, R. SZAFARZ, B. SZEPIETOWSKA, *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 18-19.

¹³ S. PATYRA, *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2(18)/2014, s. 253.

ustaw nie prowadziłyby do naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władzy, zapewniając jej narzędzie umożliwiające wpływ zwłaszcza na kształtowanie polityki wewnętrznej państwa.

Pomimo to na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. przyjęto odmienne rozwiązania ustrojowe. Ze względu na powierzone Radzie Ministrów zadania kształtowania polityki wewnętrznej państwa, jak i inne wymienione w art. 146 Konstytucji RP, do tego organu należy przygotowanie projektu budżetu państwa, a następnie kierowanie jego wykonaniem. Ponadto, to przez Radę Ministrów najczęściej powinna być wykonywana inicjatywa ustawodawcza tak, aby zapewnić regulacje prawne umożliwiające i zmierzające do realizacji zadań, zwłaszcza z zakresu polityki wewnętrznej państwa¹⁴. Tymczasem, pomimo że projekty ustaw przygotowywane przez Radę Ministrów objęte są dodatkowymi wymogami formalnymi (m.in. ocena skutków regulacji, konsultacje publiczne), Sejm posiada uprawnienie do zasadniczo nieograniczonej modyfikacji wniesionego projektu przy jednoczesnym braku realnego wpływu autora projektu na jego brzmienie już po wniesieniu do tzw. łaski marszałkowskiej.

W świetle obowiązującej Konstytucji RP uprawnienia prawotwórcze Rady Ministrów w tym zakresie wydają się ograniczone, co może negatywnie wpływać na jej skuteczność i efektywność. W doktrynie podkreśla się, że rozporządzenie nie jest aktem umożliwiającym realizację przez Radę Ministrów jej podstawowej kompetencji¹⁵. Akt ten wymaga szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, a jego wydanie ma na celu jej wykonanie. Tym samym jest on podporządkowany ustawie jako aktowi pochodzącemu od organu władzy ustawodawczej, co odpowiada uregulowaniu rozporządzenia w ustawie zasadniczej jako aktu wykonawczego o niższej mocy względem ustawy zwykłej.

W konsekwencji ani Rada Ministrów, ani jej Prezes, ani ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej nie zostali wyposażeni w kompetencję do stanowienia aktów normatywnych

¹⁴ Szerzej zob. M. BEREK, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.

¹⁵ M. PACH, *Prawotwórcze kompetencje władzy wykonawczej w zakresie prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji RP z 1997 r. – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, «Białostockie Studia Prawnicze» 20/2016, s. 170.

o charakterze samoistnym, jak również wykonawczych odpowiadających mocą ustawom. W doktrynie podkreśla się, że kompetencje prawotwórcze organów władzy wykonawczej do wydawania rozporządzeń zostały uregulowane zbyt wąsko w Konstytucji RP z 1997 r.¹⁶

Jak podkreśla Maria Kruk, „w zakresie owego dylematu: demokracja-efektywność i efektywność-równowaga, w procesie ustawodawczym Konstytucja nie daje rządowi żadnej instytucjonalnej gwarancji skuteczności wbrew parlamentowi, czyli kosztem uprawnień parlamentu¹⁷. Z drugiej zaś ustawa zasadnicza nie zna jakichkolwiek instrumentów prawnych, po które mógłby sięgnąć gabinet w razie sprzeciwu parlamentu wobec rządowych projektów ustaw. Tymczasem to za sprawą tych instrumentów możliwe byłoby wprowadzanie do systemu prawnego aktów normatywnych rangi ustawy, a co za tym idzie – realizacja programu politycznego gabinetu na tej właśnie, alternatywnej dla uchwalania ustaw, drodze. W rezultacie umożliwione zostałyby sprawne prowadzenie polityki państwa przez każdą Radę Ministrów – również skonfliktowaną z większością parlamentarną”¹⁸.

Na tle tych rozważań dodatkowo uwidacznia się problematyka braku kompetencji Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy i zasadności twierdzeń o zbyt wąskim ukształtowaniu kompetencji prawotwórczych tego organu w obecnie obowiązującej Konstytucji. Wskazuje się, że doświadczenia historyczne związane z kształtowaniem państwowości oraz instrumentalnym wykorzystywaniem aktów prawnych przez egzekutywę w okresach niedemokratycznych spowodowały, że ustrojodawca ograniczył możliwość stanowienia prawa wiążącego jednostki do aktów prawa powszechnie obowiązującego i zamknął katalog tych aktów¹⁹.

¹⁶ *Ibidem*, s. 169.

¹⁷ *Ibidem*, s. 416.

¹⁸ M. KRUK, *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. CZAPLIŃSKI, Warszawa 2006, s. 417.

¹⁹ A. BIEŃ-KACAŁA, A. TARNOWSKA, *Rozporządzenia z mocą ustawy – modele, teoria i praktyka w polskim systemie parlamentarno-gabinetowym w latach 1921-1926 oraz po 1989 r.*, «Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa» 14.4/2021, s. 552.

Równocześnie pomimo konotacji w polskim porządku prawnym aktów władzy wykonawczej o mocy ustawy z rozwiązaniami obowiązującymi głównie w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej rozwiązanie to jest obecne między innymi w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, posiadającym dalekie tradycje parlamentarne i demokratyczne.

4. PRAWODAWSTWO DELEGOWANE W BRYTYJSKIM SYSTEMIE PRAWNYM ORAZ KOMPETENCJE RZĄDU W ZAKRESIE TWORZENIA PRAWA

Rozważania dotyczące rozwiązań ustrojowych w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej poprzez porównanie ich z rodzimymi rozwiązaniami ustrojowymi są utrudnione z uwagi na brak pisanej konstytucji w brytyjskim systemie prawnym, a co za tym idzie – skodyfikowanego katalogu źródeł prawa. Niemniej nauka wyróżnia cztery podstawowe źródła brytyjskiego prawa stanowionego:

1. prawodawstwo pierwszorzędne (*primary legislation*),
2. prawodawstwo drugorzędne (*secondary legislation*),
3. prawodawstwo trzeciorzędne (*tertiary legislation*),
4. tzw. quasi-prawodawstwo (prawo miękkie)²⁰.

Do prawodawstwa pierwszorzędnego należą ustawy wydawane przez parlament – publiczne oraz prywatne. Warto wspomnieć, że pozycja ustrojowa rządu brytyjskiego wobec legislacji jest odmienna w porównaniu z polskimi rozwiązaniami ustrojowymi. Przede wszystkim rząd brytyjski posiada główną inicjatywę ustawodawczą²¹, a uprzywilejowanie to zmierza do zapewnienia mu możliwości realizacji podstawowych zadań, w tym w zakresie kształtowania polityki wewnętrznej państwa oraz wytyczania kierunków rozwoju państwa. Rola parlamentu

²⁰ A. BUDNIK, *Prawodawstwo delegowane w Anglii na przykładzie reguł postępowania przed trybunałami administracyjnymi*, [w:] *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. D.R. KIJOWSKI, A. MIRUĆ, A. BUDNIK, Białystok 2016, s. 275.

²¹ A. BUDNIK, *Prawodawstwo...*, s. 276.

ogranicza się co do zasady do wyrażenia woli Narodu, a więc uchwalenia bądź odrzucenia ustawy zaproponowanej przez rząd.

Parlament brytyjski obraduje w sesjach rocznych, co wymaga racjonalnego planowania prac legislacyjnych przez rząd w zależności od jego priorytetów politycznych. Zgodnie z zasadą dyskontynuacji wszelkie projekty ustaw, które nie zostały uchwalone do końca rocznej sesji, tracą ważność i muszą zostać ponownie wniesione do parlamentu. W konsekwencji znacznie przesuwają się termin wejścia w życie określonej regulacji, jak również skraca się dostępny czas celem przeprowadzenia postępowania legislacyjnego nad pozostałymi projektami ustaw przez parlament w kolejnej sesji²².

Ograniczenie wpływu parlamentu na brzmienie projektu aktu zapewnia kontrolę rządu nad regulacjami prawnymi tak, aby zapewniały one realizację założeń polityki rządu, a tym samym także podstawowych jego zadań. Oprócz opisanego sposobu ukształtowania procedury legislacyjnej pozycja rządu wzmocniona jest również uprawnieniem do wydawania aktów wykonawczych – *statutory instruments*. Omawiany typ aktów normatywnych jest najczęstszą formą *secondary legislation*, którego wydawanie rozpowszechniło się w XX w., a obecnie stanowi normalny instrument rządzenia²³ zgodnie z procedurą uregulowaną w the Statutory Instruments Act z 1946 r.

5. STATUTORY INSTRUMENTS

Statutory instrument jest aktem o mocy ustawy wydawanym przez poszczególnych ministrów, jak wspomniano, w oparciu o upoważnienie zawarte w ustawie²⁴. Parlament nadaje upoważnienie w celu wykonania bądź doprecyzowania ustawy, ale przedmiot *statutory instruments* może być szerszy. Upoważnienie może nadawać kompetencję do zmiany poprzez akt wykonawczy rozwiązań legislacyjnych zawartych w ustawie

²² *Ibidem*, s. 89.

²³ *Ibidem*, s. 276.

²⁴ R. KELLY, *Statutory Instruments*, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/SN06509/>.

uchwalonej przez parlament, tzw. klauzula Henryka VIII²⁵. Klauzula ta może upoważniać do zmiany lub uchylenia ustaw parlamentu uchwalonych zarówno przed wejściem w życie ustawy upoważniającej, jej samej, jak i ustaw przyszłych²⁶. Ustawa może również ogólnie, bez wskazywania szczególnych wytycznych, upoważnić rząd do stworzenia reguł, które w jego opinii są konieczne do pełnego wykonania ustawy. Wskazuje się, że od lat 80. XX w. klauzula ta stosowana jest coraz częściej²⁷.

Analiza klauzuli Henryka VIII prowadzi do wniosku, że przedmiotowo jej zakres jest rozpięty od uprawnienia do ingerencji w ustawodawstwo na podstawie ogólnie sformułowanych przesłanek po klauzule dotyczące ustaw prywatnych albo lokalnych²⁸. Jeśli chodzi o aspekt czasowy, ustawa upoważniająca może przewidywać określony czas, po upływie którego przepis upoważniający traci moc. Ponadto, klauzula może przyznawać uprawnienie do uchylenia bądź zmiany ustaw późniejszych niż ustawa upoważniająca²⁹ (tzw. klauzula prospektywna). Jak wskazuje Marta Przygoda, Nicholas W. Barber i Alison L. Young wyróżniają trzy typy klauzul Henryka VIII o charakterze prospektywnym: przepisy umożliwiające zmianę ustaw uchwalonych przed oraz w toku tej samej sesji parlamentarnej, co ustawa upoważniająca, klauzule umożliwiające szybszą zmianę ustaw z pominięciem zwykłej procedury parlamentarnej oraz normy ustanawiające dysponentem władzy ustawodawczej inną instytucję posiadającą legitymację demokratyczną³⁰.

Zakres upoważnienia ustawowego do wydania *statutory instruments* skutkuje szerokimi uprawnieniami prawotwórczymi rządu, a równocześnie powoduje wątpliwości, czy taki sposób ukształtowania kompetencji co do wydawania aktów wykonawczych nie godzi w podstawowe

²⁵ Por. P. MIKULI, *Zasada podziału władz a ustroj brytyjski*, Warszawa 2006, s. 81.

²⁶ Szerzej zob. M. PRYGOДА, *Klauzula Henryka VIII jako szczególny rodzaj delegacji ustawowej w brytyjskiej teorii i praktyce ustrojowej XX i XXI wieku*, [w:] *Konstytucjonalizm – doktryny – partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, red. R. KŁOSOWICZ, B. KOSOWSKA-GĄSTOŁ, G.M. KOWAŁSKI, T. WIECIECH, Kraków 2016, s. 600.

²⁷ *Ibidem*, s. 602.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, s. 604.

³⁰ *Ibidem*, s. 604-605.

zasady ustroju brytyjskiego, jak zasada rządów prawa, zasada supremacji parlamentu oraz zasada podziału władz. Słusznie wskazuje Piotr Mikuli, że „wyrażone w klauzuli Henryka VIII upoważnienie do zmiany ustaw jest kompetencją przekazaną przez Parlament, i Parlament może ją odebrać w drodze wyraźnego uchylenia bądź domniemanej derogacji przepisu je zawierającego. Ponadto uprawnienia wykonywane na podstawie upoważnienia zawartego w klauzuli Henryka VIII, podobnie jak inne akty ustawodawstwa delegowanego, podlegają kontroli Parlamentu, której funkcjonowanie może być argumentem umożliwiającym pogodzenie zasad suwerenności Parlamentu i podziału władz z instytucją ustawodawstwa delegowanego”³¹.

Parlament może sprawować także kontrolę nad wydawanymi aktami wykonawczymi, a nawet je uchylić³². Akt parlamentu może przewidywać wyłącznie obowiązek przedłożenia aktu wykonawczego parlamentowi bez konieczności jego zatwierdzenia. Procedura ta ma charakter notyfikacyjny. Kolejne dwa mechanizmy są przykładami właściwej kontroli parlamentu nad prawem delegowanym³³. W ramach pierwszego z nich jest wydawane postanowienie zatwierdzające przedłożony akt wykonawczy. Wejście w życie tego aktu może zostać uzależnione od zatwierdzenia przez parlament. W razie braku takiego zastrzeżenia akt wchodzi w życie, ale może zostać uchylony z mocą wsteczną, gdy nie zostanie zatwierdzony przez parlament. Debata odbywa się w komisji stałej zajmującej się legislacją delegowaną, chyba że rząd zgodzi się na przeprowadzenie debaty na forum parlamentu³⁴. Drugi mechanizm obejmuje złożenie wniosku o uchylenie *statutory instrument* przez członka parlamentu. Termin wynosi 40 dni od dnia wejścia w życie tego aktu. Wszystkie czynności dokonane na podstawie tego aktu do chwili jego uchylenia pozostają w mocy. Co ważne, wystarczające jest negatywne stanowisko chociażby jednej z izb, aby akt wykonawczy nie wszedł w życie bądź został uchylony³⁵.

³¹ P. MIKULI, *Zasada...*, s. 81.

³² *Ibidem*.

³³ A. BUDNIK, *Prawodawstwo...*, s. 280.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ R. KELLY, *Statutory...*

„Witold Zakrzewski wyróżnił trzy zasadnicze formy kontroli aktów ustawodawstwa delegowanego: informacyjne przedłożenie, procedurę rezolucji negatywnej oraz procedurę rezolucji zatwierdzającej (*affirmative resolution*)”³⁶. Istotą pierwszej formy kontroli jest przedstawienie Izdom ustanowionych aktów normatywnych do wglądu. W przypadku procedury rezolucji negatywnej akt ustawodawstwa delegowanego zachowuje (lub uzyskuje) moc obowiązującą o tyle, o ile Izba nie wypowie się przeciwko niemu. Jeżeli natomiast w ustawie upoważniającej przewidziano procedurę rezolucji zatwierdzającej, to parlament musi w określonym czasie wyrazić zgodę na jego obowiązywanie³⁷.

W parlamencie brytyjskim funkcjonują komisje powołane w celu wzmocnienia kontroli nad wydawanymi *statutory instruments*, między innymi *Joint Committee on Statutory Instruments*, *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, *Secondary Legislation Scrutiny Committee*. Co więcej, akty wykonawcze wydawane przez rząd są związane zakresem upoważnień zawartych w ustawach, a zatem nie posiadają samoistnego charakteru. Ponadto, oprócz parlamentu kontrolę nad tymi aktami, w przeciwieństwie do ustaw, sprawują także sądy w zakresie ustalenia, czy minister skorzystał z upoważnienia, które rzeczywiście zostało mu nadane przez parlament, jak też czy nie wystąpiły uchybienia proceduralne.

Charakter *statutory instruments* wskazuje, że nie stanowią one aktów wykonawczych *sensu stricto*, a więc służących jedynie wykonaniu ustawy, ale w upoważnieniach do ich wydania dochodzi do przekazania organowi władzy wykonawczej kompetencji właściwych władzy ustawodawczej. Procedura przyjmowania tych aktów nie jest jednak tożsama z procedurą ustawodawczą, w związku z czym jest mniej złożona, a zatem szybsza i bardziej elastyczna. Możliwe jest dzięki temu dostosowywanie przepisów prawa do aktualnych potrzeb bez konieczności zachowania procedury ustawodawczej. Mimo to, wydawanie przepisów powszechnie obowiązujących przez władzę wykonawczą godzi w zasady demokracji, zwłaszcza jeśli *statutory instruments* stanowią najliczniej

³⁶ M. PRZYGODA, *Klauzula...*, s. 607.

³⁷ *Ibidem*.

wydawane akty normatywne w systemie brytyjskim. Organy władzy wykonawczej nie pochodzą z wyboru oraz nie ponoszą bezpośredniej odpowiedzialności przed wyborcami, w związku z czym powierzenie im uprawnień do zmiany ustaw, także przyszłych, stanowi naruszenie procesu demokratycznego³⁸.

6. PODSUMOWANIE

We współczesnych państwach istnienie aktów wykonawczych i umożliwienie organom władzy wykonawczej wpływu na stanowienie prawa wydaje się niezbędne. Dzieje się tak dlatego, że stanowienie prawa przez parlament przebiega w wieloetapowej, złożonej procedurze, w której udział bierze także głowa państwa, a w przypadku polskiego ustroju niejednokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Bezspornie projekty ustaw powinny dotyczyć kwestii istotnych, w których konieczny jest udział organu przedstawicielskiego, za pośrednictwem którego Naród sprawuje władzę zwierzchnią.

Stanowienie prawa w aktach wykonawczych zapewnia większą elastyczność, umożliwiając powstawanie bądź zmianę aktów normatywnych w mniej złożonej procedurze. Dzięki temu rozwiązania prawne mogą lepiej odpowiadać zmieniającym się stosunkom społecznym, co zapewnia ich aktualność. Na tle porównawczym, jeśli chodzi o akty wykonawcze w polskim i brytyjskim porządku prawnym, uwidaczniają się podobieństwa. Należy do nich przede wszystkim fakt, że są wydawane przez organ władzy wykonawczej na podstawie upoważnień zawartych w aktach normatywnych wydawanych przez parlament oraz podlegają ogłoszeniu. Ponadto, podlegają kontroli sądów co do zgodności z aktami parlamentu oraz ustawą zasadniczą. Występują jednak także istotne różnice.

Po pierwsze, polski rząd nie został wyposażony w kompetencję do stanowienia aktów wykonawczych z mocą ustawy, jak również brak

³⁸ N.W. BARBER, A.L. YOUNG, *The Rise of Prospective Henry VIII Clauses and their Implications for Sovereignty*, «Public Law» 1/2003, s. 112-113.

jest procedury kontroli parlamentu nad aktami wykonawczymi wydawanymi przez rząd. Ponadto, aktom wykonawczym w polskim porządku prawnym powierzane są najczęściej kwestie mniej istotne, mające techniczny charakter, niewymagające stanowienia przez parlament. Rozporządzenia nie mogą także zmieniać zasadniczych rozstrzygnięć normatywnych przyjętych przez parlament w ustawie ani tym bardziej ustaw przyszłych. Rozporządzenia są wydawane na podstawie ustaw uchwalonych, a ich obowiązywanie jest uzależnione od obowiązywania ustaw, na podstawie których zostały wydane.

Mając na uwadze także fakt, że w polskim porządku po wykonaniu inicjatywy ustawodawczej rząd nie posiada wpływu na wniesiony projekt, który może ulec niemal całkowitej zmianie, uwidaczniają się ograniczone jego kompetencje w zakresie stanowienia prawa. Równocześnie prawo pozostaje istotnym narzędziem osiągania celów mieszczących się w realizacji podstawowych zadań rządu, do których należy prowadzenie polityki państwa. Zauważyć należy, że „Konstytucja wymaga *implicit* od Rady Ministrów aktywnego podejścia do wszystkich istotnych zjawisk i problemów państwowych oraz społecznych, wypracowania koncepcji ich rozwiązań (także na płaszczyźnie normatywnej) i podejmowania adekwatnych konkretnych rozstrzygnięć oraz stałego zaangażowania w ich urzeczywistnianie za pomocą wszelkich dostępnych instrumentów, w ramach przyznanych kompetencji prawnych oraz form i środków ich realizacji”³⁹.

Na uwagę zasługuje przyznanie kompetencji do stanowienia aktów wykonawczych o mocy ustawy na rzecz rządu brytyjskiego wraz z procedurą ich kontroli przez parlament i sądy. Rozwiązanie to zapewnia uelastycznienie stanowienia prawa bez konieczności przechodzenia pełnej ścieżki legislacyjnej. W dalszym ciągu akty te są stanowione na podstawie upoważnień wyrażonych w aktach parlamentu, jednak rząd posiada większą swobodę w zakresie wyboru rozwiązań legislacyjnych. Przyjęcie podobnego rozwiązania ustrojowego w polskim porządku prawnym mogłoby przyczynić się do wzmocnienia pozycji

³⁹ Por. D. DUDEK, *Komentarz do art. 146 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, II: *Komentarz do art. 87-243*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016, «Legalis».

rządu w zakresie stanowienia prawa wobec podnoszonych w doktrynie zarzutów dotyczących zbyt wąskiego uregulowania kompetencji prawotwórczych rządu w polskiej ustawie zasadniczej. Wyjątek stanowi tzw. klauzula Henryka VIII, której powszechne stosowanie może stanowić naruszenie procesu demokratycznego poprzez przeniesienie kompetencji władzy ustawodawczej na organy władzy wykonawczej.

STATUTORY INSTRUMENT ORAZ ROZPORZĄDZENIE – AKTY
WYKONAWCZE W POLSKIM I BRYTYJSKIM PORZĄDKU PRAWNYM
W UJĘCIU PORÓWNAWCZYM

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę aktów wykonawczych wydawanych przez rząd na tle porównawczym w Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W artykule przedstawiono przyjęte rozwiązania w zakresie miejsca aktów wykonawczych w hierarchii źródeł prawa, jak również ich rodzaje i kompetencje do ich stanowienia. Rozważania artykułu skupiają się na *statutory instruments* oraz rozporządzeniach także w celu analizy pozycji ustrojowej rządów i posiadanego wpływu na stanowienie prawa w obu państwach. Publikacja zwraca uwagę na dostrzeżoną w doktrynie problematykę zbyt wąskiego przyznania kompetencji co do stanowienia prawa na rzecz Rady Ministrów w Konstytucji RP z 1997 r., prezentując rozwiązania przyjęte w brytyjskim porządku prawnym, które mogą posłużyć jako punkt odniesienia w poszukiwaniu odmiennego sposobu regulacji.

THE UK STATUTORY INSTRUMENT AND THE POLISH ROZPORZĄDZENIE
(REGULATION): A COMPARATIVE ANALYSIS OF IMPLEMENTING ACTS IN
THE POLISH AND UK LEGAL SYSTEMS

Summary

This article provides a comparative analysis of the secondary legislation used in the legal systems of the Republic of Poland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The article presents the legal instruments for implementation in the hierarchy of the legal systems in force in Poland and the UK respectively, their types and who exercises the power to institute them. I consider the UK's statutory instrument with respect to Poland's *rozporządzenie*, also to compare and contrast the systemic position of the governments of the two countries

and the influence they have on legislation. My article draws attention to a problem observed in the Polish doctrine, namely that the powers granted in the 1997 Constitution of the Republic of Poland provide too narrow a scope to ensure the smooth institution of legislation in line with the requirements of the Council of Ministers (the Polish cabinet). I describe the instruments adopted in the UK's legal order, which I believe may serve as a point of reference in the search for a different method of regulation that could be applied in Poland.

Słowa kluczowe: prawo konstytucyjne porównawcze; prawo brytyjskie; akt wykonawczy; władza wykonawcza; legislacja.

Keywords: comparative constitutional law; UK law; executive act; executive power; legislation.

Literatura

- BANASZAK B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- BARBER N.W., YOUNG A.L., *The Rise of Prospective Henry VIII Clauses and their Implications for Sovereignty*, «Public Law» 1/2003, s. 112-124.
- BEREK M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- BIEŃ-KACAŁA A., TARNOŃSKA A., *Rozporządzenia z mocą ustawy – modele, teoria i praktyka w polskim systemie parlamentarno-gabinetowym w latach 1921-1926 oraz po 1989 r.*, «Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa» 14.4/2021, s. 539–556.
- BISKUP P., *Prawno-polityczna ewolucja brytyjskiej doktryny suwerenności*, Warszawa 2007.
- BRADLEY A.W., EWING K.O., *Constitutional and Administrative Law*, Harlow-New York 2007.
- BUDNIK A., *Prawodawstwo delegowane w Anglii na przykładzie reguł postępowania przed trybunałami administracyjnymi*, [w:] *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. D.R. KIJOWSKI, A. MIRUĆ, A. BUDNIK, Białystok 2016, s. 275-286.
- CIURAK P., GŁOWACKA A., *Analiza statystyczna liczby ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie w latach 1992-2018 w kontekście zachowania odpowiedniej vacatio legis*, «Studia Prawnicze» 1(223)/2021, s. 7-24.
- DUDEK D., *Konstytucja RP, II: Komentarz do art. 87-243*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016, «Legalis».
- GARLICKI L., HEBDZYŃSKA B., SZAFARZ R., SZEPIETOWSKA B., *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
- HORNE A., DREWRY G., *Parliament and the law*, Oxford 2018.

- KRUK M., *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. CZAPLIŃSKI, Warszawa 2006, s. 407-426.
- MAITLAND F.W., *The Constitutional History of England*, Cambridge 1919.
- MICHALAK A., *Postępowanie ustawodawcze w parlamencie Zjednoczonego Królestwa w zakresie rządowych projektów ustaw publicznych*, Warszawa 2013.
- MIKULI P., *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006.
- MREŃCA E., *Procedura przygotowywania rządowych projektów ustaw w trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016.
- PACH M., *Prawotwórcze kompetencje władzy wykonawczej w zakresie prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji RP z 1997 r. – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, «Białostockie Studia Prawnicze» 20/2016, s. 167-181.
- PATYRA S., *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2(18)/2014, s. 251-273.
- PROKOP K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- PRZYGODA M., *Klauzula Henryka VIII jako szczególny rodzaj delegacji ustawowej w brytyjskiej teorii i praktyce ustrojowej XX i XXI wieku*, [w:] *Konstytucjonalizm – doktryny – partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, red. R. KŁOSOWICZ, B. KOSOWSKA-GĄSTOŁ, G.M. KOWALSKI, T. WIECIECH, Kraków 2016, s. 599-610.
- SARNECKI P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008.
- SARNECKI P., *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2010.
- SKŁADOWSKI K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Uwagi krytyczne*, [w:] *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, red. D. GÓRECKI, Łódź 2015, s. 81-94.
- SKRZYDŁO W., *Problem doskonalenia legislacji w Polsce*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. CZAPLIŃSKI, Warszawa 2006, s. 793-801.
- SKWARA B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, «Lex».