

dr Katarzyna Purc-Kurowicka¹
dr Katarzyna Szwed²

Zarządzenia a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów

1. Uwagi wstępne

Konieczność przeprowadzenia analizy prawno-porównawczej aktów normatywnych w postaci rozporządzeń i zarządzeń wynika z faktu, że są to dwie najczęściej stosowane przez Prezesa Rady Ministrów prawne formy działania. Za ich pomocą Prezes Rady Ministrów wykonuje swoje uprawnienia do stanowienia prawa. Te kompetencje w procesie prawotwórczym, wynikają z funkcji administracyjnej jaką pełni Prezes Rady Ministrów w systemie administracji publicznej.

W działalności prawotwórczej Prezesa Rady Ministrów, obok norm prawa powszechnie obowiązującego, jakimi są rozporządzenia, istnieje dziedzina norm prawa wewnętrznie obowiązującego, a mianowicie zarządzenia³. Stanowią one ważny instrument działania Prezesa Rady Ministrów, który w tej formie uzupełnia przepisy ustaw i reguluje tryb postępowania związanego z ich realizacją.

2. Geneza zarządzeń

Przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. wyróżniano dwie kategorie zarządzeń, a mianowicie zarządzenia o charakterze wykonawczym wobec ustaw oraz zarządzenia samoistne, wydawane w ramach szeroko rozumianej koordynacji działań ministerialnych⁴. Prezes Rady Ministrów, ministrowie i inne organy administracji rządowej wydawali zarządzenia w podobnych, a czasem rodzajowo tożsamyh sprawach jakie były przewidziane do uregulowania w drodze rozporządzeń. Jak wskazał J. Borkowski, orzecznictwo sądów administracyjnych, aż do końca II Rzeczypospolitej traktowało zarządzenia jako decyzje konstytutywne, bowiem kształtowały one od podstaw stosunki prawne⁵. Dopiero z czasem orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) uznało, że akty normatywne wydawane na podstawie ogólnie określonych przepisów kompetencyjnych (zarządzenia) nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa i nie mogą stanowić podstawy decyzji administracyjnej nakładającej lub stwierdzającej obowiązki, ani też przyznającej lub stwierdzającej uprawnienia. Dzięki orzecznictwu NSA i stanowisku doktryny przyjęto, że zarządzenia mogą regulować tylko stosunki między organami a podległymi jednostkami oraz stosunki

¹ Dr Katarzyna Purc-Kurowicka, adwokat, adiunkt w Zakładzie Prawa i Administracji Politechniki Rzeszowskiej.

² Dr Katarzyna Szwed, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

³ Przedmiotowy artykuł traktuje wyłącznie o zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów i różnicach dotyczących zarządzeń i rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, albowiem tematyka rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów została szczegółowo poruszona w innym artykule jednej z autorzek – dr Katarzyny Purc-Kurowickiej pt. „Rozporządzenie jako akt normatywny wydawany przez Prezesa Rady Ministrów”, *Humanities and Social Sciences*, 4/2014, X-XII 2014, s. 193-205.

⁴ Zob. K. Działocha, *Ustawodawstwo delegowane* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w Polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 78.

⁵ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998, s. 30.

między przełożonymi a podwładnymi, pod warunkiem, że nie naruszają przepisów prawa powszechnie obowiązującego⁶.

3. Charakterystyka prawna zarządzeń

Obecnie zarządzenia są aktami normatywnymi niemającymi waloru źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty (art. 93 Konstytucji RP)⁷. Są to tzw. akty prawa wewnętrznego, które tworzą zróżnicowaną grupę zarówno pod względem podmiotów uprawnionych do ich stanowienia, jak również pod względem podstawy prawnej ich wydania. Akty te są bowiem wydawane wyłącznie przez organy konstytucyjne w zakresie przyznanych im kompetencji⁸. Jak wskazuje M. Karpiuk – „jest to kompetencja ogólna wskazująca na określony zakres spraw, uzupełniona o kompetencję szczególną, przewidzianą dla danej materii”⁹. Natomiast podstawą wydania zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw, wyznacza zadania lub kompetencje danego organu.

Uprawnienie do stanowienia zarządzeń przysługuje również Prezesowi Rady Ministrów. Cechą charakterystyczną zarządzeń Prezesa Rady Ministrów jest szczególny krąg ich adresatów. Mogą one zawierać zarówno normy prawne o charakterze ogólnym, jak i indywidualnym, określającym konkretne nakazy lub zakazy określonego zachowania wiążące członków Rady Ministrów. Z tego względu E. Ochendowski dokonał podziału zarządzeń Prezesa Rady Ministrów na te, które mogą mieć charakter aktów normatywnych (wydawane są na zasadach określonych w art. 93 Konstytucji RP) oraz na te, które mogą mieć charakter aktów indywidualnych, bowiem dotyczą konkretnej sprawy i mają indywidualnie oznaczonego adresata¹⁰. Z kolei M. Wierzbowski wskazał, że nie wszystkie zarządzenia są aktami normatywnymi¹¹. Tak samo podniosły Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska i M. Stahl¹². Tak więc w szczególnych przypadkach może pojawić się wątpliwość, czy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów upoważniające go do działania w konkretnym przypadku i w stosunku do konkretnego adresata, np. zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nadające statut poszczególnym ministerstwom lub urzędom oraz zawierające konkretne nakazy lub zakazy określonego zachowania się ministrów, nie zawierają cech właściwych indywidualnym wewnętrznym aktom administracyjnym.

⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 109.

⁷ Dz.U. z 1997r., nr 78, poz. 483.

⁸ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2001, s.195; Z. Cieślak, Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 120; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 51.

⁹ M. Karpiuk, *Akty normatywne i akty administracyjne*, Warszawa 2009, s. 92.

¹⁰ E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 111.

¹¹ M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 268.

¹² Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 440.

Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nie mogą stanowić podstawy prawnej do wydania aktów administracyjnych¹³.

Wyraźnie podkreślić należy, że zarządzenia Prezesa Rady Ministrów mogą być kierowane jedynie do podmiotów podporządkowanych organizacyjnie i służbowo organowi wydającemu dany akt, np. będą to zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nadające statut poszczególnym urzędom lub ministerstwom oraz określające ich organizację wewnętrzną¹⁴. Natomiast nie ma możliwości, aby zarządzenia Prezesa Rady Ministrów kształtowały sprawy dotyczące praw, wolności i obowiązków obywateli, czy też wpływały na sytuację prawną osób fizycznych i prawnych niepowiązanych z normodawcą szczególnym stosunkiem organizacyjnego podporządkowania¹⁵. Innymi słowy – zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nie mogą być narzędziem regulacji stosowanym wobec podmiotów hierarchicznie niepodporządkowanych Prezesowi Rady Ministrów.

Wprawdzie Prezes Rady Ministrów nie może regulować zarządzeniami praw i obowiązków jednostek, o ile nie znajdują się one w zależności organizacyjnej lub służbowej względem Prezesa Rady Ministrów, jednakże pośrednio akty te mogą oddziaływać na podmioty nie podporządkowane organizacyjnie i służbowo Prezesowi Rady Ministrów¹⁶, np. zarządzenie nr 110 Prezesa Rady Ministrów z dnia 06 grudnia 2004 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Zamówień Publicznych¹⁷, czy zarządzenie nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa¹⁸ pośrednio kształtują sytuację prawną interesantów załatwiających sprawy w tych urzędach. Oczywiście w tych przypadkach normy prawa wewnętrznego nie są adresowane do podmiotów w stosunku do administracji zewnętrznych, jednak, jak wskazuje P. Sarnecki, „poprzez fakt, iż wpływają one na sposób określenia kompetencji organów rozstrzygających, mogą mieć pośrednie znaczenie dla określenia sytuacji prawnej tych podmiotów”¹⁹, a więc jednostek niepodporządkowanych służbowo Prezesowi Rady Ministrów.

¹³ Por. B. Szmulik S. Serafin, K. Miaskowska, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 73; E. Ura, *Zagadnienia prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej*, Przemysł 2006, s. 142; Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 269.

¹⁴ Np. Zarządzenie nr 82 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2014 w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (M.P. z 2015, poz. 32); Zarządzenie nr 153 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (M.P. z 2015, poz. 1304); Zarządzenie nr 31 Prezesa Rady Ministrów z dnia 09 marca 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Edukacji Narodowej (M.P. z 2016, poz. 225); Zarządzenie nr 33 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska (M.P. z 2014, poz. 434); Zarządzenie nr 56 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2010 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu (M.P. z 2010, nr 76 poz. 953).

¹⁵ E. J. Nowacka (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 90.

¹⁶ E. Ochendowski, *Prawo...*, s.137; J. Lang, *Krajowe źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 28; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 84.

¹⁷ M.P. z 2004, nr 52, poz. 886.

¹⁸ Tekst jedn. M.P. z 2014, poz. 585.

¹⁹ P. Sarnecki, *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 63. Zob. też: J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2003, s. 88. Podobnie D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 86.

4. Analiza prawno-porównawcza zarządzeń Prezesa Rady Ministrów do rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów

W zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów, podobnie jak w rozporządzeniach, nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane oraz z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. W zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów nie powtarza się również przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nie mogą też regulować materii zastrzeżonych dla regulacji w formie ustawy i rozporządzenia²⁰. Nie mogą ani zastępować aktów normatywnych o mocy powszechnie obowiązującej, ani też modyfikować ich treści, sensu i znaczenia. Muszą być zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi i podlegają pod tym względem kontroli materialnej i proceduralnej. Rygory stawiane zarządzeniom Prezesa Rady Ministrów mają szczególne znaczenie w sytuacji, gdy przedmiot zarządzeń określony jest w aktach ustawowych w sposób ogólny²¹.

Z tego względu, że Konstytucja RP nie wprowadza żadnych ograniczeń przedmiotowych (jak i podmiotowych) w zakresie zgodności zarządzeń Prezesa Rady Ministrów z powszechnie obowiązującym prawem²², należy przypuszczać, iż chodzi tu również o zgodność z prawem miejscowym, czyli powszechnie obowiązującym na oznaczonej części terytorium państwa, stanowiącym na podstawie upoważnienia ustawowego przez uprawnione do tego organy²³.

Istotną cechą zarządzeń Prezesa Rady Ministrów jest wydawane ich tylko na podstawie ustawy. Oznacza to, że ustawa powinna określać wyraźnie organ, upoważniony do stanowienia aktów normatywnych w formie zarządzenia oraz kompetencję, w zakresie której zarządzenia mogą być stanowione, np. art. 35a ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, upoważnia Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze zarządzenia, składu Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju oraz regulaminu jego pracy²⁴, czy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, nadaje Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie do określenia, w drodze zarządzenia, statutu Rady ds. Przeciwdziałania Narkomanii²⁵.

Zawartość zarządzeń Prezesa Rady Ministrów stanowią generalno-abstrakcyjne normy prawne i z tego względu Konstytucja RP nie formułuje wymogów, jakie powinno spełniać ustawowe upoważnienie do wydania zarządzenia²⁶. Należy więc stwierdzić, iż upoważnienia nie muszą być tak szczegółowe, jak w przypadku tych do wydania rozporządzeń. Jest to uzasadnione z jednej strony wewnętrznym charakterem zarządzeń, a z drugiej strony koniecznością pozostawienia Prezesowi Rady Ministrów swobody w kierowaniu pracami rządu i poszczególnych ministerstw. Zakres przedmiotowy zarządzeń

²⁰ E.J. Nowacka (red.), *Ustrój...*, s. 90.

²¹ *Ibidem*, s. 90.

²² System źródeł prawa wewnętrznego ma charakter otwarty w aspekcie podmiotowym, dlatego też ustawa może upoważniać różne podmioty do stanowienia zarządzeń. Szerzej na ten temat: D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego...*, s. 82 i n.

²³ P. Sarnecki, *Prawo Konstytucyjne...*, s. 63.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 383.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 224 z późn. zm.

²⁶ H. Zięba-Załucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 138.

Prezesa Rady Ministrów zdeterminowany jest ich wewnętrznym charakterem, bowiem regulują one działania całej administracji rządowej.

Powyższe cechy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wskazują zarówno na podobieństwa i różnice jakie zachodzą między rozporządzeniami a zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów. Wprawdzie jedne jak i drugie są prawną formą działania Prezesa Rady Ministrów, ale charakteryzuje je jednak szereg odmienności.

Fundamentalna różnica między tymi aktami dotyczy ich pozycji w hierarchii źródeł prawa. Rozporządzenia mają charakter wykonawczy powszechnie obowiązujący. Ich adresatami mogą być osoby fizyczne i prawne oraz inne podmioty prawa publicznego. Natomiast zarządzenia jako akty o charakterze wewnętrznym muszą być zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi, a więc i z rozporządzeniami oraz obowiązują jednostki podległe organowi wydającemu akt²⁷.

W tym miejscu należy podzielić pogląd P. Sarneckiego, że Konstytucja RP mówiąc o aktach powszechnie obowiązujących czy aktach wewnętrznych nie jest do końca precyzyjna. Kryterium rozróżnienia tych dwóch kategorii aktów prawnych odnosi się bowiem nie do zakresu obowiązywania, lecz do tego, kto może być adresatem obowiązków i uprawnień wynikających z norm przez nie wyrażonych²⁸.

Kolejne kryterium rozróżnienia rozporządzeń i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów odnosi się do ich funkcji. Rozporządzenia wydane w oparciu o szczegółowe upoważnienie ustawowe mają przede wszystkim stanowić konkretyzację ustawy, natomiast zarządzenia to akty prawne służące przede wszystkim sprawnemu funkcjonowaniu administracji rządowej. Zróżnicowanie to znajduje swe odzwierciedlenie w podstawie prawnej do wydawania aktów powszechnie i wewnętrznie obowiązujących. W przypadku rozporządzeń jest to upoważnienie, którego wymogi szczegółowo określa Konstytucja RP, w przypadku zarządzeń chodzi o podstawę ustawową, która jednak nie musi być tak szczegółowa²⁹.

Inna różnica dotyczy zakazu subdelegacji. O ile w przypadku rozporządzeń zakaz subdelegacji jest wprost sformułowany w Konstytucji RP i nie może podlegać żadnym ograniczeniom, o tyle w przypadku zarządzeń Prezesa Rady Ministrów zakaz taki nie jest bezpośrednio wyrażony w ustawie zasadniczej³⁰. Z jednej strony, można by *a contrario* wnosić o dopuszczalności takiego zakazu, z drugiej jednak, dotychczasowe stanowisko doktryny, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz zasada zamkniętego katalogu źródeł prawa przemawiają raczej za zakazem subdelegacji również w tym przypadku. Jednoznaczne rozstrzygnięcie tej wątpliwości nastąpi prawdopodobnie dopiero w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

²⁷ Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 28 czerwca 2000r. (K 25/99, OTK, NR 5/2000, poz. 141) jednostki organizacyjnie podległe, to organy władzy publicznej, ale także inne jednostki organizacyjne, jeżeli wykonują władzę publiczną lub gospodarują mieniem Skarbu Państwa czy mieniem komunalnym. Nie zawsze będą to jednostki organizacyjne bezpośrednio podporządkowane organowi wydającemu akt prawa wewnętrznego

²⁸ P. Sarnecki, *Prawo Konstytucyjne ...*, s.64.

²⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2010, s. 61.

³⁰ S. Biernat, *Źródła prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zarys problematyki)* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000, s. 67. Zob. też: A. Szymt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.

5. Podobieństwa pomiędzy zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów a rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów

Poza powyższymi różnicami rozporządzenia i zarządzenia Prezesa rady Ministrów cechują pewne podobieństwa. W analogiczny sposób wygląda możliwość badania legalności obu rodzajów aktów prawnych. Podlegają one bowiem kontroli konstytucyjności dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Ponadto w przypadku rozporządzeń i zarządzeń ministrów Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie. Konstytucja nie precyzuje podstaw uchylecia, wobec czego należy stąd wnosić, iż podstawą taką może być zarówno niezgodność rozporządzenia lub zarządzenia z aktami wyższej rangi, jak i uznanie, iż dany akt normatywny nie odpowiada polityce rządu. Należy też pamiętać, że w stosunku do wszystkich aktów podstawowych sądy mogą kierować pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego lub odmówić ich zastosowania w konkretnej sprawie, jeżeli uznają, iż są one sprzeczne z Konstytucją³¹.

Zarówno rozporządzenia jak i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów wymagają dla swej ważności ogłoszenia, bowiem jednym z podstawowych założeń funkcjonowania systemu prawa jest powszechna znajomość norm przez ich adresatów³². Na gruncie prawa założenie to znalazło wyraz w zasadzie *ignorantia iuris nocet*. Tylko należycie ogłoszony akt normatywny można uznać za warunkujący wspomnianą fikcję w nowoczesnym państwie prawa. Publikacja przepisów prawa służy nie tylko zachowaniu tej fikcji znajomości prawa, ale również poddaje to prawo kontroli społecznej. Ogłoszenie rozporządzenia jak i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów może przybierać dwa znaczenia: promulgacji i publikacji.

Promulgacja odnosi się do procedury prawotwórczej (głównie stanowienia ustaw) i oznacza urzędowe stwierdzenie, że akt doszedł do skutku. Natomiast publikacja jest ostatnim elementem instytucji promulgacji, niezbędnym do tego, aby podjęty akt normatywny nabrał mocy prawnej. W sytuacji, kiedy nie istnieje instytucja promulgacji, publikacja jest tylko urzędowym ogłoszeniem treści normy prawnej, z którym to faktem prawo niekoniecznie musi wiązać określone skutki względem obowiązywania aktu³³.

Należy zatem przyjąć, że dla aktów normatywnych powszechnie obowiązujących właściwe ogłoszenie, czyli promulgacja i publikacja, jest warunkiem *sine qua non* ich funkcjonowania w obrocie prawnym. Ustawodawca zalicza do nich m.in. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, które ogłasza się w Dzienniku Ustaw RP. Natomiast zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, które nie mają waloru źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, a posiadają jedynie charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty, ogłasza się w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”³⁴.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że ogłoszenie zarówno rozporządzenia jak i zarządzenia Prezesa

³¹ P. Sarnecki, *Prawo Konstytucyjne*..., s.65.

³² Zob. J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej*, Warszawa 2003.

³³ J. Boć, *Prawo*..., op. cit., s. 109; E. Ochendowski, *Prawo*..., op. cit., s. 98; M. Chmaj, *Prawo*..., op. cit., s. 45.

³⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 296, z późn. zm.

Rady Ministrów w dzienniku urzędowym powinno nastąpić niezwłocznie i jest obowiązkowe. Jednakże w drodze wyjątku odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego, który nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących. W tekście ogłaszanego aktu należy podać podstawę prawną jego wydania, czyli należy powołać się w jego tekście na wyraźne upoważnienie ustawowe oraz wskazać jako podstawę prawną konkretny artykuł ustawy upoważniającej. Jeżeli upoważnienie ustawowe jest wyrażone w kilku przepisach, jako podstawę prawną wydania rozporządzenia lub zarządzenia Prezesa Rady Ministrów przytacza się przepis, który wskazuje organ upoważniony do jego wydania oraz określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu lub zarządzeniu³⁵.

Co do zasady zarówno rozporządzenie jak i zarządzenie Prezesa Rady Ministrów powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. Wyjątkowo można jednak wydać je po dniu ogłoszenia ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający do jego wydania, a przed dniem wejścia w życie tej ustawy, ale wówczas termin wejścia w życie rozporządzenia lub zarządzenia wyznacza się na dzień nie wcześniejszy niż dzień wejścia w życie ustawy upoważniającej do wydania tego rozporządzenia lub zarządzenia. Rozporządzenie lub zarządzenie można także zmieniać rozporządzeniem lub zarządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie lub zarządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie lub zarządzenie zmieniane. Na oryginalnym egzemplarzu rozporządzenia lub zarządzenia zamieszcza się wówczas podpis organu wydającego ten akt. Ponadto do projektu rozporządzenia jak i zarządzenia dołącza się uzasadnienie³⁶.

Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń uznał za niedopuszczalne, aby nowe przepisy zaskakiwały swych odbiorców. Adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co dalszemu postępowaniu³⁷. Między innymi z tych względów nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanawianie *vacatio legis*, ale też nadanie nowej normie prawnej odpowiedniego wymiaru czasowego. Trybunał Konstytucyjny wskazywał już, iż wymiar ten powinien wynosić przynajmniej 14 dni, zwracając uwagę, iż faktyczny czas dotarcia Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego do adresatów i tak pochłania znaczną część owych dwóch tygodni. Dlatego też rozporządzenia i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym³⁸. Zagwarantowanie 14-dniowego *vacatio legis* oznacza więc często jedynie uniknięcie zarzutu, że norma weszła w życie zanim rzeczywiście dotarła do swoich adresatów. Jak słusznie podkreśla J. Boć czternastodniowe *vacatio legis*

³⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 283.

³⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 283.

³⁷ Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K. 2/94, OTK 1994 r. cz. II, poz. 36.

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 296, z późn. zm.

należy zatem uznać za niezbędne minimum, które zdaniem ustawodawcy jest na ogół wystarczające przy wprowadzaniu w życie nowych uregulowań³⁹.

6. Podsumowanie

Konkludując można sformułować wniosek, iż zarówno rozporządzenia jak i zarządzenia są niezbędnym elementem działalności prawotwórczej Prezesa Rady Ministrów. Te kompetencje w procesie prawotwórczym wynikają z funkcji administracyjnej Prezesa Rady Ministrów, bowiem sprawowanie administracji w znacznym stopniu odbywa się poprzez stanowienie prawa. Wskazane akty w zasadniczy sposób ułatwiają Prezesowi Rady Ministrów realizację jego zadań i obowiązków w systemie administracji publicznej. Należy jednak zaznaczyć, że ściśle wykonawczy charakter rozporządzeń jak i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów wyznacza temu podmiotowi określony zakres działania w sferze prawa powszechnie obowiązującego. W swojej istocie zarówno rozporządzenia, jak i zarządzenia są to akty normatywne, które uzupełniają ustawy. Automatycznie oznacza to, że Prezes Rady Ministrów ma być przede wszystkim wykonawcą ogłaszanych ustaw. Jednakże nie należy tracić z pola widzenia faktu, że sposób ich realizacji w dużej mierze zależy od stosowanych przez Prezesa Rady Ministrów prawnych form działania. W tym zakresie rola Prezesa Rady Ministrów w stanowieniu prawa jest bardzo istotna. To on decyduje bowiem jakie będzie tempo, czas i jakość realizacji określonej ustawy poprzez wydanie konkretnego aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia czy zarządzenia.

Streszczenie

Przedmiotem analizy podjętej w artykule są dwie najczęściej stosowane przez Prezesa Rady Ministrów prawne formy działania jakimi są rozporządzenia i zarządzenia. Omawiane akty prawne pozwalają szefowi rządu na realizację jego zadań i obowiązków w systemie administracji publicznej. W artykule poruszono kwestię genezy i charakterystyki zarządzeń. Następnie dokonano analizy prawnoporównawczej zarządzeń Prezesa Rady Ministrów do jego rozporządzeń, wskazując na występujące między nimi różnice i podobieństwa. W zakończeniu podkreślono, iż premier jest przede wszystkim wykonawcą ogłaszanych ustaw. To od niego jednak zależy jakie będzie tempo, czas i jakość realizacji określonej ustawy poprzez wydanie konkretnego aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia czy zarządzenia.

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, zarządzenia, rozporządzenia, rząd, Prezes Rady Ministrów.

Abstract

The paper analyses a problem of the most frequently used by the Prime Minister legal forms of action e.g. ordinances and regulations. The said legal acts allow the head of government to fulfil his or her functions and duties within the public administration system. The article examines the origins and qualities of ordinances. Subsequently legal and comparative analysis of the Prime Minister's ordinances

³⁹ J. Boć, *Prawo...*, s.111.

and regulations was conveyed, indicating similarities and differences between them. In conclusion, it was underlined that the head of government is first of all the executive of promulgated statutes. The pace, time, and the quality of the implementation of a specific statute depend on his or her, who issues a particular executive legal act in the form of an ordinance or a regulation.

Key words: executive power, ordinance, regulation, government, Prime Minister.