

Zbigniew Szeliga

Wykonawcza działalność Rady Ministrów w okresie przekształceń ustrojowych

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 4, 109-120

1997

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. IV

SECTIO K

1997

Zakład Systemów Politycznych Wydziału Politologii UMCS

ZBIGNIEW SZEŁIGA

*Wykonawcza działalność Rady Ministrów
w okresie przekształceń ustrojowych*

The Executive Activity of the Council of Ministers during the Transformations
of the Political System

Przedmiotem artykułu jest prawotwórcza działalność Rady Ministrów RP o charakterze wykonawczym, podejmowana przez rządy funkcjonujące w okresie przekształceń ustrojowych. Zanalizowane zostaną akty prawotwórcze, publikowane w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, które służyły realizacji norm ustawowych.¹ Podejmowanie przez Radę Ministrów tego rodzaju prawotwórczych aktów przewidywała Konstytucja z 1952 r., zaś aktualnie przewiduje je Mała Konstytucja z 1992 r. Przedmiotem niniejszego artykułu będą problemy związane z wykonawczą działalnością RP. W szczególności zostaną przedstawione następujące zagadnienia: 1) intensywność i zakres przedmiotowy wykonawczej działalności RP, 2) ukształtowane w praktyce prawne podstawy prawotwórczych aktów Rady Ministrów o charakterze wykonawczym, 3) występujące w praktyce różne formy tych aktów.

¹ Szerzej na temat pojęcia wykonawczego charakteru prawotwórczych Rady Ministrów zob. K. Działocha, *Ustawa a inne akty normatywne*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod. red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1994, s. 65–72.

INTENSYWNOŚĆ I PRZEDMIOT WYKONAWCZEJ DZIAŁALNOŚCI RADY MINISTRÓW

W okresie pomiędzy wrześniem 1989 r. i marcem 1995 r. funkcjonowały w Polsce rząd T. Mazowieckiego, rząd J. K. Bieleckiego, rząd J. Olszewskiego, rząd H. Suchockiej i wreszcie rząd T. Pawłaka. Podejmowały one intensywną działalność prawodawczą i to w stosunkowo szerokim zakresie. Świadczą o tym następujące dane.

Przed wszystkim wyżej wspomniane rządy wydały łącznie 785 rozporządzeń, w tym: rząd T. Mazowieckiego – 198, rząd J. K. Bieleckiego – 130, J. Olszewskiego – 33, rząd H. Suchockiej – 189, zaś W. Pawłaka – 235. Niezależnie od tego podjęły łącznie około 700 uchwał. Około, gdyż ustalenie na podstawie Monitora Polskiego dokładnej liczby rządowych uchwał jest niemożliwe, ze względu na to, że są w nim publikowane tylko niektóre uchwały Rady Ministrów i to całkiem sporadycznie. Na jego podstawie można więc ustalić tylko szacunkową liczbę wszystkich, tzn. wykonawczych i samoistnych rządowych uchwał, biorąc pod uwagę podane ich numery pod koniec danego roku. Brak dokładnych danych co do liczby rządowych uchwał w niczym nie utrudnia sformułowania wniosku, iż funkcjonujące w okresie przekształceń ustrojowych polskie rządy bardzo intensywnie podejmowały działalność prawodawczą, stanowiąc różne akty prawodawcze w zaskakującej liczbie.

Podejmowanie przez Radę Ministrów intensywnej prawotwórczej działalności o wykonawczym charakterze jest w warunkach dokonywania przekształceń ustrojowych niezbędne. W warunkach tych liczba spraw wymagających całkowicie lub częściowo nowej prawnej regulacji jest przecież bardzo duża. Nie musi to jednak prowadzić do znacznego przerostu rządowej działalności prawotwórczej; z czym mamy jednak do czynienia w praktyce, a świadczą o tym przytoczone tu dane. Stanowi on konsekwencje – jak się wydaje – pewnych okoliczności.

Po pierwsze, nadal traktuje się prawo jako operatywne narzędzie wpływania na przemiany w państwie i społeczeństwie oraz nadal opacznie pojmuje się jego rolę jako swoistego „samoregulatora” stosunków społecznych, likwidującego wszelkie trudności polityczne, socjalne czy gospodarcze.

Po drugie, większość podejmowanych przez Radę Ministrów prawotwórczych aktów – o czym niżej – nie ma charakteru kompleksowego, lecz reguluje stosunkowo wąskie grupy spraw, a więc ma charakter wycinkowy.

Po trzecie, nadal Rada Ministrów w stosunkowo szerokim zakresie na bieżąco kieruje sprawami społeczno-gospodarczymi, o czym świadczy duża liczba prawotwórczych jej aktów o charakterze epizodycznym – o których będzie mowa dalej – czyli aktów posiadających z góry określony okres obowiązywania. Podejmowanie tego rodzaju aktów stanowiących przejaw interwencjonizmu państwowego należy uznać w warunkach dokonywania przekształceń ustrojowych

wych za niezbędne. Nie powinny one jednak być podejmowane bardzo często i skutecznie rywalizować z rządowymi aktami prawotwórczymi o charakterze systemowym. Tymczasem odnosi się wrażenie, że w prawotwórczej działalności interesujących nas pięciu rządów, stosunkowo dużo było działań o akcyjnym charakterze.

Omawiając prawodawczą działalność Rady Ministrów w okresie przekształceń ustrojowych, nie sposób pominąć zagadnienia jej prawodawczych aktów. Od razu należy zaznaczyć – co jest bardzo charakterystyczne – że przedmiotem rozporządzeń i uchwał podjętych na podstawach ustawowych nie były na ogół zagadnienia struktury i funkcjonowania systemu politycznego. Tylko wyjątkowo przedmiotem tych aktów były sprawy związane ze strukturą i funkcjonowaniem organów administracji państwowej.²

Głównym przedmiotem rządowych rozporządzeń i uchwał były: 1) sprawy finansowo-gospodarcze, takie jak m.in. cła³, ceny⁴, podatki⁵, przekształcenia własnościowe⁶, finansowanie określonych przedsięwzięć gospodarczych⁷; 2) sprawy socjalne, a wśród nich wynagrodzenia⁸, zasiłki⁹, zapomogi¹⁰, nagrody¹¹,

² Zob. np. rozporządzenie z 16 VII 1990 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. 1990, nr 45 poz. 287), czy też rozporządzenie z 14 I 1992 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zadania statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz.U. 1992, nr 10, poz. 38).

³ Zob. m.in. rozporządzenie z 30 XII 1989 r. w sprawie ceł na towary przywożone z zagranicy (Dz.U. 1989, nr 75, poz. 448) lub rozporządzenie z 23 VIII 1994 r. w sprawie ustanowienia kontyngentów celnych do montażu urządzeń telekomunikacyjnych przywożonych z zagranicy (Dz.U. 1994, nr 94, poz. 450).

⁴ Zob. np. rozporządzenie z 28 VI 1990 r. w sprawie ustalenia wysokości współczynników korygujących wskaźniki wzrostu cen (Dz.U. 1990, nr 41, poz. 242) lub rozporządzenie z 26 II 1991 r. w sprawie ustalenia wysokości współczynnika korygującego procentowy wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych za marzec 1991 r. (Dz.U. 1991, nr 18, poz. 78).

⁵ Np. rozporządzenie z 16 IV 1991 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obniżenia podatku dochodowego od osób prawnych (Dz.U. 1991, nr 37, poz. 162).

⁶ Zob. np. rozporządzenie z 19 IV 1993 r. w sprawie określenia wykazu przedsiębiorstw państwowych i spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, których przekształcenia własnościowe podlegają szczególnemu trybowi (Dz.U. 1993, nr 33, poz. 147).

⁷ Zob. np. rozporządzenie z 1 IV 1993 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad ustalenia wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych (Dz.U. 1993, nr 27, poz. 121).

⁸ Zob. m.in. rozporządzenie w sprawie ustalenia miesięcznych procentowych przyrostów wynagrodzeń w czwartym kwartale 1992 r. (Dz.U. 1992, nr 80, poz. 408) oraz rozporządzenie z 27 IX 1994 r. w sprawie określenia wysokości wskaźników przyrostu miesięcznego wynagrodzenia w podmiotach gospodarczych na III kwartał 1994 r. (Dz.U. 1994, nr 102, poz. 497).

⁹ Np. rozporządzenie z 19 XI 1992 r. w sprawie wydłużenia okresu pobierania zasiłków w rejonach administracyjnych (gminach) zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. 1992, nr 87, poz. 440).

¹⁰ Zob. np. rozporządzenie z 7 IV 1992 r. w sprawie rządowego programu pomocy finanso-

emerytury¹², czas pracy¹³, ubezpieczenia społeczne¹⁴; 3) sprawy związane z bezpieczeństwem państwa¹⁵ i w ogóle jego administracją.¹⁶ Sprawy te dominowały w prawodawczej działalności poszczególnych rządów w różnym stopniu. W największym jednak dominowały sprawy finansowo-gospodarcze. W szczególności stanowiły one przedmiot około 35%, 50%, 35%, 50% i 60% ogólnej liczby rozporządzeń wydanych przez poszczególne rządy.

Drugą natomiast pod względem liczebności grupę spraw stanowiących przedmiot rządowych rozporządzeń były: sprawy socjalne – w przypadku rozporządzeń rządów T. Mazowieckiego i J. Olszewskiego, lub sprawy związane z bezpieczeństwem państwa i jego administracją – w przypadku rozporządzeń pozostałych rządów. Warto w tym miejscu dodać, iż prawodawcze akty Rady Ministrów całkiem sporadycznie dotyczyły spraw nauki, kultury i służby zdrowia.¹⁷

Przedmiotowy zakres prawodawczych aktów rządu mieścił się w zakresie przedmiotowym ustaw stanowiących ich podstawę, choć był od niego o wiele węższy. Zdecydowana przy tym większość rozporządzeń Rady Ministrów

wej w związku ze wzrostem wydatków na leczenie oraz szczegółowych zasad, warunków i trybu przyznawania tej pomocy (Dz.U. 1992, nr 34, poz. 148).

¹¹ Zob. np. uchwałę nr 80 Rady Ministrów z 1991 r. w sprawie przyznawania nagród jubileuszowych funkcjonariuszom Policji, Urzędu Ochrony Państwa oraz Straży Granicznej („Monitor Polski”, nr 19, poz. 32).

¹² Np. rozporządzenie z 29 XII 1992 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieku emerytalnego oraz wzrostu emerytur i rent inwalidzkich dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. 1992, nr 102, poz. 520).

¹³ Np. rozporządzenie z 28 XII 1992 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasu pracy w zakładach pracy w latach 1989–1992 (Dz.U. 1992, nr 102, poz. 518).

¹⁴ Zob. np. rozporządzenie z 27 III 1992 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. 1992, nr 18, poz. 76).

¹⁵ Np. rozporządzenie z 3 IV 1993 r. w sprawie reklamowania osób od obowiązku pełnienia służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz.U. 1993, nr 29, poz. 134), czy też rozporządzenie z 28 II 1994 r. w sprawie określenia szczególnych zasad udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan kłeski żywiołowej lub inny ważny interes państwa (Dz.U. 1994, nr 140, poz. 775).

¹⁶ Np. rozporządzenie z 25 IX 1990 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie właściwości miejscowej organów podatkowych w sprawie niektórych zobowiązań podatkowych (Dz.U. 1990, nr 68, poz. 400), czy też rozporządzenie z 27 VII 1993 r. w sprawie sposobu do skarg na decyzje administracyjne (Dz.U. 1993, nr 70, poz. 327).

¹⁷ Do nielicznych tego rodzaju aktów prawodawczych Rady Ministrów należy zaliczyć rozporządzenie z 29 XII 1992 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych w uspołecznionych zakładach pracy i ich wynagrodzenia (Dz.U. 1992, nr 102, poz. 519), czy też rozporządzenie z 9 I 1993 r. w sprawie zasad tworzenia sieci publicznych szkół ponadpodstawowych (Dz.U. 1993, nr 5, poz. 24).

i publikowanych rządowych uchwał regulowała stosunkowo wąskie grupy spraw. Były jednak rozporządzenia i uchwały, których zakres przedmiotowy był względnie szeroki.¹⁸ Należy też dodać, iż w grupie prawodawczych aktów Rady Ministrów były też rozporządzenia i uchwały regulujące bardzo ważne z punktu widzenia obywatela konkrety, jak choćby wysokość świadczeń emerytalno-rentowych i innych świadczeń, czynszów najmu, składek na ubezpieczenia społeczne, okres pobierania zasiłków, czas pracy itd.¹⁹

Występujący w praktyce przedmiot prawotwórczych aktów Rady Ministrów o charakterze wykonawczym nie sposób jest jednoznacznie ocenić. Wprawdzie nie budzi on wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych przepisów, zgodnie z którymi zakres przedmiotowy tych aktów pokrywa się z zakresem przedmiotowym ustawy, niemniej wywołuje on pewne zastrzeżenia z punktu widzenia społeczno-politycznego. W szczególności rządowe akty prawotwórcze nie powinny na ogół regulować bardzo ważnych z punktu widzenia interesów obywateli takich kwestii jak: wysokość świadczeń emerytalno-rentowych, okres pobierania zasiłków, czas pracy itd. Tego rodzaju sprawy powinny być przedmiotem ustawy. Wątpliwości wywołuje także wycinkowy charakter większości rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów. Akty te powinny bowiem posiadać z reguły charakter kompleksowy, tzn. powinny regulować szerokie, jednorodnie grupy spraw. Natomiast nie budzi zastrzeżeń wyłączenie z zakresu przedmiotowego prawodawczej działalności Rady Ministrów zagadnień struktury i funkcjonowania organów państwa i innych ogniw systemu politycznego, które konstytucyjnie nie podlegają rządowi.

PRAWNE PODSTAWY RZĄDOWYCH AKTÓW WYKONAWCZYCH W PRAKTYCE

Zdecydowana większość rządowych aktów prawodawczych była podejmowana na wyraźnej prawnej podstawie. Dotyczyło to wszystko rozporządzeń Rady Ministrów oraz części rządowych ustaw. Ich prawną podstawę stanowiły wyraźne ustawowe upoważnienia Rady Ministrów do regulowania określonych spraw w formie rozporządzeń lub bez wskazanej prawnej formy ich regulacji. Upoważnienia te zawarte były najczęściej w jednej ustawie, a o wiele rzadziej w kilku ustawach. Inaczej mówiąc, prawną podstawą rozporządzeń i uchwał

¹⁸ Np. rozporządzenie z 31 XI 1992 r. w sprawie służby zastępczej (Dz.U. 1992, nr 85, poz. 429) lub rozporządzenie z 14 III 1994 r. w sprawie wynagrodzeń prokuratorów oraz asesorów i aplikantów prokuratury (Dz.U. 1994, nr 37, poz. 136).

¹⁹ Por. przypisy 4–24.

Rady Ministrów było najczęściej jedno upoważnienie zawarte w poszczególnej ustawie. Natomiast rzadziej Rada Ministrów wydawała rozporządzenia i podejmowała uchwały na podstawie kilku upoważnień zawartych w poszczególnej ustawie²⁰, całkiem zaś wyjątkowo – na podstawie kilku upoważnień zawartych w kilku odrębnych ustawach.²¹

W początkowym okresie dokonywania przekształceń ustrojowych Rada Ministrów wydawała rozporządzenia i podejmowała uchwały na ustawowej podstawie ukształtowanej najczęściej przed ukonstytuowaniem się Sejmu „kontraktowego”. Około 2/3 wszystkich rozporządzeń rządu T. Mazowieckiego wydano na podstawie ustawowych upoważnień zawartych w ustawach uchwalonych przez poprzedników Sejmu „kontraktowego”. W przypadku zaś rządu J. K. Bieleckiego ponad połowę jego rozporządzeń wydano na podstawie ukształtowanej w latach osiemdziesiątych i wcześniejszych. Stanowiło to konsekwencję przyjęcia ewolucyjnej drogi przekształceń ustrojowych, a nade wszystko braku wielu nowych ustaw z końca lat osiemdziesiątych i początku lat dziewięćdziesiątych. W miarę jednak jak Sejm „kontraktowy” oraz Sejm I i II kadencji wywiązywały się ze swoich nowych zadań ustawodawczych, liczba wydanych przez Radę Ministrów rozporządzeń oraz liczba podjętych przez nią uchwał na „starych” ustawowych podstawach znacznie zmniejszyła się. Widoczne to już było w przypadku rządu H. Suchockiej, który zdecydowaną większość swoich rozporządzeń (bo 140) wydał na podstawie ustawowych upoważnień ukształtowanych w okresie Sejmu „kontraktowego” oraz Sejmu I kadencji. Również rząd W. Pawlaka wydał rozporządzenia na „starych” podstawach ustawowych w niewielkiej liczbie, gdyż tylko 45 rozporządzeń na ogólną ich liczbę 235 miało prawną podstawę ukształtowaną w latach osiemdziesiątych i wcześniejszych.

Ustawowa podstawa prawodawczych aktów rządów funkcjonujących w okresie przekształceń ustrojowych była zróżnicowana. W szczególności w zdecydowanej większości przypadków stanowiły ją tzw. upoważnienia obligatoryjne, tzn. zobowiązujące Radę Ministrów do dokonywania określonej regulacji. Obok nich występowały upoważnienia o charakterze fakultatywnym, czyli pozostawiające rządowi swobodę korzystania z nich.²² Jednak liczba pra-

²⁰ Zob. np. rozporządzenie z 5 VI 1992 r. w sprawie komisji lekarskich i komisji poborowych, wynagrodzenia za udział w ich pracy oraz odpłatności za badania specjalistyczne (Dz.U. 1992, nr 48, poz. 218). Rozporządzenie to wydano na podstawie 5 upoważnień zawartych w jednej ustawie.

²¹ Zob. np. rozporządzenie z 27 II 1992 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. 1992, nr 18, poz. 76). Rozporządzenie to wydano na podstawie 10 upoważnień zamieszczonych w kilku ustawach.

²² Zob. np. art. 50 ust. 5 ustawy z 24 I 1991 r. (Dz.U. 1991, nr 17, poz. 75 i nr 109, poz.

wodawczych aktów rządu wydanych na podstawie tych ostatnich upoważnień była o wiele mniejsza, niż liczba rozporządzeń i uchwał podejmowanych na podstawie upoważnień obligatoryjnych, gdyż wynosiła około 20% wszystkich publikowanych rządowych aktów prawodawczych.

Prawna podstawa prawodawczych aktów rządu była zróżnicowana także pod innymi względami. Przede wszystkim rozporządzenia i uchwały rządu były podejmowane na podstawie ustawowych upoważnień odsyłających stosunkowo wąskie lub o wiele rzadziej szerokie grupy spraw do rządowej regulacji.²³ Wśród konkretnych spraw przekazanych do rządowej regulacji niemało było takich, które posiadały istotne znaczenie dla obywateli.²⁴ Na uwagę zasługują też występujące – co prawda wyjątkowo – prawodawcze akty rządu podejmowane na podstawie upoważnień umożliwiających Radzie Ministrów odmienną regulację danych spraw od tej, która została dokonana w ustawie.²⁵ Tego rodzaju upoważnienia stanowią w rzeczy samej przejaw delegacji ustawodawczej.

ZRÓŻNICOWANY CHARAKTER WYKONAWCZYCH PRAWOTWÓRCZYCH AKTÓW RADY MINISTRÓW

W praktyce wykonawcze akty Rady Ministrów nie stanowią kategorii jednolitej. Są one pod kilkoma względami zróżnicowane. Po pierwsze, są zróżnicowane pod względem stosunku do obowiązujących rządowych rozporządzeń i uchwał. Po drugie, posiadają różnie określony okres obowiązywania. Po trzecie, mają charakter wykonawczy w stosunku do różnych aktów prawnych. Wreszcie po czwarte, w różnym zakresie uzupełniają ustawowe regulacje.

Z punktu widzenia stosunku prawotwórczych aktów Rady Ministrów o charakterze wykonawczym do obowiązujących już jej aktów można wyróżnić: 1) rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów całkiem nowe i uchylające

405; 1992, nr 21, poz. 85; 1993, nr 29, poz. 133, nr 129, poz. 602 i nr 134 poz. 645) na podstawie którego Rada Ministrów wydała rozporządzenie w dniu 24 VIII 1994 r. (Dz.U. 1994, nr 92, poz. 431).

²³ Tak np. rozporządzenie z 5 II 1991 r. (Dz.U. 1991, nr 12, p. 47) zostało wydane na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy z 9 III 1990 r. (Dz.U. 1990, nr 17, poz. 999 z 1991, nr 2, poz. 6), który odsyła do rządowej regulacji zasady wynagradzania dyrektorów niektórych przedsiębiorstw państwowych.

²⁴ Np. zakazu podwyższania niektórych cen, jak w przypadku art. 13 ust. 1 pkt. 2 ustawy z 26 II 1982 r. (Dz.U. 1988, nr 27 poz. 195; 1990, nr 34, poz. 198; 1991, nr 100 poz. 442; 1993, nr 11, poz. 50) na podstawie którego wydano rozporządzenie 22 VI 1993 r. (Dz.U. 1993, nr 52, poz. 242).

²⁵ Zob. np. art. 19 ust. 1 ustawy z 13 VII 1990 r. (Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298; 1991, nr 60, poz. 253 i nr 111, poz. 480).

dotychczas obowiązujące rządowe akty, 2) rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów nowelizujące obowiązujące już rządowe akty. Grupa tych ostatnich rozporządzeń i uchwał jest stosunkowo liczna. W przypadku rozporządzeń stanowi ona odpowiednio około 30%, 45%, 32%, 25% i 38% ogólnej liczby rozporządzeń wydanych przez poszczególne rządy będące przedmiotem niniejszych rozważań. Stosunkowo liczna grupa rządowych aktów prawotwórczych nowelizujących obowiązujące rządowe rozporządzenia i uchwały stanowi – jak się wydaje – konsekwencję przyjęcia stopniowego dokonywania przekształceń ustrojowych, zwłaszcza w dziedzinie społeczno-gospodarczej.

Rządowe akty prawotwórcze o charakterze wykonawczym można także podzielić pod względem przyjętego okresu ich obowiązywania. Obok bowiem rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów, których okres obowiązywania jest nieograniczony, występują prawotwórcze akty Rady Ministrów o charakterze epizodycznym, tzn. mające z góry określony okres obowiązywania. Jako przykład tych ostatnich aktów można podać rozporządzenie z 6 X 1992 r. w sprawie zawieszenia do dnia 3 III 1993 r. pobierania ceł od niektórych towarów²⁶ czy też rozporządzenie z 26 IV 1994 r. w sprawie zasad i trybu finansowania z budżetu państwa dopłat w 1994 r. do oprocentowania kredytów bankowych.²⁷ Rządowe akty prawotwórcze o charakterze epizodycznym stanowią – w przypadku rządów T. Mazowieckiego, J. K. Bieleckiego, J. Olszewskiego, H. Suchockiej i W. Pawlaka – stosunkowo liczną grupę. Jest ich odpowiednio prawie 10%, 50%, 6%, 30% i 35% wszystkich rozporządzeń wydanych przez poszczególne badane rządy. Dane te wykazują, że istniejące w okresie przekształceń ustrojowych rządy na ogół w stosunkowo szerokim zakresie realizowały funkcje bieżącego kierowania sprawami finansowo-gospodarczymi, co stanowiło przejaw interwencjonizmu państwowego.

Rządowe rozporządzenia i uchwały miały na ogół wykonawczy charakter w stosunku do ustaw stanowiących ich podstawę. Zdarzały się jednak prawodawcze akty Rady Ministrów, które służyły wykonaniu nie tylko ustaw stanowiących ich prawną podstawę, lecz również innych ustaw, a nawet – choć występowało to całkiem sporadycznie – aktów międzynarodowych. Na przykład rozporządzenie z 13 VII 1990 r. w sprawie czasowego zakazu obrotu towarowego z Irakiem oraz z Kuwejtem służyło wykonaniu nie tylko ustawy Prawo Celne z 28 XII 1989 r., lecz również rezolucji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych nr 661 z 6 VIII 1990 r. w sprawie konfliktu zbrojnego Irak–Kuwejt, co zaznaczono we wstępie rozporządzenia.²⁸ Rozporządzenie z 19 XII

²⁶ Zob. Dz.U. 1993, nr 76, poz. 380.

²⁷ Zob. Dz.U. 1991, nr 55, poz. 227.

²⁸ Zob. Dz.U. 1990, nr 57, poz. 339.

1992 r. w sprawie utworzenia, zmiany granic i ustalenia siedzib gmin w niektórych województwach oraz nadania gminie statutu miasta służyło wykonaniu nie tylko ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym, lecz również ustawy z 18 V 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, co zaznaczono we wstępie do rozporządzenia.²⁹ Wreszcie rozporządzenie z 29 VI 1993 roku w sprawie określenia stawek celnych na niektóre towary pochodzące z państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej służyło wykonaniu zarówno ustawy Prawo Celne z 28 XII 1989 r., jak i umowy przejściowej dotyczącej handlu i spraw związanych z handlem między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali sporządzonej w Brukseli dnia 16 XII 1991 r.³⁰

Wykonawcze akty Rady Ministrów były zróżnicowane także pod względem zakresu uzupełnienia ustawowych regulacji. Większość z nich stanowiły rozporządzenia i publikowane uchwały, które szeroko uzupełniały ustawowe regulacje, czyli normowały sprawy w ogóle przez ustawy nie uregulowane lub uregulowane w nader ogólnikowy sposób. Na przykład rozporządzenie z 28 IV 1989 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Kultury i Sztuki regulowało sprawy, które nie zostały przez ustawę z 4 V 1992 r. o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki uregulowane³¹, zaś rozporządzenie z 29 X 1991 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, których prywatyzacja wymaga zgody Rady Ministrów normowało sprawy, które nie były przez ustawę z 13 VII 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych uregulowane.³² Rozporządzenia tego rodzaju miały charakter wykonawczo-upełniający, gdyż regulowały sprawy wprawdzie ustawowo nie unormowane, ale za to w celu urzeczywistnienia norm ustawowych. Ich wykonawczy charakter był zatem luźny. Bardziej ścisły wykonawczy charakter posiadał inny rodzaj rządowych rozporządzeń i uchwał, a mianowicie tych, które konkretyzowały ustawowe regulacje. Chodzi tu np. o rozporządzenie z 25 III 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa i niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz zasad użycia broni palnej przez te jednostki, które konkretyzuje przepisy zawarte w ustawie z 6 IV 1990 r. o Policji³³, a także o rozporządzenie z 28 IX 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cy-

²⁹ Zob. Dz.U. 1992, nr 100, poz. 500.

³⁰ Zob. Dz.U. 1993, nr 57, poz. 264.

³¹ Zob. Dz.U. 1994, nr 59, poz. 241 oraz Dz.U. 1992, nr 14, poz. 121.

³² Zob. Dz.U. 1991, nr 99, poz. 441 oraz Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298 i z 1991, nr 60, poz. 253.

³³ Zob. Dz.U. 1991, nr 26, poz. 104 oraz Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179.

wilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej, które konkretyzuje przepisy zawarte w ustawie z 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej.³⁴ Można powiedzieć, że rozporządzenia te posiadały charakter wykonawczo-konkretyzujący. Ogólna ich liczba była jednak o wiele mniejsza od liczby rozporządzeń o charakterze wykonawczo-upełniającym, gdyż – według naszych obliczeń – stanowiła ona około 1/4 wszystkich wydanych przez pięć rządów rozporządzeń. Należy też dodać, iż rozporządzenia o charakterze wykonawczo-konkretyzującym regulowały na ogół sprawy należące do zakresu konstytucyjnie określonej wyłączności ustawowej, a w szczególności wolności, praw i obowiązków obywateli, oraz praw i obowiązków niepaństwowych osób prawnych, podczas gdy rozporządzenia o charakterze wykonawczo-upełniającym były z reguły właściwe w sferze spraw nie należących do tej wyłączności, a zwłaszcza w zakresie spraw finansowo-gospodarczych.

Podejmowanie przez Radę Ministrów wykonawczych aktów prawotwórczych, które stosunkowo szeroko uzupełniają ustawowe regulacje, należy uznać – zwłaszcza w warunkach dokonywania przekształceń ustrojowych – za niezbędne. Inaczej mówiąc, wykonawcza działalność Rady Ministrów nie może ograniczać się wyłącznie do prostej konkretyzacji ustawowych regulacji, czy jak kto woli, do czysto mechanicznego wykonywania ustaw. W takiej sytuacji ustawy musiałyby względnie szczegółowo regulować całe sfery życia społecznego. Nie sprzyjałoby to jednak stabilności ustaw, gdyż zmiana jakiegokolwiek elementu sytuacji faktycznej unormowanej przez daną ustawę rodziłaby potrzebę zmiany tej ustawy, ani też przystosowania ustaw do aktualnie występujących potrzeb i możliwości, gdyż dostosowanie ustawy do nowych warunków może – ze względu na stosunkową powolność procesu ustawodawczego – nastąpić dopiero po upływie dłuższego czasu. Co więcej, w warunkach dokonywania przekształceń ustrojowych występują okoliczności uzasadniające szybkie, zmienne i szerokie interwencje prawodawcze. Może je dokonywać Rada Ministrów tylko w takiej sytuacji, w której ustawy będą ramowo regulować wybrane dziedziny życia społecznego. Umożliwienie Radzie Ministrów podejmowania wykonawczych aktów prawotwórczych względnie szeroko uzupełniających ustawowe regulacje jest celowe także dla weryfikowania przyjętych nietrafnych koncepcji rozwiązania określonych problemów, bez potrzeby dokonywania zmian ustawodawczych. Dopiero po ich ostatecznym zweryfikowaniu mogą one zostać usta-

³⁴ Zob. Dz.U. 1993, nr 91, poz. 420 oraz Dz.U. 1992, nr 4, poz. 16; nr 40, poz. 174; nr 54, poz. 254.

wowo utrwalone. Wreszcie, trudno wymagać, by parlament o pluralistycznym charakterze szczegółowo regulował wszystkie sfery życia społecznego. Jego większe lub mniejsze polityczne rozbitcie sprawia, że ustawowe regulacje nie mogą być zbyt szczegółowe, gdyż uzgodnienia pomiędzy różnymi siłami politycznymi reprezentowanymi w parlamencie i dokonywane na jego forum dotyczą na ogół tylko zasad, a nie szczegółów.

Wykonawcze akty Rady Ministrów mogą jednak uzupełniać ustawowe regulacje tylko w wybranych dziedzinach życia społecznego. Chodzi tu zwłaszcza – jak to jest w praktyce – o sprawy finansowo-gospodarcze oraz administracji państwowej. Natomiast sprawy wolności, praw i obowiązków obywateli oraz niepaństwowych osób prawnych, a także zasad tworzenia organizacji i funkcjonowania organów państwowych powinny być regulowane wykonawczo-konkretyzującymi aktami rządu. Są to bowiem sprawy, które konstytucyjne przepisy zawarte zarówno w Konstytucji z 1952 r. jak i w Małej Konstytucji z 1992 r. zaliczają do sfery wyłącznie ustawowej. Sprawy te powinny być zresztą i w przyszłości regulowane w formie wykonawczo-konkretyzujących aktów rządu. Należy też dodać, że uzupełnianie ustawowej regulacji ma następować prawotwórczymi aktami Rady Ministrów o charakterze wykonawczym. Oznacza to, że akty te, uzupełniając ustawę, muszą regulować sprawy w celu zastosowania jej rozstrzygnięć do konkretnych sytuacji faktycznych oraz w sposób wynikający z ustawy. W przeciwnym bowiem przypadku uzupełniające akty prawotwórcze nie będą miały charakteru wykonawczego, lecz ustawodawczy.

SUMMARY

The present article analyses the law-making acts of the Council of Ministers with an executive character, issued by the political system: the government of Tadeusz Mazowiecki, the government of Jan Krzysztof Bielecki, the government of Jan Olszewski, the government of Hanna Suchocka, and that of Waldemar Pawlak. In particular, the article discusses: 1. the intensity and the objective scope of the executive activity of the Polish Government, 2. the legal grounds, developed in practice, of the law-making acts of the Council of Ministers with an executive power, 3. different forms of those acts occurring in practice. The findings of the article can be summed up in the following items.

Firstly, all the governments under investigation conducted very intensive law-making activity with an executive character. The subject matter of their law-making acts were generally financial-economic and social matters, only sporadically matters pertaining to the structure and functioning of state administration.

Secondly, by far the great majority of the government's lawmaking acts were issued basing on clear legal [statutory] grounds. These grounds were first formed during the period preceding the constituting of the so-called contract Sejm, that is before 1989, and subsequently in the 1990's. They were diversified especially with respect to the character and scope of matters dele-

gated by statutory authorization to the regulation by the government, and also with the respect to the legal duty of applying statutory authorizations.

Thirdly, the executive law-making acts of the Council of Ministers found in practice were diversified in respect of: 1. the relation to the government's ordinances and resolutions in force, 2. the period of their binding force, 3. the extent and scope of the supplementation of regulation by law.