

ZYGMUNT ZIEMBIŃSKI

PRZEPIS PRAWNY A NORMA PRAWNA

Przez przepis prawny rozumie się na ogół wypowiedź zdaniokształtną wydrukowaną w dzienniku publikacyjnym, najmniejszy fragment tekstu ustawy; nie jest przy tym ustalone, czy przez przepis rozumieć należy jedno zdanie w sensie gramatycznym, od kropki do kropki, czy też jednostką przepisu jest najniższa jednostka systematyzacyjna w tekście danej ustawy, a więc ustęp czy paragraf, które nieraz składają się z kilku zdań w sensie gramatycznym.

Przepisy wyrażają normy prawne, to jest wskazania, co wedle woli ustawodawcy powinna czynić pewna osoba, wskazania, że ktoś ma obowiązek takiego a takiego zachowania w pewnych okolicznościach (względnie — że nie ma obowiązku). Normy są treścią przepisów. Takie sformułowanie, być może zadowalające dla prawnika, jest z semantycznego punktu widzenia niedostatecznie precyzyjne, ale nie tu miejsce na bardziej wnikliwą analizę samego pojęcia wyrażania myśli przez wypowiedź czy pojęcia treści; przekraczałyby to zresztą możliwości autora. Istotne będzie tu dla nas to, jak przepisy prawne wyrażają normy prawne. Powstają tu bowiem zagadnienia szczególne. Wiadomo, że przepis prawny stosunkowo rzadko ma postać podręcznikowego schematu normy: „w warunkach *W* każda osoba mająca właściwości *T* jest obowiązana (nie jest obowiązana) czynić *C*”, że elementy potrzebne dla wyrażenia takiej normy mogą być rozsiane po bardzo wielu przepisach ustawy czy ustaw, i odwrotnie, że jeden przepis może (ewentualnie w związku z odpowiednimi innymi przepisami) być podstawą wysnucia zeń wielu różnych norm.

Analizując to, jak przepisy prawne spełniają rolę środka słownego wyrażania norm, musimy strzec się nieporozumień terminologicznych. Punktem wyjściowym naszej analizy będą dwa elementarne pojęcia: pojęcie czynu będącego przedmiotem obowiązku i czynu będącego przedmiotem kompetencji danej osoby; pojęcie

kompetencji można by, jak się zdaje, wyeliminować przy pomocy pojęcia obowiązku, ale nie byłoby to w tym miejscu opłacalne. Przy pomocy tych dwóch pojęć będziemy mogli prowizorycznie zanalizować bardzo sporne pojęcie uprawnienia, które z interesującego nas tu punktu widzenia jest pojęciem pochodnym i pomocniczym.

Czyn jest przedmiotem czyjegoś obowiązku (jako nakazany mu czy zakazany), jeśli tej osobie przepis wskazuje jednoznacznie pewne zachowanie się, a więc takie a nie inne zachowanie się w określonej sytuacji (np. świadczenie przewidzianego odszkodowania — w warunkach wyrządzania szkody, albo powstrzymanie się od fałszowania cudzego podpisu — zawsze i wszędzie). Trzeba sobie przy tym uświadomić, że wskazanie przez pewien przepis prawny jakiegoś obowiązku dla określonego adresata zawiera w sobie *implicite*, w pewnym istniejącym systemie prawnym, ustanowienie szeregu innych obowiązków: dla danego adresata — by nie czynił niczego, co 'uniemożliwiłoby wykonanie nakazanego działania, dla organów państwa — by na podstawie przepisu wyznaczającego pierwszemu adresatowi obowiązek oraz na podstawie innych przepisów (np. wyrażających normy sankcjonujące, normy dotyczące sposobu wymiaru sprawiedliwości) zareagowały w pewien sposób na niespełnienie obowiązku.

Trudniej będzie sformułować pojęcie czynu będącego przedmiotem kompetencji. Chciałbym tu zaproponować posługiwanie się w dalszych rozważaniach terminem „kompetencja” w bardzo szerokim znaczeniu. Gdyby takie posługiwanie się tym terminem było dla kogoś rażące, można by użyć innego terminu (np. moc działania, możliwość działania tetycznego, ważność działania). Nie chodzi przecież o słowa.

Wiadomo, że mocą norm prawnych pewne działania ludzi w określonych sytuacjach nabierają szczególnego nowego, konwencjonalnego charakteru: działania jednego człowieka stają się działaniami (organu) państwa czy stowarzyszenia, działania pewnego człowieka (pełnomocnika, opiekuna) nabierają znaczenia działań innego człowieka, złożenie w pewien sposób napisanego pisma w kancelarii sądowej staje się wniesieniem pozwu, a wrzucenie kartki do skrzynki staje się aktem głosowania. Przyjmijmy niezbyt precyzyjne określenie, że pewien czyn o takim właśnie charakterze konwencjonalnym jest przedmiotem kompetencji danego adresata, jeśli mocą norm prawnych określone jego zachowanie się nabiera tego właśnie swojego znaczenia konwencjonalnego, jeśli może on „ważnie” wyko-

nać tego rodzaju działanie w ramach danego systemu prawnego¹. A więc na przykład mam kompetencję do odbioru listu poleconego do mnie adresowanego, tzn. podpisanie pokwitowania przy fizycznym przyjęciu listu jest odbiorem listu poleconego; mam kompetencję do zaliczenia studentom prowadzonych zajęć i jest mi to nakazane, gdy spełniają ustalone warunki (ale jest to mi zakazane w przypadku gdy stwierdzę, że nie spełniają ustalonych warunków); mam kompetencję do wniesienia w przepisany sposób pozwu, gdy sąsiad nie płaci mi za wybitą szybę, ale nie jest to przedmiotem mojego obowiązku. Czyny nie będące przedmiotem czyjejś kompetencji to z jednej strony takie czynności o charakterze konwencjonalnym, których dany adresat nie może „ważnie” dokonać, z drugiej strony — czynności fizyczne pozbawione owego szczególnego znaczenia prawnego (jak zamiatanie ulicy, hodowanie królików, „fizyczne” budowanie domu i dziesiątki innych).

Mamy więc działania będące i nie będące przedmiotem obowiązku, będące i nie będące przedmiotem kompetencji, przy czym podziały te krzyżują się. Działanie sprzeczne z obowiązkiem z zasady związane jest z normą wyznaczającą sankcję w postaci kary lub egzekucji, działanie o charakterze konwencjonalnym podjęte bez kompetencji z zasady dotknięte jest sankcją nieważności jako takie.

Możemy teraz wyjaśnić sens przepisu głoszącego, że pewien czyn jest przedmiotem czyjś uprawnień. Mówi on o sytuacji złożonej. Polega ona, po pierwsze, na tym, że ów ktoś nie ma obowiązku, że ten przepis nie wyznacza mu jednoznacznie takiego a nie innego zachowania się w danej sytuacji, może więc on z punktu widzenia prawa wykonać dany czyn albo nie wykonać: np. może chodzić przez grunt sąsiada obciążony tą służebnością, albo nie chodzić, może przyjąć zapłatę albo nie przyjąć — a przy tym przyjęcie zapłaty jest przedmiotem jego kompetencji, może sprzedać swą rzecz albo nie sprzedać — co łączy się z kompetencją do aktu sprzedaży dla niego czy dla zastępcy. Po drugie, sytuacja ta polega też na tym, że dla odpowiednich innych adresatów wyznacza się obowiązek odpowiedniego zachowania się (np. dokonania zapłaty, powstrzymania się od oddziaływania na pewną rzecz). Po trzecie, w określonych (innymi przepisami) warunkach sam uprawniony lub inny czynnik, np. or-

¹ Por. Cz. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa*, Poznań 1934, s. 107; A. Ross, *Legal Norms and Norms of Chess*, *Österr. Zeitschrift für Öffentliches Recht* 1958, t. VIII, zesz. 4, s. 477—487.

gan państwa, ma kompetencje do żądania ingerencji aparatu państwowego dla zmuszenia zobowiązanych do odpowiedniego zachowania się (uprawniony nie ma co do tego obowiązku, organ państwa może mieć). Po czwarte, z tej kompetencji do żądania ochrony wynikają (na gruncie obowiązujących przepisów proceduralnych) odpowiednie obowiązki odpowiednich organów państwowych i odpowiednie ich kompetencje. Mniejsza o rozłożenie tych elementów w czasie: jeśli pożyczę pieniądze do końca roku, to mogę przyjmując zwrot przed końcem roku, z końcem roku powstaje obowiązek zapłaty i moja kompetencja do (skutecznego) wniesienia pozwu, a dopiero po wniesieniu pozwu powstaje obowiązek sądu, a jeszcze później ewentualnie komornika i milicji do odpowiednich działań.

Gzy to znaczy, że można by się obejść w rozwiązaniach prawnych bez pojęcia uprawnienia i że to pojęcie służyć ma tylko jako skrót redakcyjny wypowiedzi bardziej złożonych? Bynajmniej, bo pojęcie uprawnienia, niezależnie od swojej operatywności w języku ustaw i prawoznawstwa co do przypadków gdy chodzi o wyznaczanie bliżej nie dającym się przewidzieć gronu osób obowiązku pewnego zachowania się wobec pewnej osoby i jej spraw, jest wyposażone w duży ładunek emocjonalno-ideologiczny, o doniosłym znaczeniu społecznym. Dodajmy w uzupełnieniu poprzedniego zdania, że i w przypadku uprawnień płynących z zobowiązań, obok zasadniczo zobowiązanego, nieograniczony krąg innych osób obowiązany być może na podstawie odpowiednich przepisów do nieingerencji w daną unormowaną sytuację².

Wypowiedź w ustawie, że *A* ma uprawnienie *C*, jest więc szcze-

² Spory o definicję uprawnienia są, jak się wydaje, w dużej części spowodowane chęcią definiowania przez wskazywanie jakiejś jednej tylko cechy tej złożonej sytuacji prawnej. Wydaje się, że jest to zbyt proste symplifikowanie sprawy. W sytuacji określanej jako uprawnienie zawiera się i ten element, że ktoś ma swobodę wyboru, i to, że normalnie swoboda ta jest dlań pożyteczna (co nie znaczy, by brak swobody, obowiązek, był zawsze uciążliwy), że przez aparat państwowy swoboda ta jest chroniona przed naruszeniem, a odpowiedni adresaci norm są zmuszani do określonych zachowań się, i to, że z poczuciem uprawnienia łączy się przedstawienie czyjegoś odpowiedniego obowiązku, i że uprawnienie zawiera w sobie w określonych przypadkach kompetencje do żądania odpowiednich reakcyj ze strony aparatu państwowego. Inaczej zapewne rysuje się ten problem w oczach teoretyka prawa cywilnego, a inaczej w oczach teoretyka prawa karnego czy administracyjnego, różne bowiem elementy wysuwają się z ich punktów widzenia na plan pierwszy.

golną formą przepisu, z którego wnosimy mniej lub więcej pośrednio o normach postępowania, o wskazaniu innym niż *A* adresatom powinności, obowiązków pewnych zachowań się, wyznaczonych „pod sankcją” przez ustawodawcę — i o braku obowiązku dla *A*. Pamiętajmy przy tym, że norma głosząca, iż ktoś nie ma obowiązku wykonać pewnego działania, może mieć to znaczenie, iż „konstruuje” dane działanie o charakterze konwencjonalnym.

Po tych niezbędnych wyjaśnieniach przystąpić możemy do analizy tego, jak przepisy prawne wyrażają normy prawne, a to na materiale przykładowym, który stanowić będą przepisy ogłoszone w roczniku 1958 Dziennika Ustaw PRL. Zważywszy, że interesować nas tu będzie głównie strona semantyczna tych przepisów, ograniczać się będę do podania wyłącznie pozycji danego aktu normodawczego oraz artykułu czy paragrafu, w którym w tym roczniku Dziennika Ustaw znaleźć można odpowiedni przykład.

I

Analiza tego, jakie normy są implicite zawarte w pewnych przepisach prawnych, napotyka na dwojakie trudności. Mianowicie, jeśli np. przepis prawny głosi: „*A* ma prawo czynić *C*”, to normy: „*B* ma obowiązek powstrzymać się od uniemożliwienia *A* działania *C*” lub „*B* ma obowiązek wykonać odpowiednie działania na rzecz *A*”, „organy państwa mają obowiązek zareagować w przypadku niezgodnego z normą zachowania się *B*, gdy *A* na podstawie swojej kompetencji tego zażąda” — są rezultatem wnioskania, które w części opiera się o przesłanki wyrażone w przepisach prawnych (jak np. „Każdy może poszukiwać ochrony sądowej ...” — art. 3 k. p. c). a w części — o pewne zasady rozumowe (takie jak reguły generalnego zakazu, reguły wnioskania tradycyjnie, choć niewłaściwie, zwane „z celu na środki”, itp.)³. Rozwinięcie przepisu w normy opiera się więc na takich przesłankach entymematycznych, które trudno wszystkie odszukać w danym systemie norm prawnych lub które trudno ustalić w sposób precyzyjny, co się tyczy przesłanek rozumowych.

Biorąc inny przykład: jeżeli przepisy co do pewnego działania

³ Analizę tradycyjnych schematów wnioskania z norm o normach znaleźć można np. w artykule: Z. Ziemiński, *O tak zwanej wykładni logicznej*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo, zesz. V, Poznań 1957, s. 75.

milczą, jest ono dozwolone, nie jest zakazane (choć i nie jest nakazane). Ale działanie to jest o tyle dozwolone, o ile nie koliduje z działaniami dozwolonymi innym. Powstaje problem rozstrzygnięcia tych kolizji. Istnieją przepisy zabraniające naruszania nietykalności cielesnej i zmuszania przez groźbę bezprawną. I one to stanowią entymematyczne przesłanki dla rozstrzygnięcia sprawy, że wolno mi usiąść na ławce w parku, jeśli jest nie zajęta, natomiast mam obowiązek nie usuwać przemocą czy groźbą osoby, która już na danym miejscu siedzi.

Zauważmy, że choć w kwestiach ostatniego rodzaju wystarczyłoby w zasadzie samo milczenie ustawy (ze względu na generalny zakaz groźby czy przemocy), to czasem przepis prawny *expressis verbis* stwierdza, że pewien czyn jest dozwolony; może przy tym chodzić o przepisy dotyczące działań nie mających charakteru konwencjonalnego. Przepis zezwalający odnosi się mianowicie do sytuacji, w których mogłaby powstawać wątpliwość, czy dany czyn jest dozwolony, względnie w jakich granicach jest on czynem dozwolonym (np. poz. 5, art. 31, ust. 1). Przepis taki daje więc sprecyzowanie granicy zakazu.

II

A. Ze względu na rolę przepisów w wysłownieniu pewnych norm prawnych trzeba by odróżniać takie przepisy, które wyrażają jakieś normy postępowania lub części poszczególnych norm, i takie przepisy, które spełniają rolę różnego rodzaju obowiązujących wyjaśnień w stosunku do pierwszych. Nazwijmy pierwsze z nich przepisami właściwymi, a drugie, z braku lepszego terminu, interpretacyjnymi. Zanotujmy zresztą, że przepis, który bezpośrednio wysławia jakąś normę postępowania, może ubocznie zawierać w sobie elementy, dające wyjaśnienie co do sposobu rozumienia innych przepisów. Są to dwa typy, a nie dwa człony podziału. Obok nich, jak się zdaje, trzeba byłoby wskazać jako odrębny typ przepisów, wydzielony na zasadzie tematycznej, przepisy organizacyjne, typ w pewnym stopniu pośredni między poprzednimi dwoma, choć raczej mieszczący się w typie przepisów interpretacyjnych. Przepisy nazwane interpretacyjnymi nie są bynajmniej drugorzędne: mają one nieraz bardzo istotny charakter dla danego systemu prawnego, przedstawiają przy tym dużą różnorodność i im w pierwszej kolejności wypadnie poświęcić tu uwagę.

1. Należałoby wśród nich wymienić w nasuwającej się kolejności preambule, jeśli te uważać będziemy za przepisy prawne, co jest dyskusyjne. W technicznym znaczeniu nazywa się preambulą część tekstu ustawy między jej tytułem, a początkiem pierwszego artykułu czy paragrafu. Preambula może mieć treść całkowicie pozbawioną charakteru normatywnego lub też treść o charakterze wskazań interpretacyjnych co do przepisów zawartych w zasadniczej części ustawy. Tak na przykład większa część preambuli Konstytucji PRL ma charakter opisowy, zawierając szereg twierdzeń historycznych. Ostatnie zdanie tej preambuli zawiera jednak wskazanie celów, którym Konstytucja ma służyć. Podobnie wskazania celów zawiera np. preambula ustawy o radach narodowych (poz. 16). Wskazanie celów zespołu norm bywa jednak również umieszczane w pierwszych artykułach ustawy (można by te nazwać preambulą „wewnętrzną”, np. poz. 74).

Jakie znaczenie ma wyraźne wskazanie celów ustawy? Z jednej strony, co nas w tej chwili nie interesuje, jest to podanie aksjologicznego uzasadnienia ustawy, tak jak np. formalnym (tetycznym) uzasadnieniem rozporządzenia jest wskazanie na początku odpowiedniej delegacji ustawowej. Z drugiej jednak strony podanie ogólnych celów ustawy ma charakter normatywny o tyle, że ustala dyrektywy interpretacji przepisów właściwych. Jeśli podaje się jako cel ustawy o radach narodowych (poz. 16) m. in. „dalsze rozszerzanie ich uprawnień” i „umacnianie samodzielności rad narodowych”, to stąd wniosek, że in dubio w razie sporu co do tego, czy sprawa należy do zakresu działania rad narodowych, odpowiedzieć należy pozytywnie, jeżeli tylko nie narusza to zastrzeżeń kompetencyjnych „niezbędnych dla realizacji jednolitej polityki w Państwie”^{3a}. Mamy tu więc do czynienia z dyrektywami dotyczącymi sposobu rozumienia przepisów. Można by je przez analogię do „metajęzyka” mówiącego o języku, w którym dokonujemy opisów świata, nazywać „metadyrektywami”, „metanormami”: nie opisują one języka przepisów, ale nakazują go w pewien sposób rozumieć⁴.

2. Najprostszym i najwyraźniejszym wskazaniem sposobu rozu-

^{3a} W artykule na temat decentralizacji w radach narodowych, który ma się ukazać w następnym numerze niniejszego czasopisma. M. Zimmermann idzie jeszcze dalej, nadając tej preambuli charakter istotnej podstawy dla sformułowania pojęcia decentralizacji w systemie rad.

⁴ Por.: Z. Ziemiński, *O zwrotach definicyjnych w ustawodawstwie PRL*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo, Zeszyt specjalny, Poznań 1950, s. 61.

mienia wyrażen ustawy są przepisy o charakterze definitywnym. Jak wiadomo, są dwa stanowiska co do roli definicji w ustawie⁵. Pierwsze stanowisko jest niechętnie umieszczaniu przepisów definitywnych w ustawie, stara się też umniejszyć ich moc wiążącą. Płyynie to z arystotelesowskiego esencjonalizmu, który uważa podawanie definicji za odkrywanie „istoty” czegoś, do czego słowo definiowane się odnosi; definiowanie jest więc czynnością jakoby „naukową”, poznawczą⁶. W konsekwencji sprzyja to jurysprudencji pojęciowej, to jest — mówiąc skrótowo — współstanowieniu prawa przez jurysprudencję⁷. Drugie stanowisko uznaje, że jest rzeczą ustawodawcy ustalać znaczenie, jakie nadaje wyrażeniom wydanej przez siebie ustawy, i że definicje ustawowe są nakazami („metanormami”) brania wyrażen ustawy w tym właśnie sensie, a nie w innym. Ta koncepcja znajduje poparcie w fakcie, że definicje ustawowe są przede wszystkim definicjami regulującymi (rzadko definicjami konstruującymi całkowicie nowe znaczenie wyrazów, a całkiem wyjątkowo definicjami sprawozdawczymi). Jako definicje regulujące czy tym bardziej jako definicje konstrukcyjne zawierają one w sobie element arbitralnej decyzji, jak sprecyzować dotychczasowe nieostre znaczenie lub jakie w ogóle znaczenie nadać słowu w ten sposób dotąd nie używanemu. Oponenti mogą wprawdzie zarzucić, że problem definicji w ustawie to nie sprawa definicji terminów występujących akcydentalnie w tej czy innej ustawie, lecz definicji pojęć systematycznych, „instytucji” takich jak „własność”, „posiadanie”, „solidarność” itp. Te pojęcia nie są definiowane przy pomocy definicji równościowych, lecz w sposób zwany w logice definicją przez postulaty, tj. przez wzorcowe posługiwanie się danym wyrazem; rolę wzorcowych zdań spełniają w tym przypadku przepisy ustawy. Trzeba się zgodzić, że w takim przypadku jurysprudencja może być zmuszona do wyłuskania sensu danego terminu z różnych fragmentów ustawy; ale jest to przecież pracą służebną w stosunku do decyzji normodawcy, że danym terminem powinno się posługiwać w ten, a nie w inny sposób, a w każdym razie nie narusza zasady, że o znaczeniu,

⁵ Patrz: J. Gregorowicz, *O nienormatywnym charakterze definicji legalnych*, Zeszyty Naukowe Uniw. Łódzkiego, Nauki humanistyczno-społeczne, seria I, zesz. 6, s. 5.

⁶ U. Scarpelli, *La definition en droit*, „Logique et Analyse” 1958, nr 3—4, s. 135.

⁷ A. Ross, *Definition in Legal Language*, „Logique et Analyse” 1958, nr 3—4, s. 146.

w jakim powinno się brać wyrażenia ustawy, decyduje przede wszystkim ustawodawca, że definicje mają charakter normatywny. Wskazać zresztą można akty normatywne, które nie zawierają niczego poza podaniem pewnej definicji (np. poz. 203). Przepisy podające definicję pewnego terminu mogą to czynić przez wskazanie treści (np. poz. 242, § 2, ust. 4) lub przez wskazanie zakresu (tamże, § 6).

3. Wśród przepisów interpretacyjnych należy wyliczyć przepisy zawierające pewne podziały logiczne (np. poz. 5, art. 4). Takie podziały, wskazując na rozłączność członów podziału, informują jednocześnie o zakresie nazwy stanowiącym całość dzieloną i dają niejednokrotnie (np. w przytoczonym ostatnio przypadku) podstawę dla systematyki ustawy, co jest w pewnym stopniu wskazówką interpretacyjną.

4. Szczególnym rodzajem przepisów interpretacyjnych (w przyjętym tu bardzo szerokim znaczeniu tego terminu) są przepisy dotyczące zasięgu mocy obowiązywania poszczególnych ustaw. Będą tu na przykład należeć przepisy przejściowe i wprowadzające.

W tekście ustawy niejednokrotnie spotykamy się z wypowiedziami ograniczającymi zasięg mocy obowiązującej tego czy innego przepisu tej ustawy przez wyłączenie takich a takich szczególnych sytuacji, takich a takich osób, takich a takich działań, lub odwrotnie — przez analogiczne rozszerzenie tekstu zasadniczego przepisu. Z drugiej strony mamy przepisy generalnie ograniczające zasięg sytuacji, w których dana ustawa ma mieć zastosowanie. Pierwszego rodzaju przepisy należałoby uznać za „właściwe”, bo zawierają część wyśłowienia jakiejś normy, drugie raczej za „interpretacyjne”, bo zawierają wskazówkę co do sposobu rozumienia wielu przepisów (mianowicie, że chodzi w nich tylko o sytuacje w tych ogólnie zakreślonych ramach). Widać tu, że podział przepisów na „właściwe” i „interpretacyjne” nie zawsze jest wyraźny. Dalsze zawiłości wiążą się z tym, że wyłączenia zastosowania mogą w pewnych przypadkach polegać na odwołaniu się do norm pozaprawnych (np. poz. 11, art. 12: „nie stosuje się do czynności prawnych zdziałanych w wykonaniu obowiązku ustawowego lub moralnego”).

Swoistą odmianą przepisów interpretacyjnych są przepisy, które nie ustanawiając żadnych nowych norm, potwierdzają tylko, dla uniknięcia wątpliwości, że istnieje nadal w określonej dziedzinie dotychczasowy stan prawny (np. poz. 16, art. 79, ust. 1). Powstawać mogą wątpliwości co do znaczenia i celowości przepisów, które w aktach niższego rzędu powtarzają treść przepisu zawartego w akcie wyż-

szego rządu (np. poz. 16, art. 1). Istnienie tego rodzaju przepisów można by w pewnych przypadkach uzasadnić dążeniem do zawarcia w jednej ustawie całokształtu problematyki prawnej z normatywnej dziedziny.

5. Zupełnie swoistym rodzajem tych przepisów, które umówiliśmy się nazywać interpretacyjnymi, są przepisy organizacyjne. Są to takie przepisy, które tworzą organy państwowe (np. poz. 225, art. 1, ust. 1), urzędy, przedsiębiorstwa, fundusze (np. poz. 302, § 1, ust. 1), jednostki obszarów administracyjnych, itp. O ile łatwo jest wydzielić te przepisy tematycznie, o tyle trudno jest wyszukać ich odpowiedniki w postaci norm. Przepisy, które np. głoszą, iż „tworzy się” taki a taki organ państwowy, konstruują, rzec by, można, adresata dla norm. Ale oczywiście obrazowy zwrot: „konstruują adresata” niczego nie tłumaczy. Pozostaje tu miejsce dla takiej czy innej konstrukcji myślowej wyjaśniającej charakter „osobowości” adresata norm prawnych nie będącego po prostu jednostką ludzką⁸. Inne przepisy, na przykład te, które tworzą pewne jednostki terytorialne lub zmieniają ich granice (np. poz. 341, 342, 343), zbliżają się w swym charakterze do przepisów mówiących o zasięgu zastosowania pewnych norm, np. wskazując zasięg terytorialny norm szczególnych (poz. 20 — wydzielenie rezerwatu przez opis granic).

Przepisy organizacyjne mogą mieć wyłącznie ten charakter (np. poz. 225, art. 1, ust. 1) albo też, co często ma miejsce przy tworzeniu organów, urzędów itp., powołanie do życia danej instytucji personalnej łączyć się może z choćby najogólniejszym wskazaniem w tymże przepisie jej podstawowych kompetencji, czy to bezpośrednio, czy też przez wskazanie roli tworzonego organu w stosunku do innych (np. poz. 16, art. 53, ust. 1), lub przez wskazanie podstawowych zadań (np. poz. 39, art. 1). Przepisy organizacyjne, tworząc jakieś instytucje personalne, ustalają ich organizację wewnętrzną (np. poz. 225, art. 4, ust. 1), wskazują, jakiemu organowi zwierzchniemu są one podległe i jakie organy mają im podlegać (poz. 39, art. 2 i 3), w jaki sposób ma być ustalony i zmieniany ich skład osobowy (poz. 16, art. 2), wskazują sposoby działania organów (np. poz. 16, art. 9 i art. 54, ust. 1) i wymogi ważności podejmowanych przez organ kolegialny działań (poz. 16, art. 32, ust. 3 — quorum, art. 35, ust. 1 — większość). Do przepisów organizacyjnych należałoby zaliczyć również i te, które wska-

⁸ Patrz np.: A. Wolter, *Prawo cywilne, Część ogólna*, Warszawa 1955, PWN, s. 161 i nast.

zują, kto ponosi odpowiedzialność za pracę organu (np. poz. 16, art. 61, ust. 1).

Jakie są konsekwencje normatywne przepisu głoszącego tyle tylko, iż tworzy się jakiś nowy organ państwa? Z przepisu takiego wynikają normy, nakazujące uznawanie danej instytucji za organ państwa, a stąd na gruncie innych obowiązujących norm wynikają np. normy nakazujące organom wymiaru sprawiedliwości stosowanie do pracowników tej instytucji przepisów o wzmożonej ochronie przed zamachami i o szczególnej odpowiedzialności urzędników. Przepisy takie dopisują stworzony organ państwa do listy adresatów norm odnoszących się do jakichkolwiek instytucji państwowych, rozszerzając zasięg zastosowania tych norm. Przepisy organizacyjne wskazujące strukturę organu lub pozycję organu w strukturze aparatu państwowego wyrażają normy nakazujące podporządkowanie się określonych elementów tej struktury (organów jednostkowych czy kolegialnych, różnego rodzaju komórek organizacyjnych, biur itp.) dyrektywom odpowiednich czynników nadrzędnych, dając tym ostatnim kompetencje dodawania takich dyrektyw. Przepisy mówiące o odpowiedzialności pewnych czynników struktury organizacyjnej za inne analizować należałoby, w zależności od rodzaju odpowiedzialności o której mowa, odnajdując w tych przepisach szereg norm nakazujących odpowiedniemu organowi czy organom zwierzchnim określone działania kontrolne czy represyjne.

Przepis powołujący do życia nowo utworzony organ w połączeniu z przepisem powierzającym pewnemu organowi wykonanie ustawy wyraża normę nakazującą wskazanemu wykonawcy zorganizowanie funkcjonowania nowo powstałego organu (powołanie lub przedstawienie odpowiednich kandydatów do nominacji na pracowników, zabezpieczenie kredytów, lokali, sprzętu itd.).

Rola przepisów organizacyjnych w stosunku do przepisów właściwych szczególnie się uwypukli, jeśli weźmiemy pod uwagę takie przepisy, jak np. przepisy o bezpieczeństwie pracy, gdzie cały akt normatywny może być zredagowany w formie bezosobowych nakazów czy zakazów (np. poz. 19), zamienialnych na normy postępowania dla określonych osób czy zespołów osób dopiero na podstawie odpowiednich przepisów organizacyjnych, dotyczących organizacji zakładów przemysłowych.

Przepisy organizacyjne leżą w pewnej mierze na pograniczu przepisów „interpretacyjnych” i „właściwych”.

B. Wśród przepisów właściwych należałoby rozróżnić takie,

które dotyczą zwyczajnych działań psychofizycznych poszczególnych ludzi, oraz przepisy dotyczące działań o charakterze konwencjonalnym, działań nabierających szczególnego znaczenia mocą norm prawnych.

1. Wśród tych ostatnich szczególną rolę odgrywają przepisy kompetencyjne dotyczące kompetencji organów państwa. Gdy przepisy organizacyjne tworząc pewien organ nadawały pewnej osobie czy zespołowi osób charakter organu państwowego, to przepisy kompetencyjne mówiąc o pewnych działaniach podejmowanych przez ludzi tworzących organ nadają im charakter działań państwa jako całości. Odnosiłoby się to odpowiednio do innych przypadków, w których przepisy mówią o kompetencjach, *mutatis mutandis*. Przepisy kompetencyjne mogą zresztą dotyczyć m. in. czynności organizowania organów państwowych, wyznaczając pewnemu organowi tego rodzaju obowiązek (np. poz. 16, art. 59, ust. 2) ewentualnie co do szczegółów wykonania tego obowiązku pozostawiając swobodę decyzji (np. tamże, ust. 4). Przepisy kompetencyjne mogą zresztą zawierać wskazania dotyczące struktury organizacyjnej (np. poz. 16, art. 59, ust. 1: „Wydziały jako terenowe organy administracji państwowej kierują poszczególnymi dziedzinami spraw, należących do właściwości rad narodowych”).

Szczególne znaczenie mają przepisy ustalające kompetencje do stanowienia norm ogólnych, a więc np. delegacje do wydania rozporządzenia wykonawczego do danej ustawy. Nierozróżnianie pojęć kompetencji do pewnego działania i uprawnienia do pewnego działania (co w przypadku organów państwowych oznacza przede wszystkim pozostawienie danemu organowi decyzji co do podjęcia działania)⁹ może powodować niejasności. Wydaje się, że jak i w innych przypadkach, odpowiednia postać słowna przepisu powinna decydować o tym, czy kompetencje normodawcze połączone są z obowiązkiem ustanowienia wskazanego rodzaju norm (np. poz. 16, art. 79, ust. 2: „Rada Ministrów w drodze rozporządzenia unormuje sprawy...”) czy z uprawnieniem do ich ustanowienia (np. poz. 6, art. 49, ust. 3: „Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia podwyższyć stawki...”). Ale forma redakcyjna przepisu z trybem orzekającym nie zawsze w praktyce naszego ustawodawstwa oznacza ustanowienie obowiązku, skoro np. spotykamy się

⁹ Por. M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Komisja Nauk Społ. PTPN, t. VII, zes. 3, Poznań 1959, s. 42.

z przepisem głoszącym, iż „w ramach uprawnień nadanych im przez ustawy, rady narodowe wydają przepisy prawne . . .” (poz. 16, art. 7, ust. 1), gdzie chodzi o wydawanie przepisów w ramach kompetencji mających charakter uprawnień (por. redakcję ust. 2 tegoż artykułu ustawy).

Problem, czy przepis ustanawiający kompetencje jakiegoś rodzaju łączy je z obowiązkiem co do tego działania, czy z uprawnieniem, może być szczególnie niejasny w tych przypadkach, w których jest mowa o działaniu „w miarę potrzeby” (np. poz. 16, art. 38, ust. 1: „Rady narodowe powołują komisje stałe dla poszczególnych dziedzin swej działalności oraz w miarę potrzeby komisje niestałe dla określonych zadań doraźnych”). Obowiązek działania „w miarę potrzeby” ustalanej przez samego zobowiązanego, to obowiązek zupełnie szczególnego rodzaju. Sprawa jest złożona. Wydaje się, że trzeba tu odróżniać dwa problemy: z jednej strony ogólny obowiązek organu — dbałości o interesy państwa, z drugiej strony — pozostawienie mu przez przepisy decyzji co do działania czy niedziałania, czy też wybrania sposobu działania w pewnej sytuacji. Jedno wiąże się z drugim: pozostawienie organowi decyzji co do działania czy niedziałania (ewentualnie z obowiązkiem jej uzasadnienia) każdorazowo bowiem służyć ma do tego, by organ, któremu wyznaczono pewne ogólne cele, postąpił „tak, jak powinien postąpić” z prakseologicznego punktu widzenia ze względu na te właśnie cele.

Przepisy kompetencyjne mogą m. in. dotyczyć kompetencji do podjęcia inicjatywy określonego działania przez organ państwowy, z czym wiążą się obowiązki odpowiedniej reakcji innych organów.

Analiza treści normatywnej tego rodzaju przepisów budzić może czasem wątpliwości, jakie właściwie obowiązki wynikają dla tych organów z brzmienia takich przepisów (np. poz. 16, art. 47, ust. 1: „Radny może występować do rady narodowej lub jej prezydium z wnioskami o rozpatrzenie spraw wynikających w toku działalności radnego”; por. ust. 2, gdzie w innej kwestii wyraźnie określono odpowiednie obowiązki prezydium). Bywa też i odwrotnie, że z przepisu nakładającego na jakiś organ pewien obowiązek trudno się domyśleć, na czym ściśle polegają kompetencje odpowiedniego innego organu (np. poz. 16, art. 16 ust. 1 — pojęcie „uzgodnienia” wyjaśnić ma rozporządzenie wykonawcze).

Czy przepisy wskazujące pewnym organom jakieś zadania, tym samym zawsze udzielają kompetencji do określonych działań? Wskazać można przepisy bardzo ogólnikowe (np. poz. 16 — Rady naro-

dowe: art. 4 „, dbają ...”, art. 5 „,czuwają nad ...”, art. 6 „,zwalczają ...”, art. 8 „,umacniają więź ...”), w których nie są wskazane kompetencje do żadnych określonych działań, a które wyłącznie wyznaczają pewien program działania. Można by wyróżniać dwa typy przepisów kompetencyjnych, nie wyłączające się, a przeciwnie mające elementy wspólne: takie przepisy, które jakimś organom udzielają kompetencji do określonych działań, i takie, które ogólnie wyznaczają kompetencje pewnego organu do działań w pewnym zakresie spraw. W szczególności mogą one ten zakres wskazywać dopełniająco (np. poz. 16, art. 3, ust. 1 wskazuje, iż należą do rad „wszystkie sprawy w zakresie władzy i administracji państwowej, nie zastrzeżone na rzecz innych organów”).

2. Przepisy, które zawierają dyrektywy co do pewnych działań psychofizycznych, zwrócone do w pewien sposób określonych osób, nie zaś do organów (instytucji) państwowych, nie przedstawiają z interesującego nas tu punktu widzenia tak zawiłych problemów jak poprzednio omówione. Przykładów takich przepisów, które by osobie fizycznej nakazywały czy zakazywały pewnych czynności nie mających zupełnie charakteru konwencjonalnego (takich, jak np. poz. 137, art. 4, ust. 1: „Zakazuje się wydobywania torfu ... z terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od drzewostanów ...”) jest w roczniku 1958 Dziennika Ustaw stosunkowo niewiele. Większość przepisów właściwych bezpośrednio skierowanych nie do organów państwa, dotyczy podejmowania określonych czynności prawnych, a więc zawiera w sobie element konstruujący tę czynności, nadający określonym zachowaniom się adresata określone znaczenie konwencjonalne, znaczenie zrozumiałe dopiero w powiązaniu z szeregiem innych przepisów. Być może te proporcje są częściowo następstwem pewnej szczególnej fazy naszego prawodawstwa, w większym stopniu zajmującego się w badanym okresie reorganizacjami i porządkowaniem stanu prawnego niż obejmowaniem aktami normatywnymi nowych odcinków życia społecznego.

3. W każdym razie, zważywszy, że tylko przepis nakazujący czy zakazujący osobom fizycznym czynności nie mającej zupełnie charakteru konwencjonalnego może być przepisem, który sam, bez związku z innymi, zawiera w sobie implicite całą pewną normę postępowania w pełni rozwiniętą (tzn. taką, że jej wysłowienia nie należy uzupełniać elementami zawartymi w innych przepisach), dochodzimy do wniosku, iż zawieranie się pewnej normy w jakimś jednym przepisie nie jest zjawiskiem częstym.

Jeśli adresatem normy jest ktoś wskazywany jako właściciel czy dzierżawca, jeśli pewne rozporządzenie rzeczą jest aktem jej sprzedaży, a zapłacenie pewnej sumy pieniężnej uiszczeniem podatku, to przy dostatecznie wnikliwej analizie okaże się, że elementy tego rodzaju normy, gdyby ją brać w pełnym jej rozwinięciu, byłyby wysłowione w wielu przepisach (a więc w tych, które mówią o własności, o ustanowieniu dzierżawy, o sprzedaży, o płatności podatków itd.). Jeżeli na przykład przepis (poz. 164, art. 22, ust. 1) głosi, iż: „Szeregowcy i podoficerowie w czynnej służbie wojskowej są obowiązani do noszenia mundurów i oznak wojskowych”, to jest to skrótowe wyrażenie normy, iż osoby, które uzyskały stopień wojskowy wspomniany w art. 6 ustawy (poz. 164) w sposób określony w art. 7 i następnych, oraz spełniają warunki wskazane w art. 3 tej ustawy, są obowiązane w okolicznościach wskazanych regulaminem służby wewnętrznej i płynącymi stąd nakazami bezpośrednich przełożonych do noszenia odzieży i oznak uznanych za umundurowanie i za oznaki wojskowe przez całą serię dotyczących tego zagadnienia przepisów. W przykładzie tym pedanteria taka wydaje się śmieszna, bo chodzi o sprawę tak prostą, że pojmuje ją każdy, kogo to dotyczyć może. Jeśli jednak bralibyśmy za przykład normę nakazującą przedłożenie organom inspekcji budowlanej zespołu dokumentów potrzebnych dla rozpoczęcia budowy spółdzielczej kolonii mieszkaniowej, to czynność ta (zważywszy na czynności przygotowawcze) byłaby unormowana przez taką ilość przepisów prawnych, zawierających jakieś elementy istotne dla tej normy, że ich systematyczne omówienie wymagałoby osobnej rozprawy.

4. Gdy zawiłość pewnych norm prawnych zmusza do ich wysłownienia w szeregu przepisów zawierających poszczególne fragmenty normy, ważnym problemem staje się taka struktura ustawy, aby fragmenty te można było łatwo odnaleźć. Przykładem aktu normodawczego o wyraźnej pod tym względem strukturze może być ustawa o opłacie skarbowej (poz. 1), ustalająca w kolejnych artykułach od czego (art. 1, ust. 1 i 2), w jakiej co najwyżej wysokości (art. 1 ust. 3 i następne z zawartymi w nich przepisami blankietowymi), kto i w jakich warunkach (art. 2—4), w jakim momencie (art. 5), na czyje ręce (art. 6 i 7) i pod czyją kontrolą (art. 8) powinien uiścić opłatę skarbową; przy tym obszerniejsze rozwinięcie art. 1 tej ustawy zawarte jest w rozporządzeniu Rady Ministrów oraz aktach ministra finansów wydanych w myśl art. 1, ust. 4 ustawy, a ewentualnie w aktach powiatowych rad narodowych w myśl

ust. 6. Mamy tu więc do czynienia z taką strukturą ustawy, iż składając odpowiednio dobrane elementy z przepisów zawartych w kolejnych artykułach tej ustawy możemy sformułować szereg norm dla różnego rodzaju adresatów — przede wszystkim płatników opłaty skarbowej. Ta jasność jest tu możliwa do osiągnięcia w dużej mierze dzięki temu, że normy wyrażone w przepisach tego aktu normodawczego są w większości jednorodnej natury (nakazy zapłaty pewnej kwoty).

III

Nasuwa się kilka postulatów co do sposobu wyrażania norm prawnych w przepisach ustawy. W państwie socjalistycznym, które z jednej strony z założenia ma wciągać do pracy w organach państwowych, zwłaszcza w organach władzy, możliwie wielu robotników i chłopów, a z drugiej strony rozciąga zakres wiążących norm prawnych na znacznie rozleglejszą dziedzinę zagadnień życia społecznego *niż* państwo kapitalistyczne, dbałość o jasne wyrażenie norm prawnych w przepisach powinna być znacznie większa niż w państwie rządzonym przez urzędników wyłącznie.

1. Stąd postulat, by ustawy redagowane były w sposób nie tylko precyzyjny, ale i przejrzysty dla czytelnika nie mającego wykształcenia i rutyny prawniczej. Stąd więc płynie postulat koncentracji w jednym akcie możliwie całego materiału normodawczego dotyczącego danej dziedziny, opatrywania przepisów w miarę możliwości wskazówkami, gdzie kwestia prawna związkowa dla danego przypadku została unormowana, postulat unikania natomiast przepisów odsyłających, a zwłaszcza odesłań do bliżej nie określonych „innych ustaw”, choćby za cenę częstych powtórzeń. Takie powtórzenia utrudniają wprawdzie technikę nowelizacji, ale znakomicie ułatwiają życie obywatelom i pracownikom organów państwowych. W przypadku nowelizacji przepisów mających znaczenie dla szerokiego kręgu adresatów, postulować należy niezwłoczną publikację tekstu jednolitego, choćby bez zmiany numeracji przepisów¹⁰. W przypadku gdy zachodzi konieczność wydania przepisów wykonawczych

¹⁰ Por. § 18, 51, 68 nie uchylonego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 13 V 1939 r., nr 55/63/4 (tekst przedrukowany w pracy A. Podgóreckiego. *Założenia polityki prawa*, Warszawa 1957, Wyd. Prawnicze).

powstaje postulat jednoczesnej publikacji obu aktów, co, zważywszy na technikę prac ustawodawczych w naszym państwie, jest postulatem wykonalnym¹¹.

2. Dalszym postulatem jest tu wymaganie od normodawcy, by miał jasną koncepcję instytucji prawnej przed jej sformułowaniem ustawowym. Wydaje się, że niedopuszczalne jest wydawanie aktów tak sformułowanych, że z góry jest wiadomo i nawet z góry się zakłada, że ich znaczenie ukształtuje dopiero orzecznictwo sądowe czy praktyka administracyjna¹². Ogólnikowe zadania, mgliste kompetencje przyznawane np. ciałom kolegialnym o ogólnikowo zarysowanej strukturze, stwarzają warunki dla złej roboty państwowej, bo z przepisów takich trudno jest bezspornie wysnuć normy kto, co, kiedy, w jakim trybie, pod jakiego rodzaju odpowiedzialnością powinien czynić.

3. Można by też sformułować pewne postulaty natury słownikowej. Wydaje się, że zbytne odbieganie od zasadniczych terminów: „ma obowiązek”, „ma kompetencje”, „ma uprawnienie”, „nie wolno”, „wolno” grozić może nieporozumieniami, zwłaszcza gdy zaczynamy posługiwać się terminami notorycznie wieloznacznymi. Zanalizujmy różne znaczenia słowa „może”, które często używa się w przepisach¹³. Czytamy na przykład (poz. 30, § 2), że na statkach morskich mogą być zatrudniane osoby, które w wyniku badania lekarskiego uznane zostały za zdolne do tej służby, co oznacza zakaz zatrudniania innych. Natomiast gdy czytamy, że (poz. 70, art. 1) nieruchomości może być wyłączone z zachowaniem przepisów danej ustawy, nie oznacza to zakazu dokonywania wyłączeń na innej podstawie, pozostają bowiem w mocy (tamże, art. 38) szczególnie zasady wyłączenia przewidziane w innych ustawach. W art. 2, ust. 1 tejże ustawy zwrot „może” uzupełniony słowem „jedynie” wyraźnie oznacza zakaz odmiennych niż tam wskazano działań, a w ust. 2 zwrot „może” wyraża kompetencje, które mogą mieć charakter obowiązku czy uprawnienia dla odpowiedniego organu państwa. Natomiast w art. 4 („Wyłączenie może polegać na całko»

¹¹ Por. § 3 uchwały Rady Ministrów nr 283/57 z dnia 31 VII 1957 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych (tekst w pracy A. Podgóreckiego, op. cit.).

¹² Tak na przykład swego czasu uzasadniano projekt kodeksu rodzinnego z 1950 r.

¹³ Por. też T. Kotarbiński, *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1953, PWN, s. 47.

witym odjęciu lub na ograniczeniu praw...") zwrot „może” ma charakter zwrotu definicyjnego, konstruuje pojęcie wyłączenia.

Jeżeli za przepis uważać najmniejszą jednostkę systematyzacyjną ustawy, np. ustęp, to niedopuszczalne wydaje się z punktu widzenia przejrzystości ustawy budowanie przepisów składających się na przykład z 6 zdań, ze 130 słów (np. poz. 398)¹⁴.

Problemy tu poruszane, w zasadzie drugorzędne, nabierają jednak donioślejszego znaczenia, i to negatywnego, jeśli są zanedbywane.

¹⁴ Por. § 45 zarządzenia wspomnianego w przypisie 10.