

**Dr. Wacław Makowski**

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego

## O Radzie Prawniczej kilka uwag

W praktyce współczesnego życia państwowego można spostrzec intensywne dążenie do specjalizacji i podziału pracy.

Koncepcje, na których się opierała demokracja początku XIX wieku, wychodziły z założenia równości ludzi posuniętej aż do zlekceważenia potrzeby jakiegokolwiek specjalnego przygotowania i uzdolnienia, gdy chodziło o kierowanie sprawami państwa. Jednakże na gruncie stworzonych przez wpływ tych koncepcyj warunków zaczęła się odbywać samorzutna selekcja; różniczkowanie temperamentów, uzdolnień, zamiłowań i t. p. właściwości indywidualnych prowadzić musiało do wytwarzania grup mniej więcej stałych, poświęcających się szczególnie sprawom państwowym, tak samo, jak inne grupy skupiały techników, kupców i t. p. Ale i w tych grupach następowała dalsza specjalizacja. Dziś mamy zawodowych polityków-parlamentarzystów, posługujących przez całe swoje długie życie; posługujących do wszelkich przedstawicielstw. Szereg posłów na Sejm obecny w Polsce, ma za sobą długą karierę poselską w dawnej Austrii, Niemczech lub Rosji. Z pośród posłów jedni są rezerwą, oczekującą na objęcie tek ministerjalnych, przygotowując się do nich studjami specjalnymi, inni znów prowadzą działalność programowo-polityczną i t. p., pogłębiając jeszcze naturalny proces różniczkowania i podziału pracy organizacyjnej.

Wpływ tej specjalizacji odbijać się musi na całokształcie życia społecznego, prowadząc stopniowo do zmiany pierwotnych nadto nieskomplikowanych wyobrażeń o powszechnym i jednostajnym udziale wszystkich obywateli w sprawach rządzenia organizacją państwową.

Stosownie też do coraz bardziej różniczkujących się i komplikujących zadań administracji państwowej, życie wy-

suwa samo na miejsce schematycznych podziałów władzy, różnaitość odrębnych a skoordynowanych czynności, wymagających odpowiednio uzdolnionych wykonawców.

Pozostawiając narazie na stronie zagadnienie uzdolnień specjalnych w szczególności, chcę tylko zwrócić uwagę na fakt różniczkowania czynności zarządu państwowego i naturalnej w związku z tem selekcji ludzi.

Z chwilą, kiedy spostrzegamy ten proces, odbywający się dotąd w sposób samorzutny, musimy się do niego ustosunkować, a stwierdzając jego naturalny charakter i konieczny rozwój — musimy w miarę naszej umiejętności współdziałać.

To współdziałanie zresztą może polegać jedynie na stwierdzeniu faktów i na ujęciu ich w formuły organizacyjne, odpowiadające naturalnej potrzebie życia.

Pomiędzy innymi dziedzinami administracji państwowej jedno z bardzo ważnych miejsc zajmuje tworzenie i doskonalenie ładu prawnego. W dziedzinie twierdzeń metafizycznych można mówić, że państwo jest to właśnie ład prawny, w sferze życia praktycznego wystarczy, jeśli sprawy ładu prawnego będą traktowane jako sprawy pierwszorzędnej wagi.

Prawo jest nie tylko sformułowaniem wyrazowym pewnych norm współżycia, jest ono ponadto żywą siłą społeczną, kierującą działaniami jednostek, kształtującą kierunek przeżyć psychicznych pokoleń ludzkich, jest zatem potężną dźwignią życia społecznego.

Prawo złe, prawo niezgodne z potrzebą psychiczną społeczności musi w końcu zniknąć, ale nim się to stanie, dział się będzie jednostkom i zbiorowości krzywda, ślad tej krzywdy pozostanie niezatarty w psychice społecznej, jeśli jej na długi czas nie spaczy.

Prawo dobre, oparte o potrzeby psychiczne społeczności, musi zawierać w sobie żywą siłę rozwojową, cechy trwałości i przewidywania, musi być realizacją polityki prawnej.

Lekkomyślne, nieopatrne ustawodawstwo, usiłujące narzucać społeczności prawa, które będą musiały być uchylone, lub pozostaną niewykonywane, podważa samą zasadę prawności, szkodzi zatem trwałości życia państwowego. I często lepiej jest pozostawić zagadnienie wymagające unormowania ustawowego biegowi swobodnej twórczości społecznej, niż narzucać normy ubrane w formę prawa, z którymi dopiero twórczość społeczna musi walczyć, aby je obalić.

Temat ten dałby materiał do szerokich rozważań o istocie prawa i jego stosunku do przeżyć psychiki społecznej, ale dziś

chce poprzestać tylko na stwierdzeniu wagi zagadnienia dla poczynań organizacyjno- i administracyjno-państwowych.

W pracy prawotwórczej społeczności odróżnić należy dwie strony: właściwe tworzenie norm, które jest wynikiem nieujętej dotąd w jakieś stałe formy żywej psychiki społecznej; przedstawicielskie zgromadzenia ustawodawcze są w dzisiejszym stanie rzeczy najlepszym przewodnikiem, pozwalającym spodziewać się, że potrzeby psychiki społecznej z najmniejszemi odchyleniami z ich pomocą mogą być uzewnętrznione; — oraz technika prawnicza, t. j. nadanie prawotwórczej woli społecznej właściwych, odpowiednich jej dążeniom i potrzebom form.

Społeczność bezpośrednio lub przez usta swego przedstawicielstwa sama tylko decydować może o swoich życzeniach w dziedzinie norm współżycia, ale techniczne tych norm ujęcie, takie, aby nie stały się one polem nieporozumień, nie przeczyły rzeczywistym potrzebom i woli, których miały być wyrazem, wymaga umiejętności technicznej. Tam jest inicjatywa i decyzja, tu jest fachowa dorada i techniczne wykonanie.

Chcę mieć dom jasny, ciepły, wygodny, ładny i w tej mierze jedynie miarodajną jest moja wola, ale zawierzyć muszę wiedzy budowniczego, murarza, zduna, stolarza i t. p., że każdy w swoim zakresie użyje swej umiejętności technicznej lepiej, niż gdybym chciał sam wykonywać ich czynności.

Technika prawnicza w dzisiejszym stanie komplikacji stosunków społecznych i ustawodawstwa jest niewątpliwie umiejętnością odrębną, a w tej dziedzinie, przynajmniej tak samo jak w sprawie budownictwa, wszelkie partactwo powodować może szkody niepowetowane.

Stan prawny społeczności należycie zorganizowanej stanowić powinien możliwie najbardziej konsekwentną całość, poszczególne bowiem zagadnienia życia prawnego rozstrzygane według zasad odmiennych, nie dających się skoordynować dokoła wspólnej myśli przewodniej, prowadzić muszą do chaosu.

Twórczość prawna nie może się opierać wyłącznie na ustawodawstwie. Nadmiar ustaw, pisanych pod kątem widzenia potrzeb chwili, potrzeb rzeczywistych, a często także urojonych, sprowadza znowu chaos prawny.

Aby uniknąć partactwa technicznego w ustawodawstwie, sprzeczności postanowień ustawowych, nadużywania, a przez to obniżania powagi aktu ustawodawczego tam, gdzie wystarcza usystematyzowanie prawodawstwa obowiązującego, potrzeba odpowiednio wykwalifikowanej pracy.

Należy w sposób naukowy i rozumowany zestawić materiał prawny nie tylko w dziedzinie prawa sądowego, gdzie jest to najłatwiejsze, ale przede wszystkim w rozmaitych działach prawa administracyjnego, politycznego, skarbowego, gospodarczego i t. p., gdzie tak wiele jest do zrobienia.

Należy dbać dalej, ażeby nowe ustawy nie przydawały zamętu, ale wprowadzały ład. Należy je zatem ustosunkować do odpowiednich działań istniejącego stanu prawnego, aby drogą nowych ustaw uchylać dawne, o ile są złe i uzupełniać ich braki.

Należy wreszcie skoordynować poczynania poszczególnych działów zarządu państwowego w tej dziedzinie i stworzyć warsztat pomocy technicznej dla ustawodawczych projektów rządu i ewentualnie takichże prac parlamentu.

Jakże to wszystko zrobić?

Trzeba wyrobić grono referentów prawniczych, wyspecjalizowanych w poszczególnych działach nauki prawa, obznajmionych z odpowiednim stanem prawnym, wciągniętych do stałej pracy nad systematyzacją obowiązującego ustawodawstwa oraz gromadzeniem postrzeżeń co do ujawnionych braków i potrzebnych udoskonaleń stanu prawnego — oczywiście nie z punktu widzenia programów politycznych, ale wyłącznie techniki prawniczej, ułatwienia i uproszczenia organizacyjnego poszczególnych dziedzin życia zbiorowego.

To grono musi pracować w stałym porozumieniu, tworzyć rodzaj biura prawniczego, oddanego na usługi właściwych kierowników państwa i ustawodawstwa, udzielającego swej pomocy rządowi i parlamentowi.

Jednakże zadanie jest olbrzymie i odpowiedzialne w takim stopniu, że nie tylko poszczególni referenci, ale najbardziej wykwalifikowane ich grono musiałoby poddawać swoje spostrzeżenia, prace i projekty kontroli i opinii prawników, pracujących w tych samych dziedzinach zagadnień, ale nie w składzie administracji państwowej, aby w krytycznej wymianie zdań odrzucić pomysły chybione, wysunąć natomiast rzeczy wymagające rzeczywistego ustawodawczego uregulowania i ustalić technikę tych czynności.

Oczywiście wszystko to musi być dokonywane w sposób gwarantujący możliwą w ludzkich warunkach koordynację i jednolitość kierowniczej myśli, musi zarazem, jak to już podkreśliłem, pozostawić innym właściwym czynnikom decyzję co do celowości politycznej, społecznej, czy administracyjnej podejmowanych projektów, ograniczając się wyłącznie do zagadnień prawniczych.

W ten sposób idąc konsekwentnie drogą najlepszego zaspokojenia nabrzmiałej potrzeby państwowej: uporządkowania stanu prawnego i utrwalenia osiągniętego prawniczego ładu, dochodzimy do koncepcji instytucji, którą pod nazwą „Rady Prawniczej” powołał do życia dekret Prezydenta Rzeczypospolitej 12 sierpnia ub. roku.

Wybrałem tę drogę komentowania dekretu, niejako indukcyjną, która od stwierdzenia potrzeby prowadziła nas do próby jej zadośćuczynienia. Można jednak iść drogą dedukcji i rozpocząć od tekstu dekretu. Tą metodą dojdziemy do wyników podobnych.

Rada Prawnicza składa się z Radców Zwyczajnych, Nadzwyczajnych i Referentów. Referenci przygotowują projekty, redagują uchwały, są zatem organem stałej pracy; Radcowie udzielają opinii, obradują nad projektami w komisjach, tworzonych według specjalności. Przedmiotem opinijowania jest zgodność z Konstytucją, koordynacja z całokształtem ustawodawstwa, wreszcie technika prawnicza.

W myśl Dekretu grono wyznaczonych ze względu na szczególne kwalifikacje urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości lub innych Ministerstw lub wreszcie osób ad hoc powołanych stanowi ośrodek, w którym skupiają się projekty ustawodawcze, opracowane w poszczególnych ministerstwach. Tam opracowywano je pod względem celowości społecznej czy politycznej, tutaj pod względem techniki prawniczej; tam ustalono zasady i potrzeby, tutaj wyszukano dla nich formy prawne.

Ta praca referentów Rady Prawniczej ulega kontroli na posiedzeniach komisyjnych, złożonych z Radców Zwyczajnych i w razie potrzeby Nadzwyczajnych, dopiero tak skontrolowany i zaopiniowany projekt może pretendować o pewną przynajmniej doskonałość techniczną i ubiegać się o aprobatę Rządu i Parlamentu.

Rozporządzenie Rady Ministrów, zawierające Regulamin Rady Prawniczej, rozwija konsekwentnie te same myśli, czy to ustalając podział Rady na komisje, czy też tryb opinijowania projektów w Radzie.

Potrzeba takiej lub podobnej instytucji była już odczuwana u nas oddawna. Szereg projektów co do utworzenia „Rady Stanu”, albo „Rady Prawodawczej”, wychodzący od prawników z różnych obozów politycznych, obracał się około zagadnienia wyżej poruszonego. Jedni szerzej, inni ciasniej za-

kreślali zadania projektowanej instytucji, ale wszyscy godzili się na jej potrzebę w zakresie ulepszenia stanu prawnego w Państwie.

Przeważnie też wszyscy spoglądali ku Francji, widząc we francuskiej Radzie Stanu wzór do naśladowania w tym wypadku.

Dekret 12 sierpnia 1926 poszedł także tą drogą; jednakże, mając przed oczyma organizację i zmiany, jakie zaszły w roli Rady Stanu francuskiej, Dekret sierpniowy odrzucił wszystko to, co było w niej albo nieaktualne, albo przekazane innym instytucjom. Cała kompetencja sporna Rady Stanu stanowi u nas zakres działania Trybunału Administracyjnego. Tworzenie organu wyposażonego w szczególnie kompetencje kontroli administracyjnej, jakie w niewielkim zresztą zakresie pozostały jeszcze Radzie Stanu francuskiej, byłoby niewskazane, nie mając bowiem usprawiedliwienia w tradycji, wywoływałoby nowy zamęt w tak już dość biurokratycznie ciężkim naszym aparacie administracyjnym. Zresztą ta rola Rady Stanu tak samo, jak jej samodzielna rola rządząca upadły już i we Francji. Dzisiaj Rada Stanu nie pretenduje do wpływów i znaczenia, jakie miała za Napoleona. Ustrój parlamentarny skoncentrował sprawy ustawodawcze i odpowiedzialność rządową w innych organach państwowych. Natomiast prawie powszechna opinja uczonych prawników i mężów stanu Francji uznaje znaczenie Rady Stanu jako organu doradczego w sprawach opieki nad stanem prawnym Państwa.

Organizacja Rady Stanu, składającej się również z różnej kategorii członków, z różnym zakresem działania i różnym stanowiskiem urzędowym, wypróbowana przez wieloletnie doświadczenia, stała się wzorem, powtórzonym prawie dosłownie przez Dekret o Radzie Prawniczej.

Jednakże organizacja Rady Prawniczej zakrojona na daleko mniejszą skalę niż Rada Stanu, licząca się z największą oszczędnością budżetową i osobową, nie utworzyła stałych płatnych stanowisk Radców w Radzie Prawniczej, nie miała także wyrobionego, jak we Francji, trybu pracy.

Stąd obok wykonywania merytorycznych swych zadań Rada Prawnicza musiałaby dopiero wypracowywać formy swego postępowania, co oczywiście może prowadzić do pewnych zmian w organizacji.

Dopatrywanie się lub poszukiwanie możliwości przekształcenia Rady Prawniczej w organ współzawodniczący z Sejmem, jest oczywiście błędem, zarówno ze strony tych,

którzyby tego chcieli, jak ze strony tych, którzy się tego obawiają. Wprost przeciwnie rozwój potrzeb dzisiejszej organizacji państwowej i jej prawidłowego funkcjonowania prowadzi, jak to wyżej starałem się wykazać, do konieczności tworzenia organów o zadaniach specjalnych; organy te muszą być oczywiście skoordynowane i podporządkowane naczelnym organom kierowniczym państwa, muszą być ich narzędziem. Takiem narzędziem jest Rada Prawnicza. Parlament w pracy swej może znaleźć w niej taką samą pomoc, jak Rząd, a pomoc ta może i powinna przynieść wyraźną poprawę stanu prawnego w Rzeczypospolitej.