

MGR KAZIMIERZ MATUSZEWSKI

Starszy Asystent Uniwersytetu Poznańskiego

ZAGADNIENIE TEKSTÓW JEDNOLITYCH

I.

Rosnąca ilość jednolitych tekstów ustaw, pojawiających się w polskim życiu konstytucyjnym od r. 1926, nakazuje bliżej przyrzeć się temu zagadnieniu i naszej praktyce. Zagadnienie samo należy do pola techniki ustawodawczej, której zadaniem jest doskonalenie prawodawstwa, jako jedno z ważnych zadań nowoczesnego państwa, wspierającego się na zasadzie praworządności. Jeżeli prawo pisane jest podstawą życia społecznego, to powinno być jasne, zrozumiałe i dostępne w tekście dla każdego. W przeciwnym razie łatwo może dojść do stanu, kiedy prawo w wielkiej mierze stanie się dla ogółu wiedzą tajemną.² Temu niepożądanemu wysoce stanowi mają zaradzić środki techniki ustawodawczej, niekiedy — już nawet w starożytnym Rzymie" — ujęte w osobną ustawę o tworzeniu praw. Technika ta zajmuje się zagadnieniami przygotowania, rozpowszechniania i porządkowania przepisów prawnych oraz kwestią organów wykonawczych.⁴ Przygotowanie czyli opracowanie z punktu techniki ustawodawczej dotyczy języka ustawy, nagłówka czyli tytułu,⁵ ogólnego układu,⁶ skrótów i uproszczeń, klauzuli wykonawczej i derogacyjnej. Rozpowszechnienie czyli udostępnienie

¹ W r. 1933 w naszym Dzienniku Ustaw ogłoszono 17, w r. 1936 — 20 tekstów jednolitych.

² Na taki stan słyszy się u nas narzekania w stosunku do ustawy o opłatach stempowych z 1 VII 1926. O postulacie demokratyzacji prawa — zob. Peretiatkowicz, *Studia Prawnicze*, 1938, str. 103.

³ Np. *Lex Licinia*, *Lex Libutia*, *Lex Caecilia Didia*. Por. Luce, *Legislative Procedure*, 1922, str. 545.

⁴ Aker i i., *Zasady techniki ustawodawczej*, 1934.

⁵ Nie ma tu znaczenia to, że w niektórych ustrojach nagłówek tworzy część składową ustawy, jak w Polsce, Anglii, Stanach Zjednoczonych Ameryki Płn. Barthélemy — Duez, *Traité de droit constitutionnel*, 1926, str. 576. We Francji tytuł tylko wtedy należy do ustawy, gdy został przez izby przegłosowany. Duguit, *Traité*, IV, str. 301. W ustroju angielskim istnieją dwa tytuły ustawy, pełny i skrócony, *short title*, złożony zwykle z dwóch słów.

⁶ Przykładem braku układu jest rozp. Prez. z 24 XI 1927 o ubezpr. pracowników umysłowych, Dz. U. poz. 911, gdzie pięknie pomieszano przepisy materialne z organizacyjnymi i procesowymi.

przepisów dotyczy przede wszystkim kwestii organów publikacyjnych. Porządkowanie przepisów obejmuje dwa akty, kodyfikację i teksty jednolite. Do przeprowadzenia tej całej pracy technicznej istnieją osobne organy wykonawcze nieraz o bardzo wysokiej kompetencji, jak komisje kodyfikacyjne, biura prawne i parlamentarne komisje prawnicze.

II.

Forma aktu ustawodawczego jest ważką dla stałości stosunków prawnych. Współrealizuje ona jeden z celów prawa, legalność, niosącą bezpieczeństwo prawne.⁷ Wyrazem legalności jest nienaruszalność ustawy nie tylko w stosowaniu, lecz i co do formy jej zmiany. Brak usztywnienia formy pociąga za sobą niepewność prawną. W pierwszych latach odbudowanej niepodległości naszego państwa nie można było formie aktów ustawodawczych — a także innych — przypisywać ścisłego znaczenia dla ich mocy obowiązującej z uwagi na wielką płynność prawną. Tak zapewne ma się rzecz z konstytucyjnym charakterem statutu śląskiego. Kiedy jednak zręby prawno-polityczne naszej państwowości zostały już dość dawno rzucone a tymczasowość powinna ustąpić miejsca stałości, forma aktu ustawodawczego przestała być obojętna i odstępstwo od niej musi budzić zastrzeżenia w imię praworządności, przyjętej w naszym systemie prawno-politycznym. Tekst ustawy — jej formalna budowa — jest w naszym ustroju nietykalny dla wszystkich władz poza ustawodawcą. Ten jednak często nowelizuje jedną ustawę w różnym czasie. Ilość nowel bywa tak duża, że zaciemnia obraz ustawy. I wtedy dla celu zupełnie praktycznego, dla łatwiejszego ogarnięcia całości ustawy, dla uzyskania systematyki zewnętrznej wydaje się jednolity tekst ustawy.⁸ Jest to szczególnej wagi przy inflacji przepisów, zmieniających ustawę w różnym czasie — przykładem nasza pragmatyka cywilna.

Tekst jednolity jest to akt rządowy, który gromadzi, systematycznie porządkuje i ogłasza w jednym tekście normy wielu aktów ustawodawczych, odnoszących się do pierwszego z nich.⁹ To upo-

⁷ Por. Radbruch, O celu prawa, RPES 1937, str. 331.

⁸ Austin w swych *Lectures on Jurisprudence* (str. 1023) stwierdza, że the expediency of codification follows from the bulk and uncognoscibility of unsystematized law. It is better to have a law expressed in generals, systematic, compact and accessible, than one which lies dispersedly, buried in a heap of particulars, bulky and inaccessible.

⁹ Podobnie D'Alessio, *Istituzioni di diritto amministrativo*, t.1, 1932, str. 76. Presutti, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, t.1, 1931, str. 59. Zagadnieniu tekstów jednolitych najwięcej uwagi poświęcono w literaturze włoskiej.

rządkowanie obejmuje zastosowanie nowej numeracji artykułów i ich części oraz wprowadzenie do tekstu ustawy zmian, przewidzianych w nowelach, w szczególności skreślenie poszczególnych słów lub całych zdań i uzupełnienie tekstu nowymi słowami lub zdaniami. Nie chodzi tu o wprowadzenie zmian, konstruowanych w drodze logicznego wynikania. Dopuszczalne są — powiada Presutti — tylko czysto gramatyczne modyfikacje tekstu ustawy. Przez tekst jednolity nie można dokonywać żadnej materialnej zmiany w tekście ustawy. Wprowadzenie jej poprzez tekst jednolity jako akt rządu byłoby sprzeczne z zasadą legalności, która poddaje rząd aktom ustawodawczym, i czyniłoby z rządu jakiegoś pomocniczego ustawodawcę, niezgodnie z konstrukcją ustrojową. Prymat polityczny rządu nie zwalnia go od podległości prawu. Tekst zatem jednolity jest technicznym jedynie uporządkowaniem obowiązującego tekstu ustawy.

Oczywiście, ogłosić tekst jednolity może każdy. Nie ma to jednak żadnego znaczenia prawnego. Tylko tekst jednolity wydany przez rząd ma moc prawną. Ta moc prawna tekstu jednolitego jest bardzo wąska z uwagi na czysto praktyczny cel instytucji i ogranicza się do tego, że władze państwowe¹⁰ mają obowiązek w swych aktach powoływać się tylko na tekst jednolity, nie zaś na objęte nim ustawy i nowele. Aby jednak taki obowiązek prawny wiązał się z tekstem jednolitym, rząd musi mieć wyraźne upoważnienie ustawodawcy do wydania tekstu jednolitego z uwagi na zasadę formalnej nienaruszalności tekstu ustawy. W naszym ustroju dzięki temu właśnie upoważnieniu ustawodawcy tekst jednolity może być ogłoszony w Dzienniku Ustaw. Jaki ma charakter to upoważnienie ustawodawcze — nie jest w doktrynie zgodnie ustalone. Na ogół przyjmuje się, że wydany na podstawie tego upoważnienia tekst jednolity nie ma formalnej mocy ustawy. Są jednak i poglądy przeciwnie. D'Alessio uważa, że to upoważnienie jest formalną delegacją władzy ustawodawczej, zatem tekst jednolity wstępuje w miejsce wszystkich poprzednich ustaw. Dlatego — powiada — przepis umieszczony w tekście jednolitym, powinien mieć walor ustawy formalnej, sprzeczny zaś z nim przepis ustawy powinien być uważany za uchylony przez tekst jednolity. Włoska jednak praktyka konstytucyjna, na której tle powstał ten pogląd, nie podziela go. Jeśli bowiem przy kompilacji tekstu jednolitego okaże się potrzeba zmian w ustawach, wtedy w ustroju włoskim wymagana jest forma ustawy dla tego tekstu.

¹⁰ Pozostawiam na uboczu kwestię, czy powołanie się ustawodawcy w późniejszej noweli na tekst jednolity jest jego autoryzacją.

Tekst jednolity nie jest aktem ustawodawczym.¹¹ Nie ma więc odrębnej mocy obowiązującej od składników, z których powstał, i to obowiązujące jest do nich sprowadzalne. Tekst jednolity nie znosi mocy obowiązującej pominiętych w nim norm prawnych ani nie nadaje umieszczonym. Włączenie do tekstu jednolitego zdania, którego ustawodawca nie ustanowił jako normy prawnej, nie udziela temu zdaniu cech tej normy. Zakaz badania ważności należycie ogłoszonych ustaw z art. 64/5 konstytucji kwietniowej nie odnosi się do tekstu jednolitego. To też sądy nie są nim krępowane i mogą badać zgodność tekstu jednolitego z tekstem nowel. Nasuwa się jednak pytanie, czy to samo uprawnienie przysługuje także rządowym władzom administracyjnym. Wątpliwość ta powstaje dlatego, że tekst jednolity jest aktem rządowym i zasada hierarchii nie powinna by dopuszczać stosowania przez podporządkowane władze administracyjne innych norm jak wskazane przez rząd. Pomimo ograniczonej mocy prawnej tekstu jednolitego sędzę, że uprawnienie badania zgodności tekstu jednolitego z normami nowel nie przysługuje rządowym władzom administracyjnym ze względu na zasadę budowy hierarchicznej. Forma ogłoszenia tekstu jednolitego, rozporządzenie czy obwieszczenie, jest tu obojętne.¹² Natomiast nie widzę powodu, dla którego należało by władzom samorządowym w dziedzinie własnej, więc nie w poruczonej, odmawiać tego prawa badania.

Po pewnych wahaniach wytworzyła się już u nas praktyka, pewne konstytucyjne prawo zwyczajowe, że tekst jednolity ogłasza właściwy minister w formie obwieszczenia. Niekiedy jednak funkcja ta przypada głowie państwa, co jest może mniej odpowiednie i przy takim rozumieniu tekstu jednolitego, jak wyżej przedstawiono, nie dało by się pogodzić z konstytucyjnym stanowiskiem Prezydenta w naszym ustroju.

III.

Tekst jednolity jest wyrazem zewnętrznego ujednolicenia wielokrotnie zmienianej ustawy. Nie leży w jego zakresie uporządkowanie stanu prawnego, usunięcie sprzecznych czy krzyżujących się czy wielorakich na obszarze państwa norm prawnych, uzgodnienie normy z nadrzędną lub zgola wprowadzenie do aktu ustawodawczego pewnej normy z aktu podrzędnego. Takie działania są pracą kodyfikacyjną, która wymaga nowego aktu ustawodawczego.

¹¹ Tak samo np. Costamagna, *Corso di diritto costituzionale*, 1933 str., 273.

¹² T. Szymański, W sprawie tekstów jednolitych, *GA* 1937, str. 783, nie rozstrzyga tej kwestii.

W szczególności uzgodnienie ustawy z konstytucją nie może być uznane za leżące w polu tekstu jednolitego. „W pojęciu uzgodnienia — wyjaśniał N. T. A.¹³ — mieści się nie tylko potrzeba wyjaśnienia, czy dana ustawa odpowiada zasadom konstytucji i jako z nimi zgodna może zachować moc obowiązującą, lecz również konieczność zdecydowania, czy istniejąca ustawa ma być zniesiona całkowicie czy też zmieniona ... Pozostawienie władzom wykonawczym prawa decydowania, iż dana ustawa jako diametralnie sprzeczna z ustawą konstytucyjną nie ma już obowiązującej, wytworzyłoby chaos nie tylko w zastosowaniu ustaw sprzecznych z zasadami konstytucji, lecz również ustaw w najzupełniejszej z tymi zasadami zgodzie będących”. Co N. T. A. odnosi do całej ustawy, można z tym samym uzasadnieniem odnieść do poszczególnego przepisu ustawy. Na podobnym stanowisku stanął Sąd Najwyższy w głośnym i zasadniczym orzeczeniu swego Zgromadzenia Ogólnego z 16 II 1924, gdzie dla przepisów wymagających szarmonizowania z konstytucją żądał aktu ustawodawczego.¹⁴ Oba orzeczenia wydane na tle konstytucji marcowej zachowują swój walor i pod rządem konstytucji kwietniowej, gdy pod względem znaczenia i formy ustawy nic się nie zmieniło. Uzgodnienie więc ustawy z konstytucją nie może się dokonywać w drodze tekstu jednolitego, lecz wymaga aktu ustawodawczego. Dlatego też w drodze tekstu jednolitego nie zrealizowano nakazu art. 126/2 konstytucji marcowej, lecz uzgadniano instytucje prawne z konstytucją w drodze ustawodawczej. Dlatego słusznie przyjęto w art. 122 ustawy samorządowej z 1933 r., że uzgodnione teksty obowiązujących ustaw samorządowych ustali Prezydent w drodze rozporządzeń z mocą ustawy, mając upoważnienie do poczynienia zmian wynikających z potrzeb kodyfikacyjnych. Uzgodniony tekst ustawy nie jest już tekstem jednolitym. Są to dwa różne pojęcia. Tekst uzgodniony jest wyrazem kodyfikacji, tekst jednolity — wyrazem systematyki zewnętrznej.

IV.

W naszej praktyce prawodawczej rozróżnienie między materialnym uzgadnianiem a technicznym ujednoliceniem tekstu ustawy nie jest ściśle przestrzegane. Praktyka nasza poszła w tym kierunku, że uwzględnia się w tekstach jednolitych nie tylko wyraźnie wskazane zmiany tekstu ustawy, lecz wprowadza również do tekstu

¹³ Wyr. z 7 X 1924. Zb. wyr. NTA II 452.

¹⁴ Zbiór orzeczeń S. N. II 17.

¹⁵ Par. np. uzgodnienie organizacji sądownictwa z art. 78 konstytucji marcowej przez ustawę z 18 V 1921 Dz. U. poz. 278.

zmiany, wynikające z wykładni i zmierzające do usunięcia luk. Upoważnienie do zmian redakcyjnych, do przystosowania brzmienia przepisu do nowel interpretowane jest w sensie kodyfikacyjnym, materialnego uzgadniania, nie tylko technicznego ujednolicenia ustawy. Jeśli ta praktyka, zresztą w istocie pożądana dla jasności stanu prawnego, budzi wątpliwości konstytucyjne, gdy chodzi o dedukcję zmian z równorzędnych aktów ustawodawczych, to tym poważniejsza jest wątpliwość, gdy tekst jednolity we własnym zakresie uzgadnia akt ustawodawczy z konstytucją. Przykładem takim jest tekst jednolity rozporządzenia Prezydenta z dnia 19 I 1928 r. o organizacji władz administracji ogólnej Dz. U. 1936 poz. 555. Uwzględniono tu zmiany z aktu nadrzędnego, jakim jest konstytucja kwietniowa i z aktów podrzędnych jak rozporządzenia rady ministrów i ministrów.¹⁶ Powstaje pytanie, czy taka praktyka jest uzasadniona przede wszystkim co do kwestii konstytucyjnych. Trzeba więc nasamprzód zdać sobie sprawę, jakie elementy konstytucji wprowadzono do tekstu jednolitego. Najbardziej rzucającą się w oczy jest zmiana wprowadzona na podstawie art. 72 konstytucji kwietniowej, który przyjmuje podział administracji na rządową i samorządową. Stąd w nowym tekście rozporządzenia zastąpiono dotychczasowy termin „władze względnie administracja państwowa” przez termin „władze względnie administracja rządowa”. W art. 24 wprowadzono „siły zbrojne” w myśl rozdziału VIII konstytucji zamiast poprzedniej „siły zbrojnej”, co jest rzeczą małego znaczenia. W art. 41 rozporządzenia opuszczono w odniesieniu do samorządu wojewódzkiego słowa „na zasadach ustalonych Konstytucją”, ponieważ one — wzięte z art. 67 konstytucji marcowej — mają nie mieć odpowiednika w konstytucji kwietniowej. Wreszcie w związku z art. 25/3 konstytucji podporządkowano wojewodę prezesowi rady ministrów (art. 8 rozporządzenia) i uwzględniono sprawę reprezentacji rządu na szczeblu wojewódzkim w art. 10 p. 1 i art. 124 rozporządzenia.

Zmiany powyższe wskazują, że ma się tu do czynienia z uporządkowaniem stanu prawnego, z uzgodnieniem dwóch różnorodnych aktów ustawodawczych, nie zaś z technicznym tylko uporządkowaniem tekstu. Jest to praca kodyfikacyjna, nie zaś ujednolicająca. Dlatego też forma, w którą przyobleczone nowy tekst rozporządzenia o organizacji władz administracji ogólnej, nie jest odpowiednia. Raczej byłby wymagany nowy akt ustawodawczy, niż tekst jednolity. Zdziwia też pewna niekonsekwencja. Wymiana nazw

Wykaz zmian i uwzględnionych aktów prawodawczych podaje Hausner w GA, 1936, str. 710.

w tekście objęła nazwy organów państwowych, ustalone w konstytucji. Jeśli uznano, że to leży w zakresie tekstu jednolitego, to konsekwentnie powinno się chyba zmienić dawną nazwę formy prawodawczej na nową. Konstytucja kwietniowa nie zna rozporządzeń z mocą ustawy, lecz jedynie dekrety. Tym czasem tekst jednolity mówi w nagłówku o rozporządzeniu z mocą ustawy. Że takiej wymiany nazwy formy ustawodawczej nie można było przyjąć, jest oczywiste.

Pozostaje kwestia zasięgu legitymacji do wydania tekstu jednolitego. Upoważnienie to mieści się w nowelach z dnia 12 VI 1934 r. Dz. U. poz. 743 art. 2 i z dnia 28 XII 1934 r. Dz. U. poz. 976 art. 122. Pierwsza legitymacja obejmuje przystosowanie brzmienia artykułów do wymienionych w noweli aktów, wśród których brak konstytucji. Druga dotyczy uwzględnienia przy tworzeniu tekstu jednolitego przepisów wydanych do 25 VIII 1936 r. Otóż to uwzględnienie przepisów w wypadku omawianego rozporządzenia poszło dalej, niż to wynika ze zwykłego rozumienia tekstu jednolitego. Utożsamiono bowiem uwzględnienie przepisów z uzgodnieniem norm różnorodnych. Gdy zaś ma się tu do czynienia z pracą kodyfikacyjną, z uporządkowaniem stanu prawnego, nie zaś tylko z technicznym uporządkowaniem tekstu ustawy, to forma użyta do wydania tekstu jednolitego z uwagi na treść w nim pomieszczoną nie jest odpowiednia. Treść tekstu jednolitego wykracza poza jego ramy. Forma, użyta do ogłoszenia nowego tekstu prawa o organizacji władz administracyjnych, nie jest zgodna z zasadą legalności. Można mówić o przekroczeniu ustawodawczego upoważnienia. Ta legitymacja ustawodawcza nie jest delegacją władzy ustawodawczej, o czym w naszym ustroju można mówić ewentualnie tylko w odniesieniu do dekretów. Zresztą i wąska moc prawna tekstów jednolitych nie pozwala mówić o tej delegacji. Jeśli więc jednolity tekst rozporządzenia o organizacji władz administracji ogólnej jest pracą kodyfikacyjną, to należało się spodziewać raczej dekretu organizacyjnego. Można jeszcze dodać, że tekst ten, naruszając jedną z zasad ustawodawstwa w naszym ustroju państwowym, wątpliwymi interpolacjami nie dotyka praw i obowiązków obywateli. O tyle też nie ma szans stania się przedmiotem rozważań i decyzji sądowych.