

STANISŁAW CZEPITA

REGUŁY KONSTRUKCJI SYSTEMU PRAWNEGO A PRAWOTWÓRSTWO

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Przedmiotem artykułu jest miejsce i funkcja reguł konstrukcji systemu prawnego w procesie prawotwórczym. Artykuł pomyślany jest jako zagajenie dyskusji nad powyższym zagadnieniem, przeto kładę w nim większy nacisk na przedstawienie problemów i postawienie pytań związanych z rozważanym tematem niż na formułowanie wyczerpujących i ostatecznych odpowiedzi na te pytania. Wskazuję przy tym, że uznanie trafności określonych odpowiedzi zależy od przyjęcia takich a nie innych poglądów w różnorodnych kwestiach w istotny sposób powiązanych z rozważanym zagadnieniem.

II. CHARAKTERYSTYKA REGUŁ KONSTRUKCJI SYSTEMU PRAWNEGO

Przyjmując wywodzącą się od G. H. von Wrighta, a rozpowszechnioną w polskiej literaturze (choć pod innymi niż u autora *Norm and action* terminami) typologię dyrektyw: normy postępowania - dyrektywy techniczne - reguły sensu, można spróbować scharakteryzować status semiotyczny reguł konstrukcji systemu prawnego poprzez wskazanie, do którego z wyróżnionych typów należą¹.

Reguły konstrukcji systemu prawnego potraktować można jako skierowane do prawodawcy normy nakazujące lub zakazujące mu w pewien sposób postępować w procesie prawotwórczym, przy czym kwestią drugorzędną jest, czy prawodawcę - jako adresata tych norm - ujmie się wąsko (prawniczo) czy szeroko (socjologicznie). Odmienne, reguły konstrukcji systemu prawnego można potraktować jako dyrektywy techniczne wskazujące, jak postępować w procesie prawotwórczym, by osiągnąć stan rzeczy polegający na skonstruowaniu systemu prawnego (poprawnego systemu prawnego), przy czym ów stan rzeczy może, ale nie musi być potraktowany jak cel, który chcemy osiągnąć. Można wreszcie ująć reguły konstrukcji systemu

¹ G. H. von Wright, *Norm and action. A logical enquiry*, London 1963, s. 6 - 16. W literaturze polskiej np. Z. Ziemiński, M. Zieliński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedziania*, Warszawa 1992, s. 20 i n.

prawnego jako reguły sensu ogromnie złożonej i długotrwałej czynności konwencjonalnej - konstruowania systemu prawnego. To ostatnie ujęcie przyjmuję w niniejszym artykule².

Wybór ostatniego ujęcia nie ma jednak świadczyć, że ujęcia wcześniej wymienione uważam za błędne. Sądzę natomiast, że przyjęcie takiej a nie innej charakterystyki semiotycznej reguł konstrukcji systemu prawnego jest skorelowane z określoną wizją prawa. W szczególności ujęcie reguł konstrukcji systemu prawnego jako swoistych reguł sensu czynności konwencjonalnych wydaje się być skorelowane z tymi wizjami prawa, które uważam za najpłodniejsze.

W wybranym ujęciu reguły konstrukcji systemu prawnego są regułami sensu czynności konwencjonalnych, jakimi są akty prawotwórcze systemu prawnego. Nie chodzi tu jednak oczywiście o reguły sensu danego aktu jako faktu prawotwórczego takiego a nie innego rodzaju dla takiego a nie innego systemu prawnego. Chodzić natomiast może o reguły sensu danego aktu jako w ogóle faktu prawotwórczego dla danego systemu prawnego, czy głębiej - o reguły sensu danego aktu jako faktu prawotwórczego (ewentualnie faktu prawotwórczego danego typu) dla typu systemów prawnych, czy jeszcze głębiej - o reguły sensu danego aktu jako w ogóle faktu prawotwórczego, tj. tworzącego prawo w jakimkolwiek systemie.

Każdorazowo chodzi przy tym głównie o reguły sensu danego aktu jako źródła "prawa" pojmowanego jako system, zatem o te reguły sensu, które określają sens danego faktu prawotwórczego poprzez wskazanie, jak ma się on do innych faktów prawotwórczych (faktów innego rodzaju, tego samego rodzaju, ale wcześniejszych czy późniejszych, wyższych czy niższych hierarchicznie). Rozgraniczenie między regułami konstrukcji systemu prawnego a tymi regułami sensu aktów prawotwórczych, które nie mają takiego charakteru, pozostaje oczywiście nieostre.

O potraktowaniu określonych reguł jako reguł konstrukcji systemu prawnego decyduje także to, czy ujmemy system prawny jako system aktów normatywnych, przepisów prawnych czy norm prawnych. W tym ostatnim przypadku charakter reguł konstrukcji systemu prawnego należałoby przypisać co najmniej niektórym regułom szeroko rozumianej wykładni (egzegezy), zwłaszcza regułom kolizyjnym.

To, jakie reguły zaliczamy do reguł konstrukcji systemu prawnego, zależy także od tego, czy chodzi nam o system aktów, przepisów czy norm - ważnie ustanowionych, choćby jeszcze nie ogłoszonych, czy ważnie ustanowionych i ogłoszonych, czy takich, które weszły w życie³, a nawet o system prawny jako system, w skład którego wchodzi normy indywidualne i konkretne ustanowione w aktach stosowania prawa. Rozstrzygnięcie tej kwestii decyduje o zaliczeniu bądź niezaliczeniu do reguł konstrukcji systemu pra-

² W tej kwestii por. także S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 27 - 28, 47 i n.; tamże o stosunku reguł konstrukcji systemu do zasad techniki prawodawczej, s. 157 - 160.

³ O regułach wejścia w życie jako regułach konstrukcji systemu por. ibidem, s. 73 - 80; o regułach publikacji w tym aspekcie zob. S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych - przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, w: *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 1992, s. 335 - 348.

wnego np. niektórych reguł promulgacji, reguł wejścia w życie, a także ewentualnie zasady praworządności⁴.

Truizmem jest stwierdzenie, iż reguły konstrukcji systemu prawnego są często wyrażeniami dyrektywalnymi o znaczeniu niedookreślonym⁵. Odnosi się to zwłaszcza do reguł, które można nazwać treściowymi, a które wyznaczają te warunki ważności aktu prawotwórczego (jako aktu współkonstruowania systemu prawnego), które dotyczą relacji pomiędzy owym aktem a innymi aktami prawotwórczymi ze względu na ich treść - w przeciwieństwie do reguł formalnych, tzn. wyznaczających formalne warunki ważności aktów prawotwórczych (np. wymóg zgodności treściowej aktu wykonawczego z aktem upoważniającym, zasada poszanowania praw nabytych jako reguły treściowe; *lex retro non agit*, *lex posterior derogat priori* jako reguły formalne, choć ostrej cezury pomiędzy tymi typami postawić nie można).

Ogólnie zresztą odmienności reguł konstrukcji systemu prawnego w porównaniu z paradygmatycznymi regułami sensu czynności konwencjonalnych, jakimi są reguły szachów, wpływają w istotny sposób na zatarcie modelowych różnic pomiędzy przyjętym tutaj ujęciem reguł konstrukcji systemu jako reguł sensu czynności konwencjonalnych a pozostałymi ujęciami owych reguł jako swoistych dyrektyw technicznych czy meta-norm.

III. REGUŁY KONSTRUKCJI SYSTEMU PRAWNEGO A WIZJE PRAWA

Sformułowana powyżej charakterystyka reguł konstrukcji systemu prawnego zakłada trafność podstawowych idei pozytywizmu prawniczego w wersji rozwiniętej przez H. L. A. Harta i jego zwolenników. Łatwo dostrzec, że przyjęcie innej wizji prawa wpłynęłoby na zmianę istotnych elementów charakterystyki, a także katalogu owych reguł.

Przyjmując klasyczną pozytywistyczną (Austinowską) wizję prawa należałoby scharakteryzować reguły konstrukcji systemu prawnego jako nakazy skierowane przez prawodawcę do samego siebie, dla których racją stanowienia jest chęć zorganizowania sobie procesu prawotwórczego i które mogą być w każdej chwili przez niego odwołane lub zmienione.

Zakładając technologiczną wizję prawa należałoby potraktować reguły konstrukcji systemu prawnego jako swoiste dyrektywy polityki prawa, dla których racją kierowania się nimi jest ich skuteczność, przy czym katalog i treść owych reguł będą oczywiście różne w różnych wariantach owej wizji, w szczególności inne w wariacie zamkniętym, a inne w wariacie otwartym (np. do co centralizacji czy decentralizacji systemu źródeł prawa)⁶.

⁴ Tak np. u podstaw zaliczenia przez L. L. Fullera zasady praworządności do katalogu zasad "wewnętrznej moralności prawa" (reguł konstrukcji systemu prawnego) wydaje się leżeć taka wizja systemu prawnego, iż w skład tego systemu wchodzi także normy indywidualne i konkretne wydane na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych; zob. L. L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 125 i n.

⁵ O niedookreśloności wszelkich reguł wchodzących w skład normatywnej koncepcji źródeł prawa zob. np. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 245 - 248.

⁶ Charakterystykę technologicznej wizji prawa przyjmuję za L. Morawskim, *Argumentacje, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe*, Toruń 1988, s. 29 i n.

W koncepcjach prawnonaturalnych w wersji krytycznej, tzn. traktujących prawo naturalne jako kryterium oceny prawa pozytywnego, reguły konstrukcji systemu prawnego miałyby status dyrektyw technicznych - często o domyślnym jedynie poprzedniku - wskazujących, jak skonstruować system prawa w tym sensie dobry, że nie naruszający określonych wartości. Z koncepcjami prawnonaturalnymi w wersji walidacyjnej, tzn. traktujących prawo naturalne jako kryterium obowiązywania norm prawa pozytywnego, bardziej harmonizuje ujęcie reguł konstrukcji systemu jako reguł sensu czynności konwencjonalnych, tyle że zaangażowanych aksjologicznie, tak że "ważny" akt prawotwórczy jest jednocześnie dobrym aktem prawotwórczym. Z kolei różnice pomiędzy materialnymi a formalnymi koncepcjami prawa natury przejawiają się w położeniu nacisku na odpowiednio materialne albo formalne reguły konstrukcji systemu prawnego.

Ujęcie reguł konstrukcji systemu prawnego jako swoistych reguł sensu zdaje się najlepiej konweniować z komunikacyjną wizją prawa. Reguły konstrukcji systemu prawnego są w ramach owej wizji regułami organizującymi autentyczną i swobodną komunikację pomiędzy społeczeństwem a władzą, czy pomiędzy poszczególnymi odłamami społeczeństwa. Rolę naczelną reguły konstrukcji systemu pełni w owej wizji tak czy inaczej wyartykułowana idea umowy społecznej, prowadząca do wyeksponowania doniosłości konsensualnych źródeł prawa⁷.

Z kolei zakładając retoryczno-topiczną wizję prawa, reguły konstrukcji systemu prawnego należałoby ująć jako swoiste dyrektywy techniczne, czy raczej *prudential rules*, wskazujące jak argumentować na rzecz określonego ukształtowania nie tyle prawa jako systemu, co raczej globalnej sytuacji prawnej członków danej społeczności, by była ona przez nich generalnie akceptowana. Reguły konstrukcji miałyby przy tym w owej wizji charakter z założenia niesystematyczny, zarówno w tym sensie, że nie tworzyłyby uporządkowanego systemu, jak i w tym, że odwołanie się do jednej i tej samej reguły mogłoby mieć w różnych sytuacjach walor argumentu za przyjęciem całkowicie różnych rozwiązań⁸.

IV. REGUŁY KONSTRUKCJI SYSTEMU PRAWNEGO JAKO REGUŁY STERUJĄCE SYSTEMEM PRAWOTWÓRCZYM

Relacje pomiędzy regułami konstrukcji systemu prawnego a prawotwórstwem mogą być rozpatrywane w tym aspekcie, w którym reguły te sterują procesem prawotwórczym, bądź w tym, w którym one same są przedmiotem prawotwórstwa. W tych właśnie dwóch aspektach zasygnalizowane zostaną obecnie niektóre problemy wynikające dla prawotwórstwa z przedstawionej charakterystyki owych reguł.

Chociaż nieprecyzyzność reguł konstrukcji systemu prawnego jako reguł sterujących prawotwórstwem może być w pewnym stopniu traktowana jako

⁷ Charakterystyka komunikacyjnej wizji prawa - ibidem, s. 98 i n.

⁸ O retoryczno-topicznej wizji prawa - ibidem, s. 62 i n.

cecha pożądana (co zresztą zależy od zakładanej wizji prawa), to nadmierna nieprecyzyjność owych reguł uniemożliwia jednoznaczną charakterystykę relacji pomiędzy elementami systemu prawnego, prowadząc w konsekwencji do takich jego wad, jak niespójność czy niezupełność. Dotyczy to w rażącym stopniu reguł treściowych, np. wymogu treściowej zgodności aktu wykonawczego z aktem upoważniającym, których niedookreśloność znaczeniowa i nieostrość kwalifikacyjna powodują, że reguły te stają się na tyle nieoperatywne, iż prawodawcy faktycznie nie czują się nimi związani. Mamy wręcz do czynienia z pewnego rodzaju ucieczką prawotwórstwa od reguł treściowych do reguł formalnych, tak jak gdyby kierowanie się przez prawodawcę pewnymi regułami formalnymi miało stanowić niezawodny symptom tego, że kieruje się on określonymi regułami treściowymi.

Daje tu znać o sobie także fakt, że zbiór reguł konstrukcji systemu prawnego, którym kieruje się prawodawca, najczęściej nie jest uporządkowany - nie stanowi systemu. Jego uporządkowanie wymagałoby sformułowania meta-reguł konstrukcji systemu, określających relacje między poszczególnymi regułami.

Kolejnym problemem jest wskazanie podstaw czy kryteriów, które pozwalają stwierdzić, czy dana reguła konstrukcji systemu ma w danym systemie prawnym moc wiążącą. Oczywiście w tych przypadkach, w których reguły te są sformułowane w tekście prawnym, podstawą dla stwierdzenia ich mocy wiążącej może być to, że obowiązuje - jako wyinterpretowana z tekstu prawnego - meta-norma nakazująca postępować zgodnie z owymi regułami. Natomiast w przypadkach, w których dana reguła konstrukcji systemu prawnego nie ma oparcia w tekście prawnym, lub ma w nim tylko częściowe oparcie, problem ustalenia mocy wiążącej tej reguły dziedziczy niejako wszystkie te trudności, które dotyczą ustalania mocy wiążącej jakichkolwiek doktrynalnych reguł składających się na koncepcję źródeł prawa danego systemu, a ponadto obciążony jest trudnościami dodatkowymi. Ustalenie mocy wiążącej danej reguły konstrukcji systemu prawnego jako reguły określającej sens pewnych aktów prawotwórczych poprzez odniesienie ich do innych aktów prawotwórczych zakłada rozstrzygnięcie problemu mocy wiążącej reguł sensu owych aktów prawotwórczych wziętych z osobna⁹.

Trzeba przy tym mieć na uwadze, że ustalenie, czy uznanie za wiążące określonych reguł konstrukcji danego systemu prawnego jest samo w sobie czynnością konwencjonalną dokonywaną wedle określonych reguł. Nieprecyzyjność tych meta-reguł konstrukcji systemu prawnego, jako elementów doktryny drugiego stopnia, decydująco wpływa na nieprecyzyjność reguł konstrukcji danego systemu. Tak np. nie sposób ustalić, czy zasada poszanowania praw nabytych ma moc wiążącą jako reguła konstrukcji danego systemu i - ewentualnie - jaka jest treść owej zasady jako reguły konstrukcji tego systemu, jeżeli brak reguł wskazujących, czy i jak dokonany akt ustalenia jest wiążący¹⁰.

⁹ O trudnościach przy ustaleniu mocy wiążącej doktrynalnych reguł wchodzących w skład normatywnej koncepcji źródeł prawa por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 252 - 257.

¹⁰ O statusie tej zasady w polskim systemie prawnym zob. T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego*, Państwo i Prawo 1992, nr 3, s. 3 - 11.

Chodzi tu nie tylko o mniej lub bardziej precyzyjne meta-reguły wskazujące, jaki podmiot i w jakim trybie jest upoważniony do ustalania reguł konstrukcji danego systemu, lecz przede wszystkim o meta-reguły wyznaczające kryteria, jakimi ów podmiot ma się kierować, w szczególności charakteryzujące relację między tym, iż daną regułą uważa się za wiążącą, a tym, że nie jest ona przestrzegana w praktyce prawotwórczej. Jeżeli np. powołany do tego podmiot rozstrzygając sprawę ważności jednostkowego aktu prawotwórczego zakłada, iż wymóg *vacano legis* jest wiążącą regułą konstrukcji danego systemu prawnego, kiedy większość aktów prawotwórczych danego systemu tego wymogu nie spełnia, to powstaje problem, jakie ów podmiot przyjął kryteria ustalenia mocy wiążącej owej reguły, jeżeli nie ma być tym kryterium - i słusznie - wyłącznie praktyka prawodawcza¹¹.

Podobne pytanie związane jest z faktem, że akty prawotwórcze niezgodne z regułami konstrukcji systemu tylko wyjątkowo, i to po przeprowadzeniu specjalnego postępowania, uważane są za nieważne. Czy nie mają wobec tego charakteru reguł konstrukcji systemu prawnego (reguł niejako wtórnych) reguły rozstrzygania, czy określone akty prawotwórcze zostały dokonane z poszanowaniem odpowiednich reguł konstrukcji systemu?

V. REGUŁY KONSTRUKCJI SYSTEMU PRAWNEGO JAKO PRZEDMIOT PRAWOTWÓRSTWA

Ponieważ reguły konstrukcji systemu prawnego jako szczególnego rodzaju reguły sensu aktów prawotwórczych są elementami koncepcji źródeł prawa, ich kształtowanie jest przedmiotem ustrojodawstwa, przy czym ustrojodawcą może być Konstytuanta, Trybunał Konstytucyjny, działający w szczególnym trybie organ sądowy, a nawet zwykły ustawodawca. Zachodzi przy tym pytanie, w jakim stopniu ustrojodawca może kształtować reguły konstrukcji systemu prawnego?

Wydaje się, że należy tutaj odróżnić trzy typy reguł: a) reguły, których usunięcie lub zmiana spowodowałaby, że dany zespół norm (przepisów, aktów) straciłby charakter systemu prawnego; b) reguły, których usunięcie lub zmiana spowodowałaby, że dany system przestałby być systemem prawnym danego typu, a stałby się systemem prawnym innego typu; c) reguły pozostałe. Ustrojodawca, a przynajmniej ludzki ustrojodawca, nie jest władny zmieniać czy odrzucać reguły pierwszego typu, które konstytuują dany zespół norm jako system prawny¹².

To, które reguły konstrukcji systemu prawnego mają charakter tak rozumianych reguł konstytutywnych, zależy od założonej wizji prawa. Powstaje zwłaszcza pytanie, czy można wskazać taką wizję prawa, dla której żadne reguły konstrukcji systemu nie mają charakteru konstytutywnego? Wydaje się to wątpliwe, chociażby ze względu na powszechne przyjęcie zasady *impostò ilium nulla obligatio est*, pomijając dyskusyjny problem

¹¹ O doktrynalnej pozycji oraz praktyce funkcjonowania zasady *uacatio legis* w polskim systemie prawnym zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady...*, s. 73 i n.

¹² W kwestii tej zob. także Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 249 - 251.

"Grundnorm" jako reguły konstrukcji systemu. Natomiast odrębnym pytaniem jest to, czy charakter reguł konstytutywnych dla danego systemu prawnego mają także jakieś reguły nie będące regułami konstrukcji systemu.

Jeżeli chodzi o te reguły konstrukcji systemu, które mogą być kształtowane przez ustrojodawcę, to postaje pytanie, w jakiej formie ma to być dokonywane? Z tego rozległego zagadnienia chciałbym zwrócić uwagę tylko na jedną kwestię, a mianowicie: jakie są konsekwencje dopuszczenia możliwości kształtowania ustroju - w szczególności kształtowania reguł konstrukcji systemu prawnego - w formie zwykłego ustawodawstwa, na co zezwala przyjmowana m.in. przez polskiego ustrojodawcę tzw. otwarta koncepcja źródeł prawa.

W sytuacji, gdy politycy niejako z natury ujmują prawo i prawotwórstwo jako środek do realizacji swoich celów, dopuszczenie możliwości kształtowania reguł konstrukcji systemu prawnego w formie zwykłego ustawodawstwa podważa ich stabilność i grozi uwikłaniem owych reguł w doraźne spory polityczne. Otwarta koncepcja źródeł prawa prowadzić może także do dezorganizacji przyjmowanego dla danego systemu prawnego reguł konstrukcji systemu w sytuacji, gdy ustawodawca zwykły, pod pretekstem dostosowania przyjmowanych reguł konstrukcji systemu do normowanej materii, skrycie je odrzuci (np. poprzez zaniechanie wymogu publikacji). Otwarta koncepcja źródeł prawa, zacierając różnice pomiędzy ustrójodawstwem a prawodawstwem, prowadzi zatem do umożliwienia łamania reguł konstrukcji systemu prawnego¹³.

Z tego punktu widzenia zdecydowanie negatywnie ocenić trzeba przyjmowaną w niektórych systemach prawnych możliwość odrzucenia przez ustawodawcę decyzji kompetentnego organu o nieważności danego aktu prawotwórczego, które w polskim systemie przejawia się w możliwości odrzucenia przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją. Odrzucenie przez ustawodawcę tego rodzaju decyzji jest bowiem najczęściej *implicite* odrzuceniem określonej reguły konstrukcji systemu prawnego. Tego rodzaju unormowanie pociąga za sobą permanentną niepewność reguł konstrukcji danego systemu prawnego.

RULES OF CONSTRUCTION OF A LEGAL SYSTEM AND THE LAW-MAKING PROCESS

S u m m a r y

The paper focuses on the place and role of the rules according to which the legal system in the law-making process are being constructed. These rules are seen as a special type of rules governing conventional behaviours. The author emphasises however, that the manner in which they are

described depends on our vision of the law (be it positivist, legal/natural, technological, rhetoric/topical or communicative). Further, the properties of the rules in the legal system structure are discussed. They are seen as rules which control the whole law-making process as well as a subject matter of the process.