

WITOLD DĄBROWSKI

## WYKŁADNIA RADY PAŃSTWA A ZADANIA PROKURATURY W ZAKRESIE TZW. NADZORU OGÓLNEGO

### I

Uprawnienie Rady Państwa do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw jest instytucją prawną, która pojawiła się w naszym systemie prawnym w 1950 r. Z tego samego okresu pochodzi również wiele innych instytucji prawnych, które zdołały już się rozwinąć i znajdują bogate zastosowanie praktyczne. Natomiast powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw przez całe 10 lat znalazła zastosowanie jedynie dwa razy. Od 1956 r. Rada Państwa nie skorzystała ani razu z tego uprawnienia. To „milczenie” Rady Państwa spowodowało milczenie na ten temat również naukowców i publicystów<sup>1</sup>.

Instytucję powszechnie obowiązującej wykładni prawa powołała do życia ustawa o prokuraturze z 20 VII 1950 r.<sup>2</sup> Art. 4 tej ustawy stanowi: „(1) Generalny Prokurator Rzeczypospolitej<sup>3</sup> może występować do Rady Państwa z wnioskami o wykładnię obowiązujących przepisów prawa i ustalenie zasad ich stosowania”, oraz: „(2) Wykładnia i zasady stosowania prawa ustalone przez Radę Państwa mają moc powszechnie obowiązującą i podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, który określi Rada Państwa”.

Na mocy tego przepisu Prokurator Generalny mógł żądać od Rady Państwa podjęcia uchwał dotyczących dwóch kwestii, a mianowicie: 1) ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni prawa oraz 2) ustalenia zasad stosowania prawa.

<sup>1</sup> Zagadnieniu temu poświęcony jest zaledwie jeden artykuł S. Rozmaryna, *O uchwałach Rady Państwa zawierających wykładnię i zasady stosowania prawa*, „Nowe Prawo”, 1950, z. 11, s. 17–25, oraz część referatu i dyskusji na sesji konstytucyjnej PAN, w: *Zagadnienia prawne konstytucji*, t. II, Warszawa 1954, s. 25–26, 28–29. Poza tym na ten temat można znaleźć mniej lub bardziej obszerne wzmianki w podręcznikach prawa państwowego.

<sup>2</sup> Dz. U. nr 38, poz. 346.

<sup>3</sup> Obecnie, w związku z art. 54–56 Konstytucji — Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Między tymi dwoma „instytucjami” istnieje jednak głęboka więź materialna i to do tego stopnia, iż niejednokrotnie nie sposób ściśle określić granicy pomiędzy interpretacją a zasadą stosowania prawa. Zarówno interpretacja, jak i zasady stosowania prawa mają bowiem wspólny cel, a mianowicie mają przyczynić się do właściwego i jednolitego rozumienia prawa oraz stosowania go. Równą też miały moc obowiązującą, gdyż zarówno interpretacja Rady Państwa, jak i ustalone przez nią zasady stosowania prawa obowiązują powszechnie. Podobieństwo między tymi dwoma instytucjami odnosi się również do ich zakresu przedmiotowego. Polega ono na tym, że obydwie dotyczyć mogły ustaw, dekretów i rozporządzeń. Wydaje się, że do takiego określenia zakresu przedmiotowego przepis daje dostateczne podstawy. Mówił on mianowicie o interpretacji i zasadach stosowania prawa.

Taką interpretację przyjęła też praktyka. Pierwsza wykładnia Rady Państwa z dnia 28 X 1950 r.<sup>4</sup> dotyczyła właśnie interpretacji przepisu rozporządzenia Rady Ministrów w związku z przepisem ustawy. W tej samej uchwale zawarte są też zasady stosowania tych przepisów.

W nauce pewne wątpliwości wywołało zagadnienie, czy uprawnienie do interpretowania i ustalania zasad stosowania prawa przysługiwało Radzie Państwa samoistnie, czy też było ono nierozdzielnie związane z wnioskiem prokuratora<sup>5</sup>. Jednakże obecnie wszelkie spory na ten temat straciły już aktualność.

\*

A. Następnym aktem prawnym regulującym omawiane zagadnienie była Konstytucja PRL. Art. 25 pkt 3 mówi mianowicie, że „Rada Państwa . . . (3) ustala powszechnie obowiązującą 'wykładnię ustaw'”.

W związku z tym nasuwa się szereg kwestii wynikających mniej lub bardziej bezpośrednio z problemu, w jakim stopniu postanowienia konstytucji zmieniły przepisy prawne w interesującym nas zakresie. Przede wszystkim wyjaśnienia wymagają cechy charakterystyczne wykładni ustalonej przez Radę Państwa i jej stosunek do innych rodzajów wykładni.

B. Nauka prawa zna różne rodzaje wykładni czyli interpretacji. Mogą być one klasyfikowane według różnych kryteriów. Istota wszelkiej interpretacji polega na dokładnym wyjaśnieniu normy prawnej, na wydobyciu

<sup>4</sup> M. P. nr A-123, poz. 1515.

<sup>5</sup> Na stanowisku, że uprawnienie to przysługiwało Radzie Państwa samoistnie — niezależnie od wniosku Prokuratora Generalnego — stoi przede wszystkim S. Rozmaryn (por. *O uchwałach Rady Państwa...*, op. cit., oraz *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1957, s. 439). Stanowisko swe uzasadnia on przede wszystkim tym, że 1) ustawa o prokuraturze nie zawierała ograniczeń uprawnienia Rady Państwa do przypadków zgłoszenia wniosku przez prokuratora, oraz 2) że prokuratura podlega Radzie Państwa i działa zgodnie z jej wytycznymi.

właściwego sensu i znaczenia przepisu. Wynika z tego, że nie ma ona na celu stanowienia nowych reguł. Z tego właśnie względu interpretacja, nawet gdyby była obowiązująca dla wszystkich w takim samym stopniu jak ustawa, nie może być uważana za źródło prawa<sup>6</sup>.

Interpretacja zmierza do wyjaśnienia wątpliwości, jakie mogą powstać, bądź powstały, przy stosowaniu prawa. Interpretator przy pomocy uznanych argumentów stara się wykazać, jaki jest właściwy sens przepisu, „co ustawodawca miał na myśli”, „co chciał przez to powiedzieć” itp. Ze względu na różnorodność sposobów interpretacji, a co za tym idzie i argumentów oraz ich nieporównywalność, interpretacja naukowa niejednokrotnie nie potrafi dać jednolitego rozstrzygnięcia. Czasem dwa, a nawet więcej sposobów rozumienia przepisu ustawy „ma za sobą argumenty”, „daje się uzasadnić”. Ten stan rzeczy, oczywiście, nie sprzyja jednolitości stosowania prawa. Trzeba więc, aby ktoś kompetentny, ktoś kto posiada prawo nakazywania, rozstrzygnął tę kwestię w sposób stanowczy i jednolity, tak aby ta jego interpretacja obowiązywała innych.

Praktyka wykazuje, że organy centralne czasem z uprawnień takich korzystają. Istota zagadnienia polega jednak na tym, że interpretacja taka (zawarta w wyjaśnieniach, okólnikach itp.) nie obowiązuje obywateli, a jedynie organy i to tylko te, które znajdują się w zakresie kompetencji autora interpretacji. Jeśli więc wątpliwości wywołuje przepis dotyczący różnych organów i obywateli, interpretacji autorytatywnej może udzielić jedynie naczelny organ władzy państwowej. Organem takim jest u nas Rada Państwa.

C. Według słów ustawy, wykładnia ustalona przez Radę Państwa jest „powszechnie obowiązująca”. Oznacza to, że obowiązuje ona wszystkie organy państwa (w tej liczbie również i ministrów, Radę Ministrów i Sąd Najwyższy) oraz obywateli. W tym właśnie kryje się najbardziej charakterystyczna cecha wykładni ustalonej przez Radę Państwa.

Powszechnie obowiązującej wykładni ustalonej przez Radę Państwa nie należy mylić z interpretacją autentyczną. Pojęcie powszechnie obowiązującej wykładni różni się zasadniczo od pojęcia interpretacji autentycznej. Pojęcia te wyodrębnia się według różnych kryteriów i pomiędzy nimi zachodzi stosunek krzyżowania. Przez wykładnię powszechnie obowiązującą przyjęliśmy rozumieć interpretację, która obowiązuje bezwzględnie wszystkie organy i wszystkich obywateli. Określamy ją przeto według stopnia związania tą interpretacją poszczególnych państwowych jednostek organizacyjnych i obywateli- oraz według kręgu podmiotów. Natomiast gdy mówimy o wykładni autentycznej, mamy na myśli inter-

<sup>6</sup> Por. rozważania na ten temat na sesji konstytucyjnej PAN, w: *Zagadnienia prawne konstytucji*, op. cit.

pretację pochodzącą od tego samego organu, który wydał akt interpretowany. Chodzi tu więc o stosunek interpretatora do interpretowanej normy, a ściślej do autora interpretowanej normy.

Z powyższego wynika, że powszechnie obowiązująca wykładnia ustalana przez Radę Państwa jest wykładnią «autentyczną w tym przypadku, gdy dotyczy dekretów Nie można jej natomiast uznać za interpretację autentyczną, gdy dotyczy ona ustaw lub ewentualnie innych przepisów prawa<sup>7</sup>.

Powszechne związanie interpretacją Rady Państwa wynika *expressis verbis* z ustawy, lecz jest niewątpliwie konsekwencją tego, iż ustala ją organ naczelny, organ, który ma prawo wydawania dekretów z mocą ustawy.

D. Jednakże z tego samego faktu, tj. z centralnej pozycji interpretatora wynikają również inne konsekwencje natury czysto faktycznej. Polegają one na tym, że faktycznie Rada Państwa będzie ustalała wykładnię w sprawach większej wagi.

Powstaje jednak pytanie, jakie sprawy należy uznać za sprawy większej wagi, innymi słowy — jakie sprawy wymagają rozstrzygnięcia w postaci uchwały interpretacyjnej Rady Państwa.

L. Łustacz i J. Milewski w referacie o systemie źródeł prawa, wygłoszonym na sesji konstytucyjnej PAN, stanęli na stanowisku, że wykładnia Rady Państwa „... staje się potrzebna jedynie wówczas, gdy spełnione zostaną łącznie następujące trzy warunki:

- 1) gdy wykładnia stanowić będzie wskazówkę praktyczną nie dla pewnej kategorii organów państwa, lecz dla wszystkich organów stosujących prawo, jak również dla obywateli,
- 2) gdy znaczny stopień niejasności przepisu wymaga wykładni maksymalnie autorytatywnej, jaką jest wykładnia Rady Państwa,

<sup>7</sup> J. Wiszniewski za autentyczną uważa wykładnię ustaloną przez ten sam organ, który wydał dany akt normatywny. Natomiast wykładnię ustaloną w stosunku do innych aktów, lecz z mocy przepisu prawa ze skutkiem powszechnie obowiązującym — nazywa wykładnią legalną (zob. *Zarys Encyklopedii prawa*, Warszawa 1960, s. 121). Znacznie szersze pojęcie interpretacji autentycznej wprowadza A. Wolter, utożsamiając ją z interpretacją legalną (por. *Prawo cywilne, Część ogólna*, Warszawa 1955, s. 87). Na temat pojęcia interpretacji autentycznej i legalnej zob. też E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego*, Warszawa 1936. Twierdzenie, że interpretacja ustalona przez Radę Państwa w stosunku do dekretów jest zawsze interpretacją autentyczną, nie jest chyba bezsporne. Pewne wątpliwości mogą powstać w przypadku gdy interpretacja dotyczy dekretu, lecz po jego zatwierdzeniu przez sejm. Od chwili zatwierdzenia dekret obowiązuje już nie z woli Rady Państwa, lecz z woli sejmu. Powstaje przeto problem, czy po zatwierdzeniu dekretu przez sejm, dekret ten — mimo nie zmienionej nazwy — nie stał się w gruncie rzeczy ustawą. Rozważania na ten temat mają jednak charakter ściśle teoretyczny i nie mogą mieć żadnego znaczenia praktycznego.

3) gdy dane zagadnienie posiada szczególnie wielką doniosłość polityczną<sup>8</sup>.

Stanowisko to w czasie dyskusji nie zostało podważone. Niemniej uważam, że nie jest ono w pełni uzasadnione, a przede wszystkim, że nie odpowiada ono faktycznym potrzebom życia państwowego. Według przytoczonego wyżej poglądu „potrzeba” ustalania przez Radę Państwa wykładni zachodzić będzie jedynie wówczas, gdy kumulatywnie spełnione zostaną wszystkie trzy warunki. Takie zaś przypadki wystąpić mogą niesłychanie rzadko.

Uprawnienie Rady Państwa do ustalania wykładni ustaw nie jest przez przepisy w żaden sposób ograniczone w zależności od wagi zagadnienia. Wynika z tego, że wykładnia taka może dotyczyć wszelkich, choćby najdrobniejszych problemów interpretacyjnych wynikających z ustawy. Potrzeba zachodzić więc będzie zawsze, ilekroć Rada Państwa tak uzna. Z naukowego punktu widzenia można jedynie określać warunki, w których interpretacja taka będzie niezbędna, konieczna.

Jako pierwszy warunek wskazujący na „potrzebę” ustalenia przez Radę Państwa wykładni, L. Łustasz i J. Milewski wymieniają to, aby wykładnia taka była przydatna nie dla pewnej kategorii organów państwa, lecz dla wszystkich organów stosujących prawo. Wydaje się, że już ten jeden warunek nadmiernie zawęził pojęcie tzw. potrzeby, gdyż zaledwie znikomy odsetek przepisów dotyczy wszystkich organów. Przeważająca ich część dotyczy tylko niektórych kategorii organów państwa. Czy wątpliwości wynikające z tych ostatnich przepisów nie powinny być rozstrzygane przez Radę Państwa?

Podobne zastrzeżenie można odnieść do trzeciego ze sformułowanych przez autorów warunków. Używają oni tutaj aż trzech przymiotników, aby uzyskać ten sam cel, tj. maksymalne zawężenie kręgu przypadków, w których wykładnia Rady Państwa staje się „potrzebna”. Sytuacja taka zachodzić będzie, zdaniem autorów, jedynie wówczas, gdy oprócz wypełnionych dwóch poprzednich wymogów, problem interpretacyjny posiadać będzie „szczególnie wielką doniosłość polityczną”.

Oczywiste, że sprawy o dużym znaczeniu politycznym powinny być przedmiotem szczególnej uwagi ze strony Rady Państwa. Nie można jednak z tego wyciągnąć wniosków, że z przypadku gdy wątpliwy problem dotyczy wszystkich organów państwa i obywateli, interpretacja Rady Państwa jest zbędna tylko dlatego, że problem interpretacyjny nie posiada szczególnie wielkiej doniosłości politycznej.

Reasumując rozważania w tym zakresie należy stwierdzić:

<sup>8</sup> *Zagadnienia prawne konstytucji*, op. cit., s. 29.

1) Rada Państwa posiada prawo ustalania wykładni wszystkich, choćby najdrobniejszych wątpliwości wynikających z ustaw, bez żadnych ograniczeń, i byłoby rzeczą ze wszech miar pożądaną, aby z prawa tego korzystała jak najczęściej.

2) Za konieczną natomiast należy uznać wykładnię Rady Państwa w tych przypadkach, gdy przepis budzący zasadnicze wątpliwości dotyczy ustawowych praw i obowiązków obywatela. Żadna inna interpretacja bowiem nie będzie miała w stosunku do niego mocy obowiązującej. Wykładnia taka może być również konieczną, gdy przepis podlegający interpretacji dotyczy kilku kategorii organów państwa.

3) Przedmiotem szczególnej uwagi powinny być sprawy o doniosłości politycznej.

E. Ustawa o prokuraturze, obok wykładni Rady Państwa, mówiła o uchwalanych przez nią zasadach stosowania prawa. Konstytucja natomiast nic o tym uprawnieniu nie wspomina. Powstaje więc pytanie, czy ta część przepisu z ustawy o prokuraturze, która mówi o uprawnieniu Rady Państwa do ustalania zasad stosowania prawa straciła swą moc, czy też obowiązuje nadal?

Jak wynika z wzmianek na ten temat zamieszczanych w literaturze prawniczej, pogląd na ten temat nie jest jednolity. R. Klimowiecki nie wypowiada się wprawdzie bezpośrednio na ten temat, lecz omawiając w podręczniku prawa państwowego<sup>9</sup> uprawnienia Rady Państwa, mówi jedynie o uprawnieniu do ustalania wykładni. Podobnie J. Wiszniewski<sup>10</sup> mówi jedynie o wykładni Rady Państwa, nie wspominając słowem o zasadach stosowania prawa nawet przy okazji omawiania wytycznych Sądu Najwyższego ani też przy omawianiu źródeł prawa. Takie samo znaczące milczenie wokół tego zagadnienia panowało też podczas dyskusji dotyczącej źródeł prawa w świetle konstytucji<sup>11</sup>, a przecież, gdyby instytucja ta nadal obowiązywała byłaby tam niewątpliwie przedmiotem dyskusji, podobnie jak wykładnia Rady Państwa.

Odmienne stanowisko zajmuje natomiast A. Wolter<sup>12</sup>, który obok wykładni przepisów prawa ustalonej przez Radę Państwa, wlicza również zasady stosowania prawa. Na podobnym stanowisku stanęli też chyba autorzy projektowanej nowelizacji ustawy o prokuraturze. Projekt nowelizacji pozostawia dawny art. 4 w nie zmienionym brzmieniu. Stanowisko to jest chyba błędne, gdyż wspomniany art. 4 zmienił się co najmniej o tyle, że interpretacja Rady Państwa dotyczy obecnie tylko ustaw, a nie prawa.

<sup>9</sup> A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 318.

<sup>10</sup> J. Wiszniewski, op. cit.,

<sup>11</sup> *Zagadnienia prawne konstytucji*, op. cit.

<sup>12</sup> A. Wolter, op. cit.

Wbrew tym poglądom uważam, że obecnie Rada Państwa nie może ustalać zasad stosowania prawa z mocą powszechnie obowiązującą<sup>13</sup>. Zarówno wykładnia, jak i zasady stosowania prawa są ściśle z sobą związanymi środkami do jednolitego stosowania prawa. Dlatego też, skoro ustawodawca w Konstytucji przewidział tylko jeden z tych środków, należy dojść do wniosku, że zrobił to celowo. Waga tych dwóch kompetencji jest przecież jednakowa i brak jakiegokolwiek realnego argumentu, który mógłby wskazywać na to, iż uprawnienie do ustalania powszechnie obowiązujących wykładni trzeba było przewidzieć w konstytucji a uprawnienie do ustalania z takim samym skutkiem zasad stosowania prawa należy pozostawić w ustawie zwykłej.

F. Zasadnicze wątpliwości wywołuje zagadnienie zakresu aktów, które podlegają wykładni Rady Państwa ze skutkiem powszechnie obowiązującym. Ustawa o prokuraturze mówiła bowiem, że Rada Państwa ustala wykładnię przepisów prawa, a konstytucja zastąpiła termin przepisu prawa terminem ustawa.

Przy zastosowaniu interpretacji historycznej należy dojść do wniosku, że ustawodawca zmianę tę wprowadził celowo, a w takim, przypadku oznaczać ona może jedynie zwięźenie zakresu aktów, które tej interpretacji podlegają, do ustaw i dekretów z mocą ustawy. Z drugiej zaś strony, nie sposób nie zauważyć, że pod pojęciem ustawy w nauce prawa rozumiemy często również i rozporządzenia wydane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Za takim rozumieniem przemawiałyby też względy praktyczne. Najwięcej wątpliwości wywołują przecież przepisy rozporządzeń łącznie z ustawą<sup>14</sup>. Przy okazji interpretacji rozporządzeń Rada Państwa jako naczelny organ władzy państwowej (przeprowadzałaby równocześnie kontrolę, czy rozporządzenie wykonawcze nie przekroczyło w tym przypadku delegacji ustawowej.

Okoliczność, że Rada Państwa może zawsze dekretem uregulować sprawę, która niejasno została uregulowana w rozporządzeniu wykonaw-

<sup>13</sup> Rada Państwa ma natomiast w dalszym ciągu prawo ustalania zasad stosowania prawa z mocą obowiązującą jedynie dla podległych jej organów (rady narodowe, prokuratura). W tym zakresie Rada Państwa ma uprawnienia podobne do uprawnień innych organów centralnych w stosunku do jednostek podporządkowanych. Takie zasady stosowania prawa, jak też i interpretacja wiążąca jedynie podległe organy, są zwolnione w zasadzie od wymogów formalnych (publikacja w Monitorze Polskim) i są przez to częściej stosowane. Jednakże wewnętrzna interpretacja i zasady stosowania prawa są instytucjami różniącymi się zasadniczo od instytucji omawianych w niniejszym artykule i nie wymagają przeto w tym miejscu bliższego omówienia.

<sup>14</sup> Pierwsza interpretacja Rady Państwa dotyczyła właśnie wątpliwości, jakie wyłoniły się na tle rozporządzenia Rady Ministrów w związku z przepisem ustawy. Zob. M. P. nr 123, poz. 1515 z 1950 r.

czym, nie może służyć jako argument przeciwko interpretowaniu rozporządzeń przez Radę Państwa, gdyż: 1) interpretacja jest aktem jakościowo innym niż stanowienie norm, 2) taki sam „argument” można by odnieść w stosunku do ustaw.

O ile mogą powstać pewne wątpliwości przy określaniu dolnej granicy zakresu aktów, które podlegają interpretacji Rady Państwa (czy podlegają jej rozporządzenia czy też nie), o tyle wątpliwości tych nie może być przy określaniu górnej granicy tego zakresu. Nie może być wątpliwości, że interpretacji tej podlegają wszystkie ustawy, a w tej liczbie i konstytucja.

Odmienny pogląd wyraził R. Klimowiecki<sup>15</sup>. Stał on mianowicie na stanowisku, że interpretacja konstytucji jest zastrzeżona do wyłącznej kompetencji sejmu. Pogląd swój oparł on na fakcie, że w dniu 24 X 1956 r. sejm podjął uchwałę zobowiązującą Radę Państwa do zmiany terminu wyborów do sejmu. Uchwała ta opierała się na odmiennej interpretacji art. 23 konstytucji w związku z art. 1 ordynacji wyborczej do sejmu<sup>16</sup> i ustaliła, że przez dzień otwarcia sejmu należy rozumieć dzień pierwszego posiedzenia nowo wybranego sejmu.

Pogląd R. Klimowieckiego nie jest, moim zdaniem, uzasadniony. Oczywiście, sejm jako najwyższy organ władzy państwowej, posiadający wyłączne prawo uchwalania konstytucji, może również dokonywać jej interpretacji. Jednakże z tego, że sejm w jednym przypadku i to w ściśle określonych warunkach politycznych dokonał interpretacji konstytucji, nie można wyciągnąć wniosku, iż interpretację taką zastrzegł sobie do swej wyłącznej kompetencji, ograniczając zarazem w tym zakresie konstytucyjne uprawnienia Rady Państwa. Takie ograniczenie uprawnień Rady Państwa byłoby bowiem w istocie rzeczą zmianą konstytucji, a do jej zmiany wymagane jest zachowanie określonego trybu.

G. Z zasady, że interpretacja nie tworzy nowych norm, a jest jedynie poprawnym, właściwym odczytaniem normy prawnej, wynika, że norma interpretacyjna działa *ex tunc*<sup>17</sup>. Norma interpretacyjna stanowi przecieć, że określony przepis posiada taką właśnie treść. Oczywiście, treść tę posiada z woli ustawodawcy, przeto musi ją posiadać od chwili swego ustalenia czy wydania, a nie mógł jej nabyć w trakcie obowiązywania<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> A. Burda, R. Klimowiecki, op. cit., s. 317.

<sup>16</sup> Ustawa z 24 X 1956 r. — ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 47, poz. 210.

<sup>17</sup> Porównaj A. Wolter, op. cit., s. 88.

<sup>18</sup> To rozumowanie daje się zastosować jedynie do przepisów wydanych w obecnym, nowym ustroju społeczno-gospodarczym. Sprawa komplikuje się jednak znacznie, gdy chodzi o interpretacje przepisów wydanych jeszcze w ustroju kapitalistycznym. Przepisy te są dziś często rozumiane zupełnie inaczej niż w czasie ich uchwa-



Na tym „wstecznym obowiązywaniu interpretacji polega między innymi zasadnicze jej znaczenie. Z tego właśnie względu interpretatorowi niejednokrotnie wygodniej będzie posłużyć się powszechnie obowiązującą wykładnią aniżeli uchylić niewyraźny przepis i zastąpić go nowym. Ustawy bowiem z zasady nie działają wstecz.

Jak wiadomo, Rada Państwa dotychczas opublikowała jedynie dwie uchwały w sprawie wykładni. Jednakże nawet te dwie uchwały nie wykazują jednolitego stanowiska Rady Państwa w sprawie terminu, od którego wykładnia obowiązuje. Pierwsza z tych uchwał, z 1950 r. (a więc uchwalona jeszcze według starego trybu i zawierająca zarówno interpretację, jak i zasady stosowania prawa), posiadała wyraźną klauzulę, iż wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, lecz z mocą od 30 X 1950 r., a więc z mocą wsteczną od dnia obowiązywania interpretowanych przepisów.

Odmienne «natomiast sprawa przedstawia się w drugim przypadku. Uchwałą z 31 XII 1956 r. Rada Państwa ustaliła wykładnię art. 26 w związku z art 1 ordynacji wyborczej do sejmiku PRL<sup>19</sup>. Uchwała ta nie zawiera żadnej wzmianki o terminie jej wejścia w życie lub obowiązywania. W tej sytuacji mają zastosowanie zasady ogólne, dotyczące publikowania w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, określone w ustawie z 30 XII 1950 r.<sup>20</sup>. Zgodnie z art. 4 tej ustawy „akty prawne ogłoszone w dzienniku wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jeśli same nie stanowią inaczej”. W związku z tym należy przyjąć, że interpretacja Rady Państwa ustalona uchwałą z 31 XII 1956 r. obowiązuje od 15 I 1957 r.

H. Uchwały Rady Państwa zawierające powszechnie obowiązującą wykładnię prawa powinny być publikowane w dzienniku urzędowym. Rada Państwa uchwałą z 28 X 1950 r. ustaliła, że będą one ogłaszane w Monitorze Polskim<sup>21</sup>. Konstytucja nie zawiera w tej materii żadnych

lania. Tak na przykład znacznie szerzej rozumiemy dziś pojęcie nędzy zawarte w art. 201, k. k., szerzej rozumiemy pojęcie urzędnika używane w tymże kodeksie, inaczej rozumiemy przepisy o odszkodowaniu za krzywdę moralną zawarte w kodeksie zobowiązań itd. Treść tych przepisów uległa więc zmianie w trakcie ich obowiązywania. Zagadnienie wstecznej mocy obowiązywania norm interpretacyjnych w stosunku do takich przepisów wymaga głębszej analizy teoretycznej. Dla prawidłowej odpowiedzi na to pytanie zasadnicze znaczenie będzie miała okoliczność, że obecnie przepisy te obowiązują z woli ustawodawcy ludowego, który przepisów tych nie uchylił.

<sup>19</sup> M. P. nr 2, poz. 11 z 15 I 1957 r.

<sup>20</sup> Ustawa o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski”, Dz. U. nr 58, poz. 524.

<sup>21</sup> M. P. nr 123, poz. 1515.

postanowień. Brak przeto podstaw do przyjęcia, aby wymóg ten stracił już swoją aktualność.

Wymóg publikacji jest wymogiem ustawowym i niedopełnienie go wywołuje ten skutek, iż uchwała Rady Państwa w sprawie wykładni nie ma mocy powszechnie obowiązującej. Praktyka zna jeden taki przypadek. Jest to mianowicie uchwała Rady Państwa z 13 VI 1956 r. Uchwała ta dotyczyła wykładni art. 86 ordynacji wyborczej do rad narodowych. Chodziło w niej o wyjaśnienie wątpliwości dotyczących kooptacji do składu rad i ich prezydiów osób, które nie są radnymi i sposobu dokonywania takiej kooptacji. Uchwała ta nie została opublikowana w Monitorze Polskim, lecz jedynie w czasopiśmie „Rada Narodowa”<sup>22</sup>. Z tego względu może być ona traktowana tylko jako instrukcja obowiązująca rady narodowe. „Moc związania” w tym przypadku wpływa z ogólnej kompetencji Rady Państwa do sprawowania nadzoru nad radami narodowymi.

I. Art. 25 Konstytucji przyznaje Radzie Państwa *expressis verbis* kompetencje do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Kompetencja ta nie jest związana z wnioskiem Prokuratora Generalnego ani w ogóle z żadnym innym wnioskiem. Rada Państwa może zawsze z urzędu dokonać wykładni przepisów ustawy, jeśli uzna to za celowe lub konieczne.

Skoro Rada Państwa może (uchwałę taką podjąć zawsze z urzędu, to tym bardziej może ją podjąć w związku z wnioskiem jakiegokolwiek organu państwowego, organizacji społecznej czy obywatela. Jakikolwiek ograniczenia kręgu osób, które mogą z takim wnioskiem wystąpić, wydają mi się nie uzasadnione. Za błędne uważam przeto stanowisko, jakie zajął w tej kwestii R. Klimowiecki. Twierdzi on mianowicie, że Rada Państwa może podjąć taką uchwałę „na wniosek każdego zainteresowanego (z reguły naczelnego) organu administracji państwowej”<sup>23</sup>.

Wręcz przeciwnie, art 151 k. p. a.<sup>24</sup> — zgodnie z Konstytucją — przyznaje wszystkim obywatelom i organizacjom prawo zwrócenia się do organów państwowych, a więc również do Rady Państwa. Przedmiotem tych wniosków może być, praktycznie rzecz biorąc, wszystko, gdyż art. 169 k. p. a. wylicza je tylko przykładowo. Co dalej — ustawodawca przewiduje wyraźny obowiązek rozpatrzenia takich wniosków w terminie dwóch miesięcy (art. 172 k. p. a.). Oczywiście jest jednak, że wniosek obywatela i organu centralnego (choć obydwa traktowane są równo — jako impuls do skorzystania przez Radę Państwa z uprawnienia przy-

<sup>22</sup> „Rada Narodowa” 1956, nr 31, s. 19.

<sup>23</sup> A. Burda, R. Klimowiecki, *op. cit.*, s. 317.

<sup>24</sup> Ustawa z X5 VI 1960 r., Dz. U. nr 30, poz. 168.

sługującego jej w zakresie interpretacji) mają zupełnie inny ciężar gatunkowy. Jest to jednak ich moc faktyczna, a nie prawna. Różny ciężar gatunkowy tych wniosków łączy się z tym, co powiedzieliśmy już uprzednio o warunkach, w których interpretacja Rady Państwa jest konieczna. Wniosek o wykładnię przepisu, pochodzący od organu państwowego stosującego dane przepisy, a zwłaszcza pochodzący od organu centralnego, ma za sobą większy stopień presumpcji, że wykładnia Rady Państwa jest w tym przypadku konieczna lub co najmniej pożyteczna.

Z prawnego punktu widzenia nie można jednak wykluczyć przypadku, że Rada Państwa podejmie taką uchwałę również w związku z wnioskiem obywatela. Może to nastąpić zwłaszcza wówczas, gdy podobne wnioski o interpretację tej samej ustawy wpłynęły już do Rady Państwa uprzednio. Przy rozpatrywaniu któregoś z kolei wniosku Rada Państwa może przecież dojść do wniosku, że problem, o którego wyjaśnienie w tych wnioskach chodziło, istotnie wymaga interpretacji.

Niemniej, przepisy mówiące o uprawnieniu Prokuratora Generalnego do składania wniosków do Rady Państwa o ustalenie wykładni, nie utraciły swej mocy obowiązującej ani też nie zdezaktualizowały się. Istota zagadnienia tkwi bowiem w tym, że jest to nie tylko uprawnienie Prokuratora Generalnego, lecz równocześnie jego obowiązek.

Wniosek Prokuratora Generalnego o ustalenie wykładni przepisów prawa różni się od wniosków obywateli czy innych organów zarówno z punktu widzenia prawnego, jak i ich znaczenia faktycznego. Różnica polega na tym, że Prokurator Generalny występuje z takim wnioskiem do Rady Państwa, nie tylko wykorzystuje ogólne uprawnienia przysługujące z ustawy (tak jak obywatel), lecz działa w wykonaniu ścisłego ustawowego obowiązku. Ustawa nie określa szczegółowo trybu załatwienia takiego wniosku Prokuratora Generalnego. Wydaje się jednak, że można zasadnie przyjąć, iż wniosek taki musi być traktowany przez Radę Państwa co najmniej tak, jak wniosek obywatela, a co za tym idzie, musi być rozpatrzony najdalej w terminie dwóch miesięcy.

Poglądy zawarte we wniosku Prokuratora Generalnego nie są, rzecz prosta, dla Rady Państwa wiążące. Może ona proponowaną wykładnię zmienić albo uchwalić diametralnie różną, albo nawet odmówić ustalenia wykładni z uzasadnieniem, że jej zdaniem przepis wątpliwości nie budzi. Radę Państwa wiąże tylko wniosek i to jedynie w tym sensie, że ma obowiązek go rozpatrzyć. Z drugiej zaś strony, wniosek Prokuratora Generalnego ma największy ciężar gatunkowy, ma największy stopień presumpcji, że wykładnia w tym przypadku jest szczególnie po-

żądana. Wnioski Prokuratora Generalnego w tym zakresie wiążą się bowiem ściśle z wypełnianiem przez niego jego podstawowego zadania.

## II

Zgodnie z koncepcją leninowską, leżącą u podstaw organizacyjnych prokuratury w ZSRR, w Polsce i innych krajach demokracji ludowej naczelną zadanie prokuratury polega na czuwaniu nad jednolitym i prawidłowym stosowaniem prawa<sup>25</sup>. Pojęcia prawidłowego i jednolitego stosowania prawa ściśle się ze sobą splatają. Właściwe rozumienie przepisu przez wszystkie organy i przez wszystkich obywateli oraz wykonywanie ich — daje w efekcie jednolitość stosowania prawa.

Prokurator sprawuje nadzór nad wszystkimi dziedzinami życia państwowego i wszędzie nadzoruje z tego samego punktu widzenia. Oczywiście, aby ten nadzór był skuteczny, prokurator musi być wyposażony w pewne środki. Środki te są zróżnicowane w zależności od tego, w jakiej gałęzi nadzoru mają być stosowane, a więc np. czy chodzi o nadzór nad działaniem administracji, czy też o nadzór nad prawidłowym i jednolitym stosowaniem prawa przez sądy przy rozstrzyganiu spraw karnych.

Jest jednak pewien środek, który służy do wypełnienia nałożonego na prokuraturę zadania i może być z powodzeniem stosowany we wszystkich gałęziach nadzoru. Środkiem tym jest wniosek do Rady Państwa o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni prawa, Wniosek taki ma na celu ujednoczenie stosowania prawa na terenie całego kraju przez wszystkie organy państwowe i wszystkich obywateli, a zarazem jest środkiem, który zabezpiecza przed błędnym stosowaniem prawa w przyszłości, jeśli błędy te wynikają z niejasności przepisał.

Powiedzieliśmy już, że środek ten może być podjęty z równym powodzeniem zarówno wówczas, gdy wątpliwości interpretacyjne budzi przepis prawa stosowanego przez organy administracji, jak i prawa stosowanego przez sądy. W tym ostatnim przypadku nie jest on jednak niezbędny<sup>26</sup>.

W wymiarze sprawiedliwości istnieje bowiem cała gama środków zapewniających jednolite i prawidłowe stosowanie prawa przez sądy. Istnieje bowiem orzecznictwo sądów wyższych instancji, a przede wszystkim orzecznictwo Sądu Najwyższego. To ostatnie orzecznictwo posiada

<sup>25</sup> W. I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1951, s. 868—872.

<sup>26</sup> W dziedzinie prawa stosowanego przez sądy interpretacja Rady Państwa niezbędna jest jedynie w tym przypadku, gdy Sąd Najwyższy ustali wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej, które nie odpowiadają ustawie.

zaś swoją własną wewnętrzną hierarchią — orzeczenia w składzie trzech sędziów, w składzie siedmiu sędziów (niektóre z nich mogą być wpisane jako zasada prawna), uchwała całej izby lub Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego (art. 25 & 26 prawa ustroju sądów powszechnych)<sup>27</sup>. Uwieńczeniem tych środków, zmierzających do zapewnienia jednolitości orzecznictwa drogą centralnego rozstrzygania problemów interpretacyjnych, jest uprawnienie Sądu Najwyższego do ustalania wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej (art. 23 i 24). Te wytyczne wiążą sądy niższego rzędu i ich naruszenie może być podstawą środka odwoławczego. Natomiast orzeczenia Sądu Najwyższego i inne jego uchwały nie wiążą formalnie sądów niższych. Niemniej, sądy te często się na nich opierają i je cytują. Ma tu wpływ niewątpliwie aurytety Sąd Najwyższego, ale nie mniej tu również zwykłego oportunisty sędziego orzekającego. Powołanie orzeczenia Sądu Najwyższego zwalnia go bowiem, praktycznie rzecz biorąc, od samodzielnego rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnej i od wnikliwszego uzasadniania swego stanowiska.

Trzeba jednakże silnie podkreślić, że orzeczenia Sądu Najwyższego mogą spełnić swą doniosłą rolę jedynie dzięki szerokiemu publikowaniu tych orzeczeń. Istnieją przecież aż dwa wydawnictwa poświęcone wyłącznie publikowaniu orzeczeń Sądu Najwyższego, tj. Zbiór Urzędowy orzeczeń Sądu Najwyższego izby cywilnej i karnej, wydawany z polecenia pierwszego prezesa Sądu Najwyższego (kwartalnik) oraz Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych, wydawane przez Instytut Nauk Prawnych PAN. W tym ostatnim miesięczniku publikuje się również glosy do tych orzeczeń. Nadto, orzeczenia Sądu Najwyższego w dość szerokim zakresie publikują wszystkie czasopisma prawnicze<sup>28</sup>.

Zupełnie inaczej przedstawia się sprawa w administracji. Nie ma sądów administracyjnych, brak więc orzeczeń, które mogłyby spełnić rolę podobną do spełnianej przez orzeczenia Sądu Najwyższego w wymiarze sprawiedliwości. Braku tego, jak dotąd, niczym efektywnie nie wypełniono. Powstaje więc sytuacja szczególnie trudna i nieomal paradoksalna.

W dziedzinie „prawa sądowego”, które mimo swej niewątpliwiej rozległości jest jednak węższe od prawa administracyjnego, przypadki

<sup>27</sup> Prawo o ustroju sądów powszechnych — ustawa z 6 II 1928 r., z późniejszymi zmianami, tekst jednolity Dz. U. z 1950 r., nr 39, poz. 360; Dz. U. z 1950 r. nr 53, poz. 489; Dz. U. z 1951 r., nr 5, poz. 41; Dz. U. z 1952 r., nr 1, poz. 5; Dz. U. z 1957 r., nr 31, poz. 133.

<sup>28</sup> Wymienić należy przede wszystkim „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, i Socjologiczny”, „Państwo i Prawo”, „Nowe Prawo”, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, „Prawo i Życie”, „Przegląd Zagadnień Socjalnych”.

w których powstają zasadnicze wątpliwości co do stosowania prawa organ drugiej instancji może przedstawić do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w formie tzw. pytania prawnego (art. 390 k. p. k., art. 388 k. p. c.). Sąd Najwyższy pomoże więc konkretnemu sądowi w rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy, a nadto jego rozstrzygnięcie pytania prawnego ogłoszone zostanie *urbi et orbi*, co z kolei pośrednio pomoże innym sądom.

W dziedzinie prawa administracyjnego tej możliwości nie ma. Urzędnik jest zobowiązany rozstrzygnąć samodzielnie każdy, choćby najpoważniejszy problem interpretacyjny, a tego, że problemów takich piętrzy się w praktyce całe mnóstwo, nie ma potrzeby dowodzić. Zdarza się wszakże, że urzędnik znajduje wskazówkę interpretacyjną w jakimś piśmie czy okólniku, lecz nie zdoła to, rzecz prosta, zaspokoić tak olbrzymich potrzeb w tym kierunku. Co więcej, wskazówki te przysparzają czasem dodatkowych kłopotów. Istota zagadnienia leży bowiem w tym, że wskazówki te, jako pochodzące zazwyczaj od organów wyższych, są dla urzędnika wiążące, natomiast nie są wiążące dla obywatela. Jeśli więc zdarzy się — a zdarza się to niestety dość często — że instrukcja taka jest niezgodna z wyraźnym brzmieniem ustawy, urzędnik znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji, gdyż z jednej strony wiąże go instrukcja, a z drugiej — ustawa. Dodatkowe trudności powstają wówczas, gdy instrukcje te pochodzą od różnych organów centralnych i są ze sobą sprzeczne.

Jednakże pełen obraz trudności w pracy organów administracyjnych i paradoksalności sytuacji uzyskamy dopiero wówczas, gdy dodamy, że przepisy tzw. prawa sądowego interpretują prawnicy z uniwersyteckim wykształceniem i co najmniej dwuletnią praktyką (aplikacja), natomiast rozstrzyganie nawet najpoważniejszych wątpliwości interpretacyjnych w prawie administracyjnym zlecono urzędnikowi, pozbawionemu regularnej pomocy w postaci wskazówek interpretacyjnych i najczęściej zdanemu jedynie na swoje własne (przeciętnie rzecz biorąc) mniej niż średnie wykształcenie.

W tym stanie rzeczy trzeba przedsięwziąć jakieś środki zaradcze. Przed stworzeniem jakichkolwiek nowych środków poprawy wydaje się, że należy wykorzystać przede wszystkim istniejące już instytucje, a w tej liczbie również i interpretację Rady Państwa. Oczywiście, Rada Państwa jako naczelny organ władzy państwowej nie jest powołana wyłącznie do rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych. Nie jest to ani jej jedyne, ani nawet pierwszoplanowane zadanie. Jest oczywiste, że interpretacja Rady Państwa nie zastąpi administracji orzeczeń byłego Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że Rada Państwa może znacznie ożywić swą działal-

ność w zakresie obowiązującej wykładni prawa<sup>29</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem prawa administracyjnego. Każdy krok na tej drodze — zwłaszcza gdyby w parze z nim poszło wzmożone wydawanie zgodnych z ustawą wskazówek interpretacyjnych przez inne organy centralne w zakresie ich właściwości — będzie niewątpliwie cenną pomocą w pracy organów administracyjnych.

Szczególnie ważną rolę na tym odcinku mają do spełnienia prokuratorzy i to prokuratorzy terenowi, wykonujący tzw. nadzór ogólny. Oni bowiem 'najlepiej' wiedzą, jakie przepisy wywołują trudności interpretacyjne w praktyce organów administracyjnych i czy w związku z tymi trudnościami nie występuje zjawisko niejednolitego lub błędnego stosowania prawa. Takie przypadki powinni oni zgłosić drogą służbową aż do Prokuratora Generalnego, który wystąpi o ustalenie interpretacji do właściwych organów centralnych lub do Rady Państwa.

Obowiązujący prokuratorów przepis, a mianowicie § 14 Tymczasowego regulaminu Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej<sup>30</sup> stanowi: „Prokurator przedstawia władzy zwierzchniej poczynione przy rozpatrywaniu spraw spostrzeżenia co do braków i sprzeczności obowiązujących w przepisach prawnych celem spowodowania ich usunięcia względnie celem «ustalenia wykładni . . . obowiązujących przepisów prawnych»”.

Postulat pod adresem prokuratorów o zgłaszanie do Prokuratora Generalnego problemów wymagających wykładni nie jest więc nową propozycją pod ich adresem, lecz przypomnieniem o obowiązującym ich przepisie.

<sup>29</sup> Czasem — acz nieoficjalnie — w dyskusjach podnosi się argument, że Rada Państwa nie wykazuje ożywionej działalności w dziedzinie ustalania wykładni prawa ze względów czysto technicznych. Rada Państwa nie znajduje się w tak korzystnych warunkach, jak Sąd Najwyższy, który sam składa się jedynie z wybitnych znawców prawa cywilnego i karnego, co niewątpliwie sprzyja szybkiemu i częstemu rozstrzygnięciu wątpliwości interpretacyjnych. Wydaje się jednak, że argument taki jest chybiony. Rada Państwa wydawała i nadal wydaje dekrety, a przecież do ich opracowania też trzeba wytrawnych specjalistów i specjalistów tych Rada Państwa znajduje. Dlaczegoż więc ci sami specjaliści nie mogliby przygotować projektów norm interpretacyjnych do zaprojektowanych przez nich uprzednio aktów.

<sup>30</sup> Załącznik do zarządzenia nr 12/59 z 15 V 1952 r., nr B. P. 1 Prez. 9112/52.