

ROMAN HAUSNER

PRZYGOTOWYWANIE
I OGŁASZANIE
OBOWIĄZUJĄCYCH
PRZEPISÓW



WARSZAWA — 1933

WYDAWNICTWO «BIBLIOTEKA PRAWNICZA»

ROMAN HAUSNER

PRZYGOTOWYWANIE
I OGŁASZANIE
OBOWIĄZUJĄCYCH
PRZEPISÓW

Kolekcja
Emila Kornasia



WARSZAWA — 1933
WYDAWNICTWO «BIBLIOTEKA PRAWNICZA»

TEGOŻ AUTORA :

Zmiana Konstytucji a Usprawnienie Administracji. — Warszawa 1931 r.

Organizacja Administracji Rządowej (Projekt ogł. w Tomie VI Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej), Warszawa 1932. — Wyczerpane.

Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów (Tom VII. Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej). Warszawa 1932. Wyczerpane.

Organizacja i zakres działania władz administracji ogólnej. (Zbiór Przepisów—przy współdziałaniu K. Dubiela) Warszawa 1931 r.

Skorowidz Ustawodawstwa Polskiego:

Tom I (lata 1918 — 1924) Warszawa 1925.

Tom II („ 1925 — 1926) Warszawa 1927.

Tom III („ 1927 — 1928) Warszawa 1929.

Tom IV („ 1929 — 1930) Warszawa 1931.

Tom V („ 1931 — 1932) Warszawa 1933.

CH 316734

W pracy niniejszej starałem się zebrać wyniki rozważań tych wielu, którzy, widząc braki naszego ustawodawstwa, zastanawiali się nad sposobami ulepszenia trybu przygotowywania i ogłaszania obowiązujących przepisów. Do rozważań tych dorzuciłem nieco ze swoich własnych obserwacji, a pragnąc stworzyć podstawy dla możliwie konkretnej dyskusji, spróbowałem ująć rzecz w formę projektu normy, obejmującej w 217 paragrafach prawie całość zagadnienia, o ile chodzi o jego stronę *organizacyjną*.

Technice legislacyjnej w ściślejszem znaczeniu zamierzam poświęcić osobne opracowanie, którego krótką dyspozycję zamieściłem w rozdziale X pracy niniejszej.

Uwagi na temat przygotowywania i ogłaszania obowiązujących przepisów ogłosiłem w różnych czasach częściowo w formie artykułów w Gazecie Administracji i Policji Państwowej oraz innych pismach, następnie zaś na zaproszenie Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, jako całość w tomie VII materiałów tej Komisji. Obecnie zdecydowałem się ogłosić tę pracę ponownie, przyczem projekt normy pozostawiłem bez zmiany, natomiast w uzasadnieniu uwzględniłem niezbędne sprostowania i uzupełnienia.

Zagadnienie nie straciło niczego ze swojej aktualności; przeciwnie, nowy okres dużych prac legislacyjnych zarówno na podstawie ustawy z dnia 17 marca 1932 o upoważnieniu Prezydenta RP. do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. R. P. Nr. 22 poz. 165), jak i w czasie bieżącej sesji ciał ustawodawczych, dał sposobność do wielu nowych ciekawych obserwacji i doświadczeń.

Z trzech stron podjęto w ostatnich czasach inicjatywę w kierunku naprawy naszej legislacji: przedewszystkiem ze strony Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. Poczynania Komisji charakteryzuje w następujący sposób jej Przewodniczący w przedmowie do Tomu VII Materiałów Komisji:

„Z pośród prac prowadzonych przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, wyróżnia się swoją doniosłością zagadnienie metod opracowywania obowiązujących przepisów. Przeżywamy bowiem okres wzmóżonej

działalności reglamentacyjnej Państwa. Jest zaś faktem, a nie kwestją takich czy innych poglądów na rolę i zadania państwa współczesnego, że kryzys społeczny i gospodarczy, jaki przeżywamy, nietylko tę działalność państwa uzasadnia, ale stawia jej coraz to nowe wymagania. Z jednej strony rozszerza zakres reglamentacyjnej działalności państwa, a z drugiej — zwiększa tempo pracy. Nowe warunki wymagają nowych metod pracy, jeżeli norma prawna ma nie utracić zaufania i powagi, jeżeli „inflacja przepisów“ ma nie pociągać za sobą ich dewaluacji“.

„Celem Komisji nie jest wprowadzanie jakiegoś przewrotu w dotychczasowym trybie opracowywania ustaw i rozporządzeń. Komisja ma tylko zaprojektować normy, któreby z jednej strony wypełniły istniejące w tej materji braki, a z drugiej strony większy nacisk położyły na samą metodę opracowywania projektów, wprowadziły więcej spokoju do prac legislacyjnych, tak potrzebnego ze względu na doniosłość tych prac“.

„Z kwestją opracowywania obowiązujących przepisów łączy się kwestja ich ogłaszania — podawania do wiadomości obywatela w sposób ekonomiczny, a jednocześnie dla niego najdogodniejszy“.

Na terenie Senatu podjęto inicjatywę w kierunku prac nad techniką legislacyjną w związku z art. 59 Regulaminu Obrad Senatu. W szczególności zgodnie z tym artykułem Komisja Prawnicza Senatu wyłoniła osobny komitet techniki ustawodawczej.

Ważny wpływ na bieg naszych poczynañ legislacyjnych wywrze niewątpliwie inicjatywa Prezydium Rady Ministrów, które w ostatnich czasach zajęło się dwiema bardzo ważnemi kwestjami z dziedziny techniki legislacyjnej, a mianowicie: zagadnieniem rozgraniczenia materij ustawodawczych od wykonawczych i odciążenia ustaw od postanowień drobiazgowych, nadających się do przepisów wykonawczych i instrukcyjnych — jako też zagadnieniem stosowanego zbyt szeroko w naszych ustawach systemu zamieszczania postanowień o tak zw. porozumieniach między Ministrami, zawartych bądź w klauzulach wykonawczych, bądź w osobnych przepisach.

Wszystkie trzy inicjatywy, o których wyżej wspomniałem, są dowodem, iż zagadnienie techniki legislacyjnej znalazło się na porządku dziennym prac zarówno Rządu, jak i ciał ustawodawczych.

I.

Zagadnienie udoskonalenia ustawodawstwa zaprzętało u nas umysły wielu, od pierwszych chwil odzyskania niepodległości; rzecz zupełnie naturalna, gdyż stan prawny, wynikły z połączenia się różnych systemów prawnych, wzajemnie się nawarstwiających, był odrazu szczególnie niepomysłny, pierwsze zaś poczynania zarówno naszego rządu centralnego jak i organów ustawodawczych dzielnicowych (Naczelna Rada Ludowa, Minister b. dzielnicy pruskiej, Polska Komisja Likwidacyjna i t. d.) nie wróżyły niczego dobrego.

Odezwały się ważne głosy zarówno krytyki, jak przestrogi; pojawił się też szereg konkretnych projektów, zwłaszcza dotyczących strony organizacyjnej problemu. Sądzę, że nie będzie od rzeczy, niektóre z tych głosów bodaj w streszczeniu przypomnieć.

Chronologicznie jednym z pierwszych głosów jest znany Memorjał Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu, Towarzystwa Prawniczego i Związku Adwokatów we Lwowie w sprawie techniki ustawodawczej (z marca 1919 r.).

Państwo nowożytne — czytamy w tym memorjale — jest państwem praworządnem. Obywatel państwa musi wiedzieć dokładnie, co wolno, a czego nie wolno. Prawo winno być jasnem, zrozumiałem, przejrzystem, dla każdego dostępnem. Tam, gdzie w ustawodawstwie panuje chaos, otwierają się szeroko wrota dla samowoli administracyjnej, dla pieniacstwa, dla nieuczciwości i stronniczości w sądownictwie. Ustawa zła jest ruiną dla jednostki, powodem upadku dla Państwa. Ustawa jest złą nie tylko wtedy, kiedy zamiar ustawodawcy nie pokrywa się z potrzebami i pożytkiem

ogólnym, może być złą nawet przy najlepszych intencjach, jeżeli technika kodyfikacyjna jest wadliwa.

Nie każdy prawnik może być kodyfikatorem. Można być dobrym teoretykiem, a złym ustawodawcą, bo ustawa nie jest literaturą, można być rutynowanym praktykiem, a tworzyć złe ustawy, bo ustawa nie jest kazuistyką, lecz uogólnieniem, syntezą.

Po tych wstępnych uwagach memoriał zajmuje się kolejno całym szeregiem przepisów ogłoszonych w Dz. Urz. Dep. Sprawiedliwości T. R. St. oraz w Dz. Praw. Rozbiór tych przepisów jest b. wnikliwy, niestety memoriał nie podaje sformułowania ogólnych zasad techniki ustawodawczej, a nawiązując do braków dostrzeżonych w przepisach dziś już przeważnie nieobowiązujących, zawiera materiał obecnie już niezbyt aktualny.

Poza tem memoriał zajmuje się stroną organizacyjną problemu, o czem niżej¹⁾. Stroną organizacyjną zajmują się również niektóre projekty ustawy konstytucyjnej. Należą tu m. in.:

Wniosek nagły posła Głębińskiego i tow. ze Zw. Ludowo-Narodowego o uchwalenie projektu konstytucji R. P.²⁾, który przewiduje utworzenie t. zw. Straży Prawa¹⁾.

Projekt konstytucji R. P. opracowany przez prof. Michała Bobrzyńskiego i inn.²⁾, który proponuje utworzenie Rady Stanu¹⁾, uzasadniając ten wniosek w sposób następujący:

wielkie i trudne zadanie ustawodawstwa, a zwłaszcza zadanie stworzenia polskiego prawa na miejsce praw rządów rozbiorowych, wymaga instytucji, któraby się temu zadaniu oddała zawodowo. Wprawdzie każde ministerstwo zajmie się opracowaniem projektu praw, a nie mało zdziała w tym kierunku inicjatywa poselska, ale wszystkie te rozbieżne nieraz usiłowania nie dadzą rękojmi, że pomiędzy uchwalonemi ustawami panować będzie zgodność w treści i zgodność w poprawnej formie, którą ustawy nasze powinny się przecież odznaczać. Konieczną wydaje się przeto rzeczą, ażeby u nas stworzyć osobny organ pod utartą nazwą Rady Stanu, przygotowujący ustawy. Będzie to organ tylko doradczy dla Rządu i dla Sejmu; w miarę potrzeby złożony ze znawców, którzy w różnych gałęziach prawodawstwa odznaczyli się, czy to naukowo, czy praktycznie.

¹⁾ P. część VI pracy niniejszej.

²⁾ Przedrukowane u Jaworskiego: „Prawa Państwa Polskiego“. Zeszyt II, Kraków 1919 r.

Wniosek posła M. Niedziałkowskiego i tow.¹⁾, mówi specjalnie o roli Izby Pracy w stosunku do projektów ustaw, dotyczących problemów, w jej zakres wchodzących²⁾.

Potrzeba uporządkowania prac ustawodawczych była widocznie odczuwana już oddawna bardzo żywo, skoro druk sejmowy Nr. 176 z marca 1919 r. przynosi wniosek posła W. Kamienieckiego i tow. w sprawie utworzenia sejmowego Biura Prawniczego¹⁾ — uzasadniony w sposób następujący:

gwałtowność palących potrzeb prawodawczych zmusza Sejm i jego komisje do pośpiesznej, gorączkowej pracy. Odbić się to może niekorzystnie na gruntowności przygotowania prac rozstrzyganych i na ścisłości redakcji samych ustaw.

Przygotowanie projektów prawodawczych, wobec różnorodności przepisów prawnych w poszczególnych dzielnicach Państwa, przekracza przeciętną możność referenta Komisji i aby w tych warunkach zapewnić pracom sejmowym konieczną jednolitość, gruntowność i ścisłość, należy dostarczyć zarówno referentom Komisji, jak i poszczególnym posłom, fachowej prawniczej pomocy. Organy rządowe, przeciążone pracą i niejednokrotnie same niedostatecznie przygotowane, nie byłyby w stanie tej potrzebie podołać i jedynie celowym rozwiązaniem sprawy będzie utworzenie własnego Sejmowego Biura Prawniczego, składającego się z kilku referentów, mianowanych przez Marszałka Sejmu.

Referenci, wybrani z pośród wybitnych znawców, muszą reprezentować znajomość prawa, obowiązującego na wszystkich ziemiach polskich. Będą oni mogli na żądanie komisyj brać udział w ich posiedzeniach i udzielać zarówno komisjom, jak i posłom fachowych opinij.

Druk sejmowy Nr. 298 z dn. 1 kwietnia 1919 r. przynosi wniosek nagły posła Zygmunta Marka i tow. w sprawie powołania do życia komisji dla stworzenia jednolitego ustawodawstwa³⁾ p. n. Stała Komisja Kodyfikacyjna.

Uzasadnienie wniosku stwierdza m. in., że tak projekty wielkich reform ustawodawczych, jak i t. zw. przejściowych wzgl. poruczonych, muszą być owocem pracy wybitnych sił fachowych

¹⁾ Tekst załącznika t. j. projekt ustawy patrz w cz. VI pracy niniejszej.

²⁾ Przedrukowano u Jaworskiego: „Prawa Państwa Polskiego“. Cz. II. Kraków 1919 r.

³⁾ Tekst wniosku patrz w Cz. VI pracy nin.

w Polsce. Niezależnie od prądów politycznych danej chwili, z przedmiotowością niczem niezamąconą, ma być wykonane dzieło, które położy podwaliny pod jednolite życie prawne całej Polski na długi okres czasu.

Druk sejmowy pod datą 13 stycznia 1922 r. Nr. 3234 przynosi wniosek *posła Halbana i tow. w sprawie utworzenia komisji kodyfikacyjnej prawa administracyjnego*¹⁾, w którym czytamy m. in. co następuje:

Komisja Kodyfikacyjna z powodów przeważnie słusznych nie mogła i nie chciała zająć się prawem administracyjnem, jakkolwiek uznawała w całej pełni potrzebę dokładnego i naukowego przygotowania ustaw administracyjnych, zmierzających do ujednolinitania prawa i postępowania administracyjnego w całej Polsce. Komisja Kodyfikacyjna wyraziła i umotywowowała zdanie, że ta praca powinna przypaść w udziale komisji osobnej, któraby się podjęła redagowania ustaw administracyjnych w porozumieniu z kompetentnymi czynnikami rządowymi.

W r. 1922 w pracy zbiorowej „O naprawie Rzplitej *prof. dr. St. Estreicher* w artykule p. t. „Udoskonalenie ustawodawstwa“ dochodzi do wniosku, że należy utworzyć w Polsce Radę Stanu¹⁾.

Autor, dając wyraz przekonaniu, że ustrój demokratyczny oswobodzi się w bliskiej przyszłości z wielu swoich braków, zaznacza, że najslabszym, najbardziej potrzebującym doskonalenia okazał się on na polu ustawodawstwa. Przyczynę tego łatwo zrozumieć. Posłowie do parlamentu nie są wybierani pod tym kątem widzenia, aby w skład jego weszli ludzie fachowi, doskonali prawnicy, znawcy stosunków życiowych; rzadko pojawia się w Sejmie talent legislacyjny.

Pomoc Sejmowi przy dzisiejszym systemie ma zapewnić współudział władzy wykonawczej w pierwszej fazie tworzenia znacznej części ustaw, t. j. w przygotowywaniu ich projektów, celem wniesienia ich następnie przez Rząd do parlamentu. Rząd powierza tę pracę urzędnikom-referentom, ale doświadczenie uczy, że przyzwanie zawodowych urzędników nie wystarcza jeszcze dla zagwarantowania, iż ustawy będą stały na dostatecznie wysokim poziomie, że urzędnicy będą w każdym wypadku znali dokładnie wymagania życia, albo, że będą znakomitymi prawni-

¹⁾ P. część VI pracy nin.

kami, obdarzonymi talentem legislacyjnym. Badanie projektu przez ministra fachowego względnie na Radzie Ministrów ogranicza się najczęściej do strony politycznej projektu. To też zarówno ustawy wychodzące z inicjatywy rządowej, układane najczęściej od t. zw. zielonego stolika, jak i ustawy projektowane przez członków parlamentu, a więc przez zawodowych polityków, są wszędzie przedmiotem ostrej krytyki kół prawniczych i narzekają społeczeństwa.

Pierwszym warunkiem, umożliwiającym powstanie dobrej ustawy, jest dopuszczenie do głosu w pewnej fazie jej powstawania ludzi fachowych i dokładnie tę gałąź życia z praktyki znających.

Autor, przypominając ankietę konstytucyjną z lutego 1919 r., „której praca zupełnie się zmarnowała“, nie uważa za celowe poddawanie projektów specjalnym ankietom, złożonym z prawników i fachowców, lecz za bardziej celowe uważa utworzenie ciała stałego, „złożonego ze znawców możliwie bezstronnych i trwale działających“.

Ani ustawa o Komisji Kodyfikacyjnej, ani powierzenie Prokuratorji Gen. opinjowania projektów ustaw i rozporządzeń — z powodu przeciążenia tych organów innemi zadaniami, nie dało całkowitych wyników, wskazało jednak — zdaniem autora — drogę. Taką drogą jest organ „noszący zazwyczaj nazwę t. zw. Rady Stanu“.

Kilkakrotnie, w sposób ważki, poruszał sprawę udoskonalenia ustawodawstwa ś. p. *Eugenjusz Starczewski*, członek Komisji Wniośków Ustawodawczych. W szczególności w uzasadnieniu do Jego projektu ustawy o utworzeniu Rady Stanu¹⁾ czytamy co następuje:

nieład, panujący w całym naszym życiu publicznem od chwili przywrócenia naszego bytu państwowego, trwa już zbyt długo, by dał się wytłumaczyć wyłącznie warunkami zewnętrznymi... W takich warunkach pozostaje jako oparcie dla rozwoju publicznego tylko jedno — praworządność tak daleko posunięta, by przenikając całe życie publiczne, mogła sama jedna nawie państwowej zapewnić dostateczną równowagę i bezpieczeństwo.

Dla panowania praworządności potrzebne są trzy warunki

¹⁾ Ogłoszony w Ankiecie o Konstytucji (Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne. Kraków 1924).

zasadnicze: 1) by prawa były dobre, a więc należycie przemysłane, dostosowane do życia realnego i najstaranniej redagowane, 2) by były dla wszystkich dostępne i należycie rozpowszechnione i 3) by były należycie wykonywane.

Wszystkie te trzy warunki, napozór jedno od drugich niezależne, w istocie tak ze sobą są związane, że tworzą jeden łańcuch nierozzerwalny. Należy stworzyć instytucję, któraby wszystkie te trzy warunki harmonijnie łączyła i koordynowała, innemi słowy Radę Stanu¹⁾.

W swoim koreferacie do projektu prezesa N. T. A. Jana Kopczyńskiego „O utworzeniu Rady Stanu“ (z grudnia 1924)²⁾ pisze E. Starczewski co następuje:

aby administracja państwowa była dobra, aby się przyczyniała nie do utrudnień życia obywateli, ale do ich pomyślności, potrzeba, aby wszystkie jej tryby i kółeczka były nietylko poszczególńie dobre, ale były do siebie dopasowane i wykonywały wspólnie te zadania, do których są powołane. ...Było wielkim błędem z naszej strony zlekceważenie projektów utworzenia Rady Stanu i pozostawienie zadania zreorganizowania państwa, wśród najtrudniejszych warunków wewnętrznych i zewnętrznych, wciąż zmieniającym się rządom.

Zaniedbanie to mści się dziś w sposób dla wszystkich widoczny, ustawodawstwo nasze, dość liche w szczegółach, w całokształcie jest chaotyczne i często z sobą sprzeczne, a organizacja naszej administracji wymaga pilnie naprawy gruntownej.

To też utworzenie w Polsce organu o charakterze Rady Stanu powinno być uznane za sprawę jak najbardziej aktualną.

We Francji Rada Stanu ma dwie funkcje odrębne: jest organem przygotowującym projekty ustawodawcze i jednocześnie najwyższą instancją administracyjno-sądową. Połączenie tych dwóch funkcji jest niewątpliwie ze wszech miar wskazane. Należałoby nawet dodać jeszcze jedną funkcję, a mianowicie: systematyzowanie (kodyfikowanie) i udostępnianie ustawodawstwa.

Że stałe systematyzowanie ustawodawstwa jest konieczne, zdawałoby się rzeczą aż nadto oczywistą. A pomimo to prawda ta jest dotychczas u nas naogół zapoznawana, tak, że niedawno jeszcze

¹⁾ P. w Cz. VI pracy nin.

²⁾ Ogłoszony w „Ruchu Prawn. Ekonom. i Socjolog.“ — Poznań 1926.

na łamach Gazety Administracji i P. P. p. Roman Hausner¹⁾ zmuszony był prawdę tę uzasadnić szeregiem przykładów, wymownie dowodzących, jak nisko stoi nasze ustawodawstwo nawet pod względem technicznym, właśnie z powodu tego zaniedbania.

Poruszył również E. Starczewski w pracy p. t. Ustawa o reorganizacji Komisji Kodyfikacyjnej²⁾ myśl rozbudowania obecnego zakresu działania tej Komisji,³⁾ dodając następujące uzasadnienie:

świadomość potrzeby utworzenia w Polsce instytucji o charakterze tego, co się zwykle nazywa Radą Stanu, zrobiła od r. 1922 znaczne postępy. Z drugiej jednak strony liczyć się należy ze znacznymi przeszkodami, przeszkody te wynikają z powszechnego u nas niedoceniańa praw i praworządności. Dobre przepisy prawne są podstawą i warunkiem koniecznym dobrej administracji i życia ekonomicznego. Biadając nad upadkiem naszego życia ekonomicznego, nie zdajemy sobie dostatecznie sprawy, że źródeł tego upadku szukać należy nietylko w złych koniunkturach, ale również w błędach i wadach naszego ustawodawstwa.

Nie zaradziło temu stanowi rzeczy powołanie ustawą z dn. 3 czerwca 1919 Komisji Kodyfikacyjnej, która nie zajmuje się bieżącym ustawodawstwem, nie może więc wpływać na chaotyczne stosunki prawne, zatruwające życie w Polsce, a ma na celu wyłącznie ułożenie nowych kodeksów.

Przy dorocznem sprawozdaniu Komisji Kodyfikacyjnej u Marszałka Sejmu z dn. 19 lutego 1925 r. wyrażono w dyskusji przekonanie, że Komisja Kodyfikacyjna powinna by rozszerzyć zakres swego działania i w znaczniejszej niż dotychczas mierze przyczynić się do panowania prawa w Polsce. Stanowisko to należy uznać za trafne. Utworzenie bowiem instytucji pokrewnej, przy istnieniu Komisji Kodyfikacyjnej, da się trudno przeprowadzić, należąta zaś reorganizacja instytucji już istniejącej jest o wiele łatwiejsza.

Nietylko sprawa uporządkowania obowiązujących przepisów, lecz także ich udostępnienia, znajdowała oddawna zrozumienie w szerokich kołach, jak tego dowodem wniosek nagły *posta Langer*a i tow. z lutego 1923 (druk sejmowy Nr. 193) w sprawie wezwania Ministra Wyznań Reli-

1) Por. moje artykuły p. t.: Uporządkowanie ustawodawstwa („Gazeta Admin. i P. P.“ z r. 1924 Nr. 42—44).

2) Przegląd Prawa i Admin. Lwów — 1925 r.

3) Patrz w Cz. VI pracy nin.

gijnych i Oświecenia Publicznego do uwzględnienia w programach szkół powszechnych i średnich wykładów obowiązkowych o powinności obywatela państwa polskiego na podstawie Konstytucji z 17 marca i taniego wydania tekstu Konstytucji z objaśnieniami w językach: polskim, białoruskim i ukraińskim.

Techniki ustawodawczej dotyczy:

wniosek *posła Sommersteina i tow.* (druk sejmowy Nr. 1573 z grudnia 1924 r.) w sprawie ulepszenia techniki ustawodawczej i zapobieżenia ustawom, sprzecznym z Konstytucją i obowiązującymi ustawami, bądź urągającym terminologii prawniczej, a nawet prawidłom językowym¹⁾.

Ankieta o Konstytucji (r. 1924²⁾) przyniosła szeregi ciekawych i ważkich opinii na temat naszego zagadnienia. I tak: *prof. Stanisław Starzyński* w uwagach p. t. „Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego” stwierdza m. in., że jest rzeczą konieczną, ażeby wszystkie czynniki władzy publicznej przejęły się do głębi przeświadczeniem o konieczności jak najściślejszej praworządności na każdym kroku, poczynawszy od wielkich akcyj ustawodawczych, które muszą być zupełnie szarmonizowane z Konstytucją — o ile nie mają za cel jej zmiany — a skończywszy na najdrobniejszych zarządzeniach administracyjnych. Brak praworządności niszczy i kompromituje naszą państwowość i nazewnątrz i nawewnątrz; kładłem na to szczególniejszy nacisk (pisze *prof. dr. Starzyński*) jeszcze w mym pierwszym głosie o Konstytucji polskiej, opublikowanym w „Gazecie Lwowskiej” i w „Czasie” w kwietniu 1921 r.; z uczuciem głębokiego upokorzenia czytałem niedawno powiedzenie bardzo wybitnego francuskiego polityka p. Barrère: „En Pologne on pense, qu'on peut supprimer le droit par les lois”. (W Polsce myślą, że zapomocą ustaw można uchylić prawo).

Prof. Ksawery Fierich (prezydent Komisji Kodyf.) zajmuje się w tej ankiecie „Stosunkiem ustawy o Komisji do Konstytucji”, w szczególności pytaniem, czy ustawa o Komisji Kod. nie wymaga uzgodnienia z Konstytucją w myśl art. 126 Konstytucji i dochodzi do wniosku, że z powodu wydania

¹⁾ Tekst wniosku w cz. VI pracy nin.

²⁾ „Ankieta o Konstytucji” (Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne — Kraków 1924 r.).

Konstytucji nie można się dopatrzeć racjonalnej potrzeby zmiany ustawy o Komisji Kodyfikacyjnej. Uważaliby jednak z pewnych względów za rzecz wskazaną wprowadzić ustawowe ustanowienie w myśl art. 126 Konstytucji, że ustawa o Komisji Kod. z 3 czerwca 1919 nadal w swej mocy utrzymaną zostaje.

Następnie porusza autor jeszcze kwestję następującą: w normalnym rozwoju rzeczy Komisja Kod. w najbliższych latach przedłoży wygotowane projekty wielkich kodeksów. Czyż przy podobnych wielkich projektach zwyczajny tok obrad, przestrzegany w Sejmie lub Senacie, uczyni zadość właściwej potrzebie, gdzie chodzi o omówienie setek, a nawet tysięcy artykułów? Chyba nie. Byłoby rzeczą nad wyraz wskazaną wprowadzić ustawę o rozpoznawaniu i uchwalaniu projektów ustawodawczych o wielkich rozmiarach.

O ile chodzi o Senat, w myśl art. 35 ustęp 2 Konstytucji, jeżeli Senat postanowi projekt, uchwalony przez Sejm, zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowanymi zmianami. Łatwo zrozumiałem jest, że przy projektach, które są owocem pracy nie miesięcy, lecz lat, spełnienie tego zadania w dniach 30 lub nawet 60 jest wprost wykluczone. Senat z powodu braku czasu nie będzie mógł przejść całości i zajmie najprawdopodobniej stanowisko odmowne.

W podobnym zaś przypadku w myśl art. 35 ustęp 3 Konstytucji nie będzie mógł już Sejm projektu, który napowrót do niego wrócił, uchwalić, skoro powołany ustęp przepisów Konstytucji dotyczy się tylko proponowanych zmian przez Senat, a nie w zupełności przez Senat odrzuconego projektu ustawy...

Czy, pragnąc te trudności usunąć (zapytuje autor), nie można uważać pierwszego czasokresu dni 30 do oświadczenia się Senatowi, w myśl art. 35 Konstytucji, za termin zawity, a w drugim przypadku za termin t. zw. administracyjny. Jeżeli tak, to wówczas ustawa o obradach nad projektami o wielkich rozmiarach mogłaby wprowadzić przepisy, kiedy wyjątkowo możnaby ten termin administracyjny przedłużyć.

W tejże ankiecie w artykule *prof. Władysława Jaworskiego* „Trybunał Konstytucyjny“ znajdujemy m. in. następujące uwagi:

Rząd wypracowuje szereg projektów ustaw i wydaje prze-różne rozporządzenia. Wprawdzie projekty ustaw przechodzą przez

Radę Ministrów (o rozporządzeniach nie można tego powiedzieć), a jednak Rada Ministrów musiałaby bez przerwy dniami i nocami odbywać posiedzenia, aby te projekty naprawdę przestudjować. Dzieje się wskutek tego, że między poszczególnymi ministerstwami niema jedności i jednolitości; nietylko w poszczególnych instytucjach i postanowieniach, ale także w tendencji, w tem co się nazywa polityką legislacyjną. W związku z tem prof. Jaworski podtrzymuje swoją dawniejszą myśl stworzenia Trybunału Konstytucyjnego i przekazania mu m. in. także czynności t. zw. uzgadniania projektów norm.

Prof. Stanisław Wróblewski w tej samej ankiecie o Konstytucji zastanawia się nad rolą Senatu w zakresie ustawodawstwa:

główną i zaasdniczą jego funkcją jest udział w ustawodawstwie, właściwem jego zadaniem jest spełnić pewną rolę przy stanowieniu praw. Roli tej nie można nazwać współtwórczą, skoro ustawa może przyjść do skutku wbrew jednomyślnej uchwale Senatu; może ona tedy polegać tylko na tem, że zapomocą Senatu wolę, wyrażoną w uchwalonym przez Sejm projekcie, poddaje się pewnej próbie. Próba taka da się pomyśleć w bardzo rozmaitych kierunkach; może np. chodzić o zgodność projektu z Konstytucją, o jego wartość z punktu widzenia techniki ustawodawczej, o przekonanie się, czy treść projektu odpowiada istotnej woli społeczeństwa. Jeżeli jednak odczytamy przepisy Konstytucji o Sejmie i Senacie, dojść musimy do wniosku, że ta próba przez Senat, nie da się pogodzić z żadnem z powyższych określeń... Sposób tworzenia Senatu nie daje żadnej gwarancji, że będzie on zdolny do fachowej oceny; sposób ten godzi się natomiast bardzo dobrze z myślą, że chodzi poprostu o sprawdzenie zapomocą Senatu, czy Sejm przy pierwszej uchwale zdawał sobie sprawę z doniosłości swego głosowania. Jeżeli po pewnym przeciągu czasu uchwałę powtórzy, wszystko jest w porządku...

Prof. dr. Edmund Krzymuski w tejże „Ankiecie“ zajmuje się aktualną sprawą języka ustaw, a specjalnie j ę z y k i e m K o n s t y t u c y j i .

Czytając Konstytucję — pisze prof. Krzymuski — miałem nieraz wrażenie, że chyba to nie Polak ją redagował. Na poparcie tego wystarczy gdy przytoczę dwie kategorie stale się w niej powtarzających dysonansów językowych:

1) dysonansem pierwszego typu jest systematyczne używanie czasowników w formie jednotliwej tam, gdzie mają one wyrażać pojęcie częstotliwości. Oto przykłady: w art. 8: — sposób „wykonania“, zamiast „wykonywania“; w art. 65 — jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla „przeprowadzenia“ zamiast „przeprowadzania“ zadań, wchodzących w zakres samorządu.

2) dysonansem drugiego typu jest chroniczne budowanie zdań w formie biernej. Przykład: w art. 41 al. 2: gdyby Sejm był rozwiązany w chwili, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej „jest opróżniony“ (zamiast: gdyby w chwili, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej „się opróżnił“, nie było Sejmu wskutek jego rozwiązania); w art. 69: — źródła dochodowe Państwa i samorządu „będą“ ustawami ściśle rozgraniczone (zamiast: ustawy „rozgraniczą“ ściśle źródła dochodowe Państwa i samorządu).

Z projektem utworzenia Rady Prawodawczej przy Ministerstwie Sprawiedliwości występuje w r. 1925 *senator Stanisław Posner*¹⁾). Po skonstatowaniu, że „nasza technika ustawodawcza jest niewystarczająca, a język naszych ustaw fatalny“, autor wyraża zapatrywanie, że na długiej drodze, prowadzącej od pierwszego projektu ustawy, aż do jej opublikowania w Dzienniku Ustaw, najważniejszy jest etap pierwszy, t. j. opracowanie projektu, wszystkie inne mają do czynienia już z ustawą skonstruowaną.

Ponieważ (jak to autor twierdzi na podstawie stanu ówczesnego, dziś nieaktualnego) „olbrzymia większość ustaw naszych bierze swój początek w sekcji ustawodawczej Ministerstwa Sprawiedliwości“, przeto najważniejszym etapem pracy prawodawczej staje się praca w tem Ministerstwie. Tutaj więc trzeba projekt otoczyć szczególną opieką i postarać się, aby projekt pod względem techniki prawodawczej stał na wysokości zadania.

Sejm, jako organizacja sił i interesów politycznych i gospodarczych w kraju, będzie mógł wprowadzić do ustawy swoje momenty polityczne i społeczne. Będzie mógł odesłać projekt ustawy do Ministerstwa, gdy zauważy, że jego zmiany wyważają z posad plan ustawy, psują jej kadry i t. d., budowa jedna projektu, jego stan, jego rozwinięcie, jego terminologja — nie będą mogły ulec zmianie.

Zresztą, zdaniem autora, nieraz nawet słuszne uwagi Sejmu

¹⁾ Ruch Prawniczy, Ekonom. i Socjolog. Poznań 1925 r.

lub Senatu zostają cofnięte, gdy rząd zabiega o najrychlejsze uchwalenie ustawy i t. d.

Skreśliwszy wadliwy często sposób opracowywania projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz ich dalszy los w Prezydium Rady Ministrów, w komisjach międzyministerjalnych i t. d., autor projektu stworzenie przy Ministerstwie Sprawiedliwości Rady Prawodawczej¹⁾ o charakterze doradczym i technicznym.

Zawikłane stosunki prawne na obszarze województw wschodnich spowodowały, iż przy budżecie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na rok 1925/26 Sejm uchwalił następującą rezolucję:

„Sejm wzywa Rząd, aby przez odpowiedni organ czuwał nad skoordynowaniem zarządzeń i przepisów dotyczących województw kresowych i przyspieszył powołanie do życia komisji międzyministerjalnej, mającej na celu ujednostajnienie sprzecznych przepisów prawnych, dotąd obowiązujących w województwach kresowych“.

W wykonaniu tej rezolucji Rada Ministrów na posiedzeniu z dnia 9 grudnia 1924 r. powzięła uchwałę „o ustanowieniu komisji dla usunięcia rozbieżności w ustawodawstwie obowiązującym w województwach: nowogrodzkim, poleskim, wołyńskim, w okręgu administracyjnym wileńskim i powiatach: grodzieńskim, wołkowyskim, białostockim, bielskim i sokólskim województwa białostockiego, w stosunku do sąsiednich województw oraz dla przedstawienia wniosków, zmierzający do uporządkowania ustawodawstwa na obszarze wyżej określonym“.

Na przewodniczącą Komisji powołał Prezes Rady Ministrów b. wojewodę poleskiego i wileńskiego, Walerego Romana, w skład zaś komisji weszli: Eugenjusz Starczewski, adwokat, prezes Towarzystwa Obrony Kresów Wschodnich, b. zastępca komisarza generalnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego, Edmund Iwaszkiewicz, adwokat, b. zastępca komisarza generalnego Ziem Wschodnich, Roman Hausner, naczelnik Wydziału Organizacyjnego w Min. Spraw Wewnętrznych oraz Władysław Czapiński, naczelnik wydziału w Departamencie Bezpieczeństwa tegoż Ministerstwa. W czerwcu 1926 r. Rada Ministrów postanowiła, iż Komisja będzie odąd czynna przy Ministrze Spraw Wewnętrznych, przyczem rozszerzono jej skład i zakres działania²⁾.

¹⁾ Patrz w Cz. VI pracy niniejszej.

²⁾ O zmianach w składzie i zakresie działania Komisji, jako też o niezmiennie rozległych i różnorodnych jej pracach — porównaj art. Kazimierza

Prezes N. T. A. Jan Kopczyński wystąpił z projektem ustawy o utworzeniu Rady Stanu Rzplitej Polskiej¹⁾ 2). Projekt ten był w kwietniu 1925 r. dyskutowany w specjalnej podkomisji Stałej Delegacji zrzeszeń i instytucyj prawniczych, jako materiał na zjazd prawników polskich w Krakowie.

Dyskusja w tej podkomisji, w której uczestniczyli m. in.: Jan Morawski, jako przewodniczący, Jan Kopczyński jako referent, Eugenjusz Starczewski jako koreferent, Emil Stanisław Rappaport jako zast. przewodniczącego, Tadeusz Hilarowicz jako sekretarz, poruszyła bardzo wiele ciekawych kwestyj³⁾ z zakresu organizacji naszej legislatywy, m. i. dyskutowano również nad projektem *d-ra Tadeusza Hilarowicza* „Ustawy o opinjowaniu projektów ustaw administracyjnych przez rozszerzone ogólne zgromadzenie Najw. Trybunału Administr.⁴⁾“. Do przebiegu tej dyskusji powrócę jeszcze w dalszym ciągu pracy niniejszej.

Doniosłe uwagi na temat potrzeby stworzenia Rady Prawniczej zawiera rzecz *prof. d-ra Wacława Makowskiego*: „O Radzie Prawniczej kilka uwag⁵⁾“:

W praktyce współczesnego życia państwowego (stwierdza autor) można spostrzec intensywne dążenie do specjalizacji i podziału pracy.

Pomiędzy innemi dziedzinami administracji państwowej jedno z bardzo ważnych miejsc zajmuje tworzenie i doskonalenie ładu prawnego. Lekkomysłne, nieopatrzne ustawodawstwo, usiłujące narzucić 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

Dubiela: Komisja Wniosków Ustawodawczych („Gazeta Admin. i P. P.“ Nr. 20 z r. 1930).

¹⁾ Patrz w Cz. VI pracy nin.

²⁾ Ogłosz. w Ruchu Prawn., Ekonom. i Socjologicznym — Poznań 1926.

³⁾ Przebieg obrad ogłosz. w „Ruchu Prawn., Ekonom. i Socjolog.“ — Poznań 1926 r.

⁴⁾ Ogłosz. w „Warszawskiej Gazecie Sądowej“. Nr. 48 z 1924.

⁵⁾ „Ruch Prawn., Ekonom. i Socjolog.“ Poznań 1927 r.

w formę prawa, z którymi dopiero twórczość społeczna musi walczyć, aby je obalić.

Technika prawnicza, w dzisiejszym stanie komplikacyj stosunków społecznych i ustawodawstwa, jest niewątpliwie umiejętnością odrębną.

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.

Należy dbać dalej, ażeby nowe ustawy nie przydawały zamętu, ale wprowadzały ład. Należy je zatem ustosunkować do odpowiednich działów istniejącego stanu prawnego.

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.

W tym celu trzeba wyrobić grono referentów prawniczych, wyspecjalizowanych w poszczególnych działach nauki prawa, obznajmionych z odpowiednim stanem prawnym, wciągniętych do stałej pracy nad systematyzacją obowiązującego ustawodawstwa. 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 rzeczywiście ustawodawczego uregulowania i ustalić technikę tych czynności.

W ten sposób dochodzimy do koncepcji instytucji, którą pod nazwą „Rady Prawniczej“ powołał do życia dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 sierpnia 1926 r.

Potrzeba takiej lub podobnej instytucji była już odczuwana u nas oddawna. Przeważnie też wszyscy spoglądali ku Francji, widząc we francuskiej Radzie Stanu wzór do naśladowania w tym wypadku.

Dekret z sierpnia 1926 r. poszedł także tą drogą; jednakże

mając przed oczyma organizację i zmiany, jakie zaszły w roli Rady Stanu francuskiej, odrzucił wszystko to, co było w niej nieaktualne, albo przekazane innym instytucjom. Cała kompetencja sporna Rady Stanu stanowi u nas zakres działania Trybunału Administracyjnego. Tworzenie organu wyposażonego w szczególne kompetencje kontroli administracyjnej, jakie w niewielkim zresztą zakresie pozostały jeszcze Radzie Stanu francuskiej, byłoby niewskazane, nie mając bowiem usprawiedliwienia w tradycji wywołałoby nowy zamęt w tak już dość biurokratycznie ciężkim naszym aparacie administracyjnym.

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 — zdaniem prof. W. Makowskiego błędem, „zarówno ze strony tych, którzyby tego chcieli, jak ze strony tych, którzy się tego obawiają“.

Zagadnienie organizacji aparatu ustawodawczego oraz udoskonalenia prac ustawodawczych znalazło oczywiście należyty oddźwięk w związku ze sprawą rewizji Konstytucji.

Prof. Wacław Komarnicki w rozważaniach p. t. „O Konstytucję Narodową“¹⁾ przemawia za utworzeniem Rady Stanu, dodając, że powołanie do życia tej instytucji stanowi powszechne żądanie sfer prawniczych; przyczyniłaby się ona niewątpliwie do podniesienia poziomu ustawodawstwa.

Prof. Stanisław Estreicher w pracy p. t. „Rada Stanu“ (Rada Prawnicza)²⁾, nawiązując do swoich uwag, ogłoszonych w r. 1922 w dziełku zbiorowym „Naprawa Rzplitej“, stwierdza m. in. co następuje:

¹⁾ Prof. Wacław Komarnicki: O Konstytucję Narodową (stanowisko Stronnictwa Narodowego w sprawie rewizji Konstytucji oraz tekst projektu rewizji. Warszawa 1930 r.).

²⁾ Ogłosz. w „Nowem Państwie“. Warszawa 1931 (Hoesick).

Rząd, im więcej chce mieć powagi wobec parlamentu, czy społeczeństwa, tem dojrzalej powinien przygotowywać swe wystąpienia. Dlatego to pożądanem jest, aby posiadał przynajmniej dwa organa doradcze: jeden dla kwestyj prawniczych, drugi gospodarczych — w postaci Rady Stanu i Izby Gospodarczej. W organach tych powinien skupić przedstawiciele nauki i praktyki. Znikną wtedy narzekania, nieraz tak słuszne, na brak łączności między nauką, życiem i biurokracją. Nie powinny to być organa z głosem decydującym, lecz doradczym, bo decyzja powinna pozostać w rękach rządu względnie parlamentu; ale nie powinny to być organa istniejące na papierze i fikcyjnie. Nie byłoby to żadnem osłabieniem autorytetów za państwo odpowiedzialnych, lecz wzmocnieniem; nie powinno też być tchórzliwą osłoną dla rządu czy parlamentu, bo decyzja i odpowiedzialność na nich powinny ciążyć. Byłoby to tylko jedną więcej gwarancją co do dojrzałych rozstrzygnięć w rzeczach państwowych.

W związku z ankietą konstytucyjną z r. 1931 znajdujemy następujące odpowiedzi, które dotyczą zagadnienia udoskonalenia ustawodawstwa:

Dr. Stanisław Bukowiecki („Odpowiedź na ankietę konstytucyjną“, ogł. w Ankiecie Konstytucyjnej Sejmu) daje wyraz następującemu zapatrywaniu: trudno wskazać poważne uzasadnienie dla istnienia drugiej izby, pojętej tak, jak polski Senat. Samo powtórne rozpoznawanie projektów ustawodawczych może być pożyteczne, ale jednak nie uzasadnia istnienia osobnego wysokiego zgromadzenia, przeznaczonego do odbycia repetycji, będącej w największej ilości wypadków tylko niejako czwartem czytaniem projektu. Natomiast Senat, powstający na zasadzie prawa wyborczego całkiem odmiennego od prawa regulującego wybory do izby poselskiej, byłby pożyteczny, o ileby następstwem tego prawa mogło być utworzenie izby złożonej z ludzi bardziej doświadczonych i wyrobionych. Pożądane też byłoby powołanie do senatu wybitnych prawoznawców w ilości niezbyt znacznej. Ci senatorowie mogliby być szczególnie pożyteczni dla udoskonalenia redakcji ustaw.

Jan Gumiński w rozważaniach p. t. „Uprawnienia Senatu“ (ogł. w „Nowem Państwie“ — Warszawa 1931 r.), zastanawia się nad pytaniem, czy w zakresie ustawodawstwa należy Senatowi przyznać równouprawnienie z Sejmem w tym sensie, że Senat ani nie zapowiada zmian, ani nie zwraca ustawy, przezeń

zmienionej, do Sejmu — i odpowiada, że skoro Senat jest „lepszym“ prawodawcą i „organem kontrolującym“ (w tych dwóch jego celach leży racja jego bytu), to nie można od lepszego prawodawcy odwoływać się do gorszego i od kontrolera do kontrolowanego. Albo Senat jest istotnie potrzebny, a wtedy nie można z niego tworzyć jakiegoś surogatu „władzy“ ustawodawczej, która odpowiada pojęciu „władzy“ w znaczeniu ciała, mogącego narzucać obywatelom swoją wolę, tylko wtedy, gdy się zgadza z cudzem zdaniem (Sejmu), albo trzeba go skasować, nadać mu formę doskonałą przy pomocy Rady Stanu, albo też dzieła dobre, lecz zepsute w Sejmie, poprawiać przy pomocy veta Prezydenta.

Prof. dr. Stanisław Kutrzeba (w „Odpowiedzi na ankietę konstytucyjną“, ogł. w Ankiecie Konstytucyjnej Sejmu) zaznacza, że w pracy ustawodawczej Sejmu występują dwie wady: rozwlekłość obrad i niedostateczna fachowość w zakresie techniki prawniczej. Można by przyspieszyć bieg obrad przez to, iż obok określonej czasowo sesji budżetowej, byłaby zapewniona druga sesja w roku, poświęcona głównie ustawodawstwu, ale określona również czasowo (jako dwumiesięczna, przyczem Prezydent miałby prawo przedłużyć ją o miesiąc). Takie oznaczenie czasu trwania drugiej sesji wpłynęłoby, zdaniem autora, korzystnie co do sposobu opracowania ustaw przez Sejm.

Sejm — to ciało polityczne, mające więc polityką się zajmować i w tym zakresie — jako złożony z polityków — jest fachowy. Tymczasem przy ustawodawstwie Sejm przyznaje sobie także fachowość prawniczą, opracowując ustawy w najdrobniejszych szczegółach. Choć prawnicy, zasiadający w sejmie, nie jako prawnicy zostali wybrani, ale jako politycy, to jednak uważają, iż mają największy autorytet prawniczy i np. zmieniają projekty ustaw, przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną. Dlatego powinno się dążyć do tego, by Sejm decydował, o ile możliwości, tylko o zasadniczych postanowieniach ustaw ze strony politycznej, ale nie zajmował się prawniczym opracowywaniem ich w szczegółowych postanowieniach. Ograniczony czas pracy Sejmu zmuszałby Sejm, by albo: 1) uchwalać ustawy zwięzłe, zawierające tylko zasadnicze postanowienia, które następnie rozprawdzałyby rozporządzenia rządowe, albo 2) upoważniać Prezydenta do wydawania dekretów z mocą ustawy.

Prof. dr. Stanisław Starzyński („Odpowiedź na ankietę konstytucyjną“, ogł. w Ankiecie Konstytucyjnej Sejmu)



tucyjnej Sejmu) oświadcza się „stanowczo i nie po raz pierwszy“ za utworzeniem Trybunału Konstytucyjnego oraz Rady Stanu.

Dr. Kazimierz Zakrzewski („Odpowiedź na ankietę konstytucyjną“, ogł. w Ankiecie Konstytucyjnej Sejmu), zastanawiając się nad kwestją istnienia drugiej izby parlamentu, stwierdza, że racją istnienia drugiej Izby jest konieczność korektywu prac Izby poselskiej. Ma ona poprawiać i ulepszać ustawy, wychodzące z Izby poselskiej. Wynika z tego postulat, aby zasiadali w niej fachowcy. Istnieje jednak niebezpieczeństwo dochodzenia — w wyniku tak pojętej dwuizbowości — ustaw wadliwych w konstrukcji i w ogólnem nastawieniu, ale poprawionych przez Senat w szczegółach. Ponadto skuteczność korektywnej roboty drugiej izby jest bardzo problematyczna. Wyssuwa się więc konieczność postawienia obok izby powszechnego głosowania, izby zorganizowanych grup zawodowych.

Władysław Studnicki (Odpowiedź na ankietę konstytucyjną ogł. w „Nowem Państwie“ Warszawa — 1931 r.) dochodzi do wniosku, że należałoby utworzyć Radę Stanu, jako organ pomocniczy dla prac sejmowych. Członkowie Rady Stanu, mianowani przez Prezydenta z pośród wybitnych fachowców, mieliby prawo i obowiązek uczestniczenia w komisjach sejmowych, mieliby też prawo zabierania głosu w plenum Sejmu, nie uczestnicząc w głosowaniu.

Mieczysław Szerer („Skok w ciemnię“ — Rzecz o projekcie konstytucji B. B. W. R. Warszawa 1932) nawiązuje do przemówienia programowego prezesa klubu parlamentarnego B. B. W. R., z którego cytuje następujące zdanie: „Zbiorowość, jaką tworzy Sejm i Senat, skłonna jest przeceniać swoją zdolność w tempie pracy i stąd istnieje u tych ciał zasadnicza tendencja, by wszystko zatrzymywać do swej decyzji. Tymczasem tempo życia tego właśnie nie wytrzymuje. Jest ono szybsze i wymaga znacznie większej swobody w regulowaniu życia w państwie przez dekrety Prezydenta i rozporządzenia rządu. Ustawodawstwo powinno ustalać ramowe formy porządku prawnego. Wtedy można osiągnąć z jednej strony to, że będzie ono bardziej nadążało za potrzebami państwowymi, a z drugiej strony powolność pracy izb nie będzie hamowała życia“.

Szerer zgadza się z tem, że bywają okoliczności, wśród których istnieje potrzeba przyspieszonego trybu ustawodawczego

i uznaje za słuszne, że w r. 1926 wprowadzono do Konstytucji postanowienie, umożliwiające nadanie Prezydentowi Rzplitej na określony czas pełnomocnictw ustawodawczych. Wypowiada się jednak przeciwko ramowości ustawodawstwa jako regule, a raczej za techniką ustawodawczą przyjętą w Anglii i w Stanach Zjednoczonych, przy której parlament wchodzi sam w najdrobniejsze szczegóły normowanego przedmiotu. „Anglicy“, pisze autor „żywią instynktowną nieufność do swobodnego uznania urzędniczego, są instynktownymi sceptykami w stosunku do wiedzy biurokratycznej. Lubią widzieć czarno na białem normy, które ograniczają ich swobodę działania i uczestniczyć faktycznie w tworzeniu tych norm“. Podobnie w Stanach Zjednoczonych „ciało prawodawcze określa szczegółowo upoważnienia, z których korzystać będą władze wykonawcze i daje bardzo drobnostkowe przepisy co do wykonywania tych upoważnień“.

Głosy, które powyżej przytoczyłem, zajmują się przeważnie stroną organizacyjną problemu udoskonalenia ustawodawstwa, t. j. zagadnieniem Rady Stanu, Rady Prawniczej, Komisji Kodyfikacyjnej, stanowiska Senatu i t. d., częściowo zajmują się rolą Ministerstw (niektórych, np. Sprawiedliwości); wspominają oczywiście także o technice legislacyjnej, ale zasad jej szczegółowo nie precyzują.

Pierwszą, o ile mi wiadomo, próbą ustalenia pewnych jednolitych zasad techniki legislacyjnej, była *uchwała zebrania przewodniczących Komisyj Rady prawniczej*, ze stycznia 1927 r., zawierająca „Ogólne wskazówki co do redakcji ustaw i rozporządzeń“.

Uchwała ta, zaprojektowana przez komisję ad hoc, zapadła, jak wskazuje data, na krótko przed zawieszeniem prac Rady Prawniczej, tak, że nie znalazła już praktycznego zastosowania ani w pracach Rady, ani (wobec tego, iż nie była podana do szerszej wiadomości) w pracach Rządu, czy ciał ustawodawczych.

Uchwała obejmuje 11 paragrafów i omawia kolejno sprawę nagłówków, aryngi, podziału normy na rozdziały i artykuły, klauzuli derogacyjnej i t. d. Z natury rzeczy uchwała miała głównie na oku normy wydawane w formie rozporządzeń Prezydenta z mocą ustawy.

Szersze opracowanie zasad techniki legislacyjnej dał *Kazimierz Dubiel (radca ministerjalny w Wydziale organizac.-prawnym*

M. S. Wew. i redaktor Dziennika Urzędowego M. S. Wew.¹⁾ w artykule p. t. Uwagi na temat techniki legislacyjnej²⁾ oraz w swojej pracy p. t. „Zbiór zasad i form techniki legislacyjnej“, która weszła w skład „Regulaminu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych“, obowiązującego w tem Ministerstwie od 1 stycznia r. 1929.

Często słyszy się skargi — pisze K. Dubiel w cytowanych wyżej uwagach — iż nasze akty prawodawcze i inne akty urzędowe władz centralnych, ogłaszane w stałych wydawnictwach urzędowych, grzeszą brakiem jasności układu, zawiloscią w ujęciu postanowień, nieścisłością słownictwa, wadliwością stylu i niepoprawnością języka. Od zarzutów tego rodzaju nie są wolne nawet najważniejsze akty prawodawcze, jak Konstytucja.

Nienależycie skonstruowane i nieprzejrzyste przepisy, używające na oznaczenie ustalonych pojęć różnych wyrażen i określeń, nie mogą być niejednokrotnie właściwie zrozumiane, a w następstwie prawidłowo wykonywane.

Jedną z przyczyn takiego stanu jest brak ustalonych i za właściwe uznanych zasad wytycznych dla formalnego przygotowywania i opracowywania wspomnianych wyżej aktów.

Ustalenie dla naczelných władz wykonawczych, przygotowujących wprost masowo różnego rodzaju przepisy, pewnych reguł formalnego opracowywania tych aktów, ma dla toku tej pracy bardzo wielkie znaczenie, jako przedewszystkiem jej ułatwienie, jako usunięcie szeregu czysto formalnych kontrowersyj i związanej z niemi korespondencji, jako usprawnienie i ułatwienie ostatecznej kontroli tych aktów przed wysyłką czy to do ciał ustawodawczych, czy do organów publikacyjnych.

Dotychczasowa twórczość naszych władz ustawodawczych zdołała ustalić pewną ilość form technicznego ujęcia aktów ustawodawczych. Zaznaczyć jednakże należy, iż nie wszystkie te formy uzyskały charakter bezwzględnie stały; niejednokrotnie późniejsze ustawy odstępują od udatnych form, przyjętych w aktach poprzednich. W każdym razie stale powtarzające się w ustawach formy techniczne należy przyjąć jako wytyczne przy pracy legislacyjnej. Formy techniczne, co do których brak jednolitości, należy natomiast wydedukować na zasadzie bądź przesłanek, płynących prze-

¹⁾ Obecnie naczelnik wydziału w Ministerstwie Wyzn. Rel. i Ośw. Publ.

²⁾ Ogłosz. w Nr. 4 „Gazety Administr. i P. P.“ z r. 1929.

dewszystkiem z Konstytucji i innych podstawowych aktów ustawodawczych — bądź z wycucia potrzeb życia prawnego.

Kontrolę opracowywanych przez ministerstwa projektów ustaw, rozporządzeń i t. d., ogłaszanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze, ze stanowiska techniki legislacyjnej, wykonywują obecnie: Biuro prawne Prezesa Rady Ministrów i Minister Sprawiedliwości — jednakże kontrola ta, wobec nieustalenia zasad samej techniki, przysparzając wiele pracy, traci sama wiele na znaczeniu, mogąc tylko bardzo powolną drogą wpływać na podniesienie technicznego poziomu rzeczonych aktów.

Bardzo intensywny w latach 1927 i 1928 tok prac legislacyjnych i konieczność koordynacji współpracy w zakresie legislacji szeregu ministerstw, wysuwają potrzebę ustalenia zasad techniki legislacyjnej.

Po tych wstępnych uwagach K. Dubiel poddaje krytycznemu rozbirowi poszczególne zasady techniki legislacyjnej.

Zasady stosowane w Min. Spr. Wewn. zostały przyjęte także przez niektóre ministerstwa, mają jednak oczywiście tylko względną wartość, gdyż ostateczny głos w tych sprawach ma Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Sprawiedliwości (redakcja Dziennika Ustaw), ani zaś Sejm, ani Rząd, ogólnie obowiązujących zasad nie ustalił.

Wspomniałem poprzednio o uwagach *prof. dr. Krzymuskiego* na temat języka Konstytucji. Kwestja języka naszych ustaw oraz języka urzędowego znajduje krytyczne oświetlenie w cennych pracach *prof. Adama Ant. Kryńskiego* (np. w odczycie „O języku urzędowym doby dzisiejszej, zwłaszcza w sądownictwie“¹⁾), jako też w ogłaszanych perjodycznie spisach, wydawanych przez Komisję Języka Urzędowego przy Towarzystwie Poprawności Języka Polskiego (Warszawa).

Pokrewny temat porusza *Józef Siemiński*: (Jak praw nie pisać Warszawa 1926. Biblioteka „Przełomu“. Z powodu ustawy o zmianie Konstytucji z dnia 2 sierpnia 1926 r.).

Ustawa — powiada autor — jak każdy wyraz myśli ludzkiej, powinna mówić poprostu to, co ma powiedzieć, więc jaka jest wola ustawodawcy. Jeżeli powie to ściśle i poprawnie — będzie

¹⁾ Warszawa — 1925 r.

dobra, bo nie będzie wywoływała sprzecznych wykładni. Prawniczy sposób ujęcia polega nie tylko na używaniu terminów prawnych, ale na tem, żeby myśl ustawodawcy była wyrażona, jak nie można najprościej i jak nie można dokładniej.

Autor wskazuje na niepoprawność języka naszych ustaw, zaznaczając słusznie, że: źle po polsku napisana narażona jest na wykładnię zupełnie obcą intencjom autorów“. Jednak autor ogólnych zasad techniki legislacyjnej nie formułuje.

Ważne przyczynki do techniki kodyfikacyjnej znajdują się m. in. w pracy *prof. dr. Stanisława Wróblewskiego* p. t. „Zakończenie ustawy¹⁾“, w której autor zajmuje się t. zw. „postanowieniami końcowymi“, „przejęciowymi“ i „przechodniemi“ — następnie w „Terminologicznych uwagach o „administracji“ — ogłoszonych²⁾ przez *prof. dr. Ignacego Czumę* — w związku z rozporządzeniem Prezydenta R. P. z 19 stycznia 1928, Dz. U. R. P. Nr. 11 poz. 86.

M. Rosolski w art. p. t. „Definicje pojęć nieokreślonych w administracji“³⁾ zwraca uwagę, że np. jedna tylko ustawa wodna zawiera ponad 40 takich określeń jak interes publiczny, względy bezpieczeństwa, dobro publiczne, słuszne uznanie, ciężkie niedbalstwo, utrzymywanie wód w czystości, wyjątkowe wyłączenie, istotne podstawy do wydawania zarządzeń, swobodne używanie gruntów, czasowe użycie wód prywatnych i t. d.

W całym szeregu przepisów zamiast ściśle określonej liczby, czy jakiegoś innego dokładnego miernika, znajdujemy nieokreślone pojęcia liczby, przestrzeni, czasu, ruchu i zmiany; a więc: większe budowle, w pobliżu rejonu fortecznego, znaczna odległość, ważne przeszkody, natychmiastowe usunięcie śniegu, przemijający pobyt i t. d.

Autor słusznie zaznacza, że definjowanie takich nieokreślonych pojęć prawnych w administracji nastręcza wszystkim trudności w stosowaniu tych pojęć w praktyce. Wyrazy pewne i wyraźne nie wymagają żadnego tłumaczenia. Ale pojęcia nieokreślone nie mogą tak łatwo odzwierciedlać tej rzeczywistości, jaką daje nam codzienne życie społeczne, którego regulatorem ma

¹⁾ Ogł. w „Czasopiśmie Prawn. i Ekonom.“ Kraków 1929.

²⁾ W „Gazecie Admin. i P. P.“ z r. 1928 Nr. 5.

³⁾ Ogł. w „Gazecie Adminstr. i P. P.“ z r. 1931 Nr. 17.

być nasza administracja. Pojęcia te w ustawach bardzo często nie są bliżej wyjaśnione, czyli są używane bez jakiejś bliższej definicji.

Prof. dr. Stanisław Gołąb w Nr. 8 „Głosu Prawa“ (Lwów, wrzesień 1931 r.) ogłasza ciekawe uwagi p. t. „Podstawowe banalności prawnicze w kodyfikacji“¹⁾, w których zaznacza na wstępie co następuje:

opieranie się na założeniach, przyjmowanych tradycyjnie, bez zbadania ich zasadności, bez przekonania się o tem, czy one dzisiaj jeszcze uchodzić mogą za „dogmaty“, czy nauka i praktyka prawna mogą im dać swe „placet“ — jest błędem niewątpliwym i wielkim. Źródłem takiego błędu jest bądź niedostateczność rozumu i wiedzy ludzkiej, bądź lekkomyślność, a najczęściej martwa odporność na „nowe prądy“, w połączeniu z skłonnością do chwytania i zatrzymywania tego, co najwięcej banalne i dla tego najbardziej ...wygodne.

Następnie autor przytacza „kilka przykładów na takie komunały, przyjmowane nieraz bezkrytycznie, nie tylko przez prawodawstwo i praktykę, ale nawet przez naukę prawa“ i rozbiera krytycznie takie określenia, jak „wywołane wolą zewnętrzną zachowanie się ludzkie“, „milczące oświadczenie woli“, „wady i braki woli“ i w w. in. głównie z dziedziny prawa sądowego.

„Przykładów podobnych — kończy autor — możnaby dać znacznie więcej i z innych także dziedzin prawa, gdzie również nie brak tendencji do chwytania i utrwalania banalności, błędów, do pielęgnowania wygody myśli prawniczej. Nam przykłady omówione wyżej starczyć powinny jako wskazówka i bodziec do czujności dla dzisiejszego kodyfikatora, jako przestroga, aby opierał się nieuzasadnionej tradycji i kontrolował nawet przyjęte powszechnie aksjomaty prawnicze, zachowując z nich w swych projektach ustawodawczych to tylko, co jasne i konieczne“.

II.

Nie od rzeczy będzie zastanowić się nad przyczynami, z powodu których, mimo liczne i ważne głosy, świadczące o całkowitem doce-

¹⁾ Autor zaznacza na wstępie, iż jest to fragment z książki o teorii i technice kodyfikacji. Por. tegoż autora: *Théorie et Technique de la codification* — ogł. w *studi filosofico-giuridici dedicati a Gordio del Vecchio*. (Młoda 1930).

nianiu ważności problemu uporządkowania i udoskonalenia ustawodawstwa, wszystko właściwie pozostało bez zmiany.

Komisja Kodyfikacyjna nie rozszerzyła¹⁾ swego zakresu działania na dziedzinę prawa administracyjnego, nie mamy Rady Stanu, Rada Prawnicza przestała funkcjonować, nie zrealizowano żadnego z wielu innych projektów udoskonalenia pracy ustawodawczej na terenie sejmowym i rządowym, nie doczekaliśmy się dotąd ustalenia jednolitych zasad techniki legislacyjnej.

Jaka tego przyczyna? Sądzę, że ta sama, na jaką wskazałem niedawno²⁾, mówiąc o niedociągnięciach i niedomaganiach na polu organizacji administracji.

Przyczyną tą jest brak ustalonej wyraźnie odpowiedzialności za całe zagadnienie.

W zakresie spraw organizacyjnych projektuję w cytowanej swojej pracy ustalenie wyraźnej tej odpowiedzialności w Konstytucji³⁾, projektuję organizację... organizacji, i skoordynowanie tych zagadnień w ręku Prezesa Rady Ministrów.

A odnośnie do zagadnienia usprawnienia techniki legislacyjnej?

Pisze się dużo o jej potrzebie, ale kto jest odpowiedzialny w Państwie za uporządkowanie tej palącej sprawy? Czy Minister Sprawiedliwości, czy Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów, czy Biuro Usprawnienia Administracji, czy Biuro Sejmu i Senatu?

Jasne ujęcie zagadnienia pod względem organizacyjnym wydaje się tem pilniejszym, skoro zarówno u nas jak gdzieindziej, mówi się coraz częściej o „kryzysie prawa“.

Niedawno usłyszeliśmy głos w tej sprawie z kół sądowych bardzo pesymistyczny — prawie beznadziejny⁴⁾. Nie wiem, czy jest tak istotnie, że „wyroki sądowe nie czynią naogół zadość potrzebom ochrony prawnej społeczeństwa, nie uwzględniają jego potrzeb i interesów i stają aż nazbyt często w jaskrawej sprzecz-

¹⁾ Tendencja do takiego rozszerzenia była (por. Tom I zeszyt 15 Działu Ogólnego Sprawozdań z działalności Komisji Kod. za r. 1932, str. 20—23, 34—35).

²⁾ W „Projekcie ustawy o organizacji administracji rządowej“ (wydanym jako VI tom materiałów Komisji dla usprawnienia administr. publicznej).

³⁾ Por. także moją pracę: „Zmiana Konstytucji a usprawnienie administracji“ (Warszawa 1931).

⁴⁾ Zaleski: Dwa kryzysy — kryzys prawa i sądownictwa oraz kryzys gospodarczy (Głos Sądownictwa. Warszawa Nr. 11, listopad 1931).

ności z istotą prawa i sprawiedliwości“; nie wiem, czy istotnie w stosunku do sądów „życie odpowiedziało nienawiścią“.

Wiedzą o tem lepiej ode mnie sędziowie.

Jeżeli chodzi o administrację, to coraz częściej przy różnych sposobnościach słyszę takie enuncjacje: „Najlepiej będzie, jeśli załatwimy sprawę tak... życiowo... bez panów prawników“.

Prawnik i prawo staje się synonimem jakiegoś beznadziejnego zacofania, nieżyciowości, szykany.

O kryzysie prawa miałem sposobność pisać już dawniej¹⁾.

Są dwa cierpienia, które trzeba leczyć: chore jest zagadnienie „prawa“ — chore zagadnienie „prawników“.

I prawo i prawnicy chorują od dość dawna, obie choroby pozostają ze sobą w ścisłym związku. Nie tu miejsce zastanawiać się nad tem, czyja choroba dawniejsza i bardziej zastarzała.

Tak czy owak, oba zagadnienia trzeba leczyć, do żadnego zaś nie można — jak sądzę — odnosić się z beznadziejnym pesymizmem, wyrażającym się m. in. w takich twierdzeniach, że w starciu dwóch światopoglądów „prawo dla życia“ — „życie dla prawa“, prawo musi ponieść klęskę, albo w twierdzeniu, że „nie można oczekiwać, ażeby świat prawniczy naogół chciał i mógł przeprowadzić reformę prawa“²⁾.

Tak źle nie jest.

Ludność, szerokie jej masy, nie odnoszą się do prawa zasadniczo wrogo.

Podziwu godne było posłuszeństwo wobec prawa przed wojną, podziwu godne poddanie się szerokich sfer ludności coraz to nowym przepisom wydawanym w czasie wojny.

Lecz na wojnie i po wojnie zdeptano prawo w sposób tak bolesny, tak radykalny, że zostało ono odarte całkowicie z tego uroku, jaki je otaczał i jaki jest niezbędnym warunkiem praworządności i poszanowania prawa. To podeptanie prawa nastąpiło częścią dlatego, że zaszły fakty silniejsze od wszelkich przepisów i wszelkich teoryj, fakty, których prawo nie mogło uznać, ale z którymi musiało się pogodzić, częścią dlatego, że niesłychany rozwój stosunków powojennych wykazał na każdym kroku nieżyciowość obowiązujących przepisów. W tych warunkach z jednej

¹⁾ „Inflacja przepisów“ (Gazeta Admin. i P. P. z r. 1929 Nr. 2).

²⁾ Zaleski l. c. str. 599.

strony nauczono się lekceważyć prawo, które zawiera często nakazy nierealne lub nie dość przestrzegane przez te same władze, które je wydały, z drugiej strony nauczono się przepisy „naciągać“ do potrzeb życia, nieraz naprzekór najoczywistszej literze prawa. Ustosunkowanie się do prawa i prawników jest coraz częściej takie, że prawo należy ile możliwości obchodzić, a jeśli jest złe, to trzeba poradzić się prawnika, który to jakoś „wykręci“.

Lecz naprawienie tego stanu rzeczy leży w ręku prawników, którzy są powołani do podźwignięcia prawa z powrotem na odpowiednie wyżyny i przywrócenia z powrotem także własnego autorytetu.

Już sam fakt, że się pisze o kryzysie prawa, wydaje mi się pomyślnym. Skoro choroba została ujawniona, wystąpiła w sposób ostry i zaznaczyła się w symptomach wyraźnych, może być łatwiej wyleczona.

Wyda mi się zresztą, że może nietylko „prawo“ przechodzi tak ostry kryzys, ani „prawnicy“, ile coś, co w wielkiej megalomanji usiłuje nazywać się „prawem“ oraz zalicza się do „prawników“.

Nie zawadzi przypomnieć, że już przed wojną wysoka pozycja prawa i prawników opierała się (powiedzmy to sobie otwarcie) w dużej mierze na tym tajemniczym uroku, jaki roztaczają wokoło zjawiska niezrozumiałe, niezbadane, a mogące zrodzić skutki złe lub dobre.

Poszanowanie prawa może mieć dwie podstawy: albo opiera się na wrodzonym danemu społeczeństwu poszanowaniu porządku prawnego i w takim razie prawo, choćby nawet i niepisane, ma swój walor i swoją moc, albo też poszanowanie prawa może się opierać na jego własnych wewnętrznych walorach i na sposobie, w jaki dane normy zostały napisane i jak zjawiska życiowe ujmują.

Tymczasem, niestety, przepisy nasze zbyt często nie stoją na odpowiednim poziomie, a ponadto są niedostępne.

Było i jest największą winą prawników, że uczynili z prawa wiedzę tajemną, niedostępną zwykłemu śmiertelnikowi, niedostępną szerokim rzeszom ludności, a co najgorsze — nawet... samym prawnikom.

Zadajmy sobie pytanie, jaki procent t. zw. urzędników-prawników zasługuje istotnie na to miano. Wielu takich „prawników“ od czasu ukończenia uniwersytetu i złożenia egzaminów nie miało

w ręce żadnej książki prawniczej, nie czyta nawet regularnie Dziennika Ustaw. Iluż to z pośród nich przez całe szeregi lat całą mądrość swoją czerpie z jakiejś jednej jedynej ustawy albo nawet części ustawy, nie odczuwając żadnej potrzeby rozszerzenia swego horyzontu, studjowania, czytania czegośkolwiek? Jest to parodia prawników, parodia — która nie uszła baczному oku t. zw. urzędników fachowych, stojących w zakresie swoich specjalności niekiedy bez porównania wyżej¹⁾).

Rozumiem dobrze konieczność specjalizacji w poszczególnych dziedzinach prawa, lecz specjalizacja nie może się odbywać na zbyt małym odcinku, jeżeli specjalista nie ma zatracić wogóle jakiegoś szerszego poglądu i stać się zasklepionym w jednej ustawie biurokratą. Tylko naprawdę wszechstronna i rozległa wiedza prawnicza, uzupełniona gruntownym wykształceniem ogólnem, może zapewnić prawnikowi odpowiednią pozycję. Jeżeli prawnik nie stoi na tym poziomie, w takim razie stanowisko jego, jako specjalisty, w stosunku do urzędników t. zw. fachowych jest nie do utrzymania.

Narzekanie na to, że prawnicy, zwłaszcza w administracji, zostali zepchnięci z dawniejszego przodującego stanowiska, nic tu nie pomoże. W ręku samych prawników leży możność przywrócenia im tego stanowiska i przywrócenia prawu należnej mu powagi.

Zepchnięcie prawników z tej roli, jaką powinni odgrywać przy opracowywaniu i stosowaniu obowiązujących przepisów, pociągnąć może pogłębienie „kryzysu prawa“.

Istnieją przepisy, które postanawiają, że leczyć wolno tylko lekarzowi, a tępią wszelkie partactwo; istnieją przepisy, które postanawiają, że budować wolno tylko inżynierowi lub budowniczemu; są przepisy, które zabraniają nauczania w szkołach ludziom, którzy nie ukończyli seminarjum nauczycielskiego względnie fakultetu filozoficznego...

Nie słyszałem o wypadku, ażeby prawnika zaangażowano na stanowisko architekty, albo na ordynatora szpitalnego, albo na dyrektora gimnazjum; natomiast widzę lekarzy, pedagogów, agronomów, inżynierów i t. p., którzy zamiast odmierzać, budować, leczyć, uczyć i t. p. piszą ustawy, rozporządzenia, kontrakty, załatwiają

¹⁾ Powiadam „niekiedy“, ponieważ i co do nich już przed wojną (vide ankiety o reformie administracji) podnoszono, że nie idą z postępem wiedzy.

rekursy, prowadzą referaty personalne, załatwiają sprawy emerytalne i t. d. i t. d.¹⁾).

A przecież Konstytucja postanawia wyraźnie, że rozporządzenia, zarządzenia, nakazy i zakazy można wydawać tylko „celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe“ — z czego wynika konieczność znajomości ustaw i umiejętności ich interpretowania.

Jest tu jakieś oczywiste nieporozumienie, którego ujemne skutki dadzą się wyraźnie odczuć.

Nie zamierzam tutaj zastanawiać się nad sposobami, jak należy wychowywać i przygotowywać tęgich prawników. Na ten temat dużo się mówi i pisze²⁾). Podciągnięcie jakości i wartości roboty prawniczej musi niewątpliwie zwiększyć także poszanowanie samego prawa. Nad kryzysem tego prawa boleją niewątpliwie wszyscy wybitni prawnicy zarówno u nas, jak gdzieindziej. Tych wybitnych prawników jest sporo, jednak chodzi o to, ażeby przeciętna ogółu prawników w służbie publicznej pod względem jakościowym była lepsza, niż obecnie.

Mam wrażenie zresztą, że wbrew pewnym pesymistom, prawnicy zaczynają już zdawać sobie sprawę z kryzysu i usiłują mu w sposób pozytywny przeciwdziałać. Każdy, kto porówna stan naszego ustawodawstwa z przed lat sześciu-ośmiu z obecnym — musi przyznać, że postęp jest. Ukazują się dobre zbiory półoficjalne i prywatne; ustawodawstwo zaborcze coraz bardziej się kurczy.

Lecz tempo tej zaznaczającej się poprawy jest jeszcze zbyt powolne. Należałoby je przyspieszyć.

WNIOSKI.

Wydaje mi się, że dla uleczenia chorego zagadnienia „prawników“ należałoby się chwycić m. in. następujących środków:

1. Wyznaczyć prawnikom właściwe miejsce w administracji publicznej t. j. zdecydować:

¹⁾ Rozpatrując zagadnienie stosunku prawników i nieprawników, wyłączam zgóry z tych rozważań urzędników o t. zw. kwalifikacjach politycznych, zajmujących stanowiska kierownicze, tutaj bowiem fachowe przygotowanie naukowe odgrywa do pewnego stopnia rolę drugorzędną, a na pierwszy plan wysuwa się przygotowanie pod względem politycznym, które jest niewątpliwie samo w sobie odrębną specjalnością.

²⁾ p. w materiałach ogłaszanych przez Komisję dla Usprawnienia Administracji publicznej.

a) czy prawnicy mają być tylko fachowcami (specjalistami) w zakresie prawa, czy też przygotowanie prawnicze ma charakter wiedzy ogólnej, w odróżnieniu od specjalności techniczno-fachowych (inżynier, lekarz i t. p.),

b) jakie stanowiska w Państwie wymagają bezwzględnie ukończonych studiów prawniczych, jakie technicznych, lekarskich, rolniczych i t. p.

2. Odpowiednio do roli wyznaczonej prawnikom dokonać koniecznej reformy studiów prawniczych.

3. Wprowadzić w urzędach cywilnych system ciągłego szkolenia, wzorowany na szkoleniu przyjętem w wojsku, m. in. wprowadzić obowiązkowe kursy i egzaminy przy awansowaniu na stanowiska samodzielne i kierownicze.

4. Ze względu na niedostateczną ilość sił prawniczych wogóle, a w służbie państwowej w szczególności, dokonać zmian w organizacji administracji rządowej w tym kierunku, ażeby zarówno w poszczególnych resortach, jak urzędach, jak wreszcie w miejscu centralnem dokonać ile możności skupienia sił prawniczych i skoordynowania ich pracy.

5. Podciągnięcie prawników pracujących we władzach centralnych, pod względem „życiowym“, pod względem znajomości stosunków, zwłaszcza stosunków w administracji lokalnej. Na to istnieje tylko jeden środek skuteczny, mianowicie nieustająca, systematyczna wymiana prawników między urzędami instancji centralnych i lokalnych, a nawet między resortami. (Jak pożyteczną byłaby dla prawnika administracyjnego praktyka sądowa, a dla sędziego doświadczenie praktyczne, zebrane w służbie administracyjnej!).

6. Kto ma ponosić w Państwie odpowiedzialność za całkowite i rychle zrealizowanie podanych wyżej wniosków?

Czynniki odpowiedzialne za politykę personalną wskazałem dokładnie w cytowanym poprzednio projekcie ustawy o organizacji administracji rządowej. Rozgraniczyłem tam również i określiłem stanowisko i zakres działania trzech kategorii urzędników:

a) t. zw. politycznych t. j. używanych do załatwiania spraw o przeważającym charakterze ogólnopolitycznym;

b) prawników t. j. używanych do załatwiania spraw o przeważającym charakterze prawnym;

c) techniczno-fachowych t. j. używanych do załatwiania spraw o przeważającym charakterze technicznym, lekarskim, rolniczym i t. d.

III.

Dobre ustawodawstwo materialne i formalne jest jednym z podstawowych warunków prawidłowego funkcjonowania sądów i administracji, a tem samem ugruntowania powagi prawa.

„Dobremi“ nazywam takie przepisy, które:

- a) ujmują problemy życiowe w sposób trafny i racjonalny;
- b) zakreślają wykonawcom zadania wykonalne;
- c) są napisane jasno i zrozumiale i wyrażają swoją myśl w sposób stanowczy;
- d) są należycie uporządkowane i łatwo dostępne.

W związku z tem ostatniem zagadnieniem, jako jedno ze źródeł kryzysu prawa wskazałem w swoim czasie¹⁾ zjawisko, które nazwałem „inflacją przepisów“. Pisałem przy tej sposobności co następuje:

„Dziennik Ustaw z lat 1918—1928 włącznie obejmuje ogółem 9.215 pozycyj i 17.609 stron druku. Monitor Polski w tym samym okresie czasu zawiera około 7.000 pozycyj (w latach 1921—1928, odkąd wprowadzono prawidłową numerację — 5.668 pozycyj).

W ciągu dziesięciolecia istnienia naszej państwowości produkcja przepisów, ogłaszanych w samym tylko Dzienniku Ustaw, wynosiła przeciętnie 2—3 przepisy dziennie²⁾.

Jednak Dziennik Ustaw i Monitor Polski, to nie wszystko. Mamy jeszcze poza tem Dziennik Ustaw Śląskich, Dziennik Taryf Kolejowych, Dziennik Urzędowy Głównego Urzędu Miar, Dzienniki Urzędowe Ministerstw: Komunikacji, Pocht i Telegrafów, Rolnictwa i Reform Rolnych, Skarbu, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, — wreszcie 16 dzienników wojewódz-

¹⁾ „Inflacja przepisów“ (Gazeta Admin. i P. P. Nr. 2 z r. 1929).

²⁾ Od chwili, kiedy ogłosiłem powyższy artykuł, przybyło jeszcze w latach 1929—1932: w Dzienniku Ustaw 3291 pozycyj a w Monitorze Polskim 1874, t. j. bez mała 4 (cztery) pozycje dziennie.

kich, które w myśl rozp. Prezydenta z 19 stycznia r. 1928 są źródłem prawa.

W obliczu tego ogromu przepisów najśmielszego musi opuścić odwaga. Człowiek, choćby najlepiej obyty z prawem, ma uczucie, że stąpa po grząskim gruncie. Bo nawet w wypadku, kiedy szczęśliwie odszuka wszystkie przepisy regulujące pewne zagadnienie, nie może jeszcze stwierdzić z całą pewnością, czy w którym z numerów Dziennika Ustaw nie ukrywa się sprostowanie do któregoś z odszukanych przepisów, które zmienia całkowicie jego sens, albo czy pod zupełnie innym tytułem i w innej materji wydany przepis nie nowelizuje przypadkiem jednego lub kilku artykułów z pośród skompletowanych z takim trudem przepisów.

A co począć, jeśli dla całkowitego ujęcia pewnego zagadnienia trzeba sięgnąć do zbiorów przepisów rosyjskich, austriackich, niemieckich, pruskich, węgierskich, przepisów okupacyjnych, przepisów polskich zarządów cywilnych na terenie woj. wschodnich, Litwy Środkowej i t. d.?

A jednak musi się sięgać nieraz do tych wszystkich przepisów, skoro według Konstytucji władze mogą wydawać zarządzenia tylko z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, a odnośne przepisy jeszcze obowiązują?

Trudniejsza znacznie, aniżeli urzędnika, jest sytuacja każdego obywatela, który według art. 90 Konstytucji ma obowiązek szanowania i przestrzegania obowiązujących ustaw i rozporządzeń. Tymczasem o większości tych ustaw i rozporządzeń nie ma on najmniejszego pojęcia i o ich istnieniu dowiaduje się najczęściej z kar, jakie nań spadają za nieprzestrzeganie tego lub owego przepisu.

Skutki tej inflacji są ze stanowiska urzędów i urzędowania fatalne, ze stanowiska państwa praworządnego — groźne.

Prawo staje się coraz bardziej wiedzą tajemną. Dla obywatela jest ono już oddawna czemś obcem i zgoła niezrozumiałem, jest labiryntem, w którym obywatel nawet nie usiłuje błędzić.

Prawo jest jednak wiedzą tajemną także i dla urzędników. Wiadomo doskonale, jak słabe pojęcie ma większość urzędników administracyjnych o prawie cywilnem, czy handlowem, a sędziowie z trudnością orjentują się w olbrzymiej masie przepisów prawa administracyjnego. Wśród urzędników administracyjnych jest niewielu ogarniających tę dziedzinę prawa z szerszego stanowiska; wiadomości przeważnej części urzędników nie wychodzą daleko poza najbliższą specjalność; urzędnik z działu np. przemysłu

i handlu zapewne niewiele interesuje się przepisami z działu rolnictwa, a ten znów przepisami z działu wyznań religijnych. Co więcej: nawet w tym samym dziale administracji urzędnik specjalizuje się w podatkach bezpośrednich, pośrednich, sprawach celnych i t. p., nie mówiąc już o dalszem rozdrobnieniu specjalizacji.

Skutki takiego stanu są niepożądane. Prawo staje się obce szerokim sferom obywateli, staje się niepopularne i niezrozumiałe, spada w oczach obywatela do roli niepotrzebnych szykan i kruczków. Zasklepienie się urzędników w ciasnych specjalnościach obniża poziom urzędowania i zniechęca do pogłębiania wiadomości. Wreszcie chaos przepisów i trudność pogodzenia ich ze sobą dają pole do popisywania się w zawilszych wypadkach umiejętnością „naciągania” przepisów i stosowania różnych wybiegów, co obniża powagę prawników i poważną wiedzę prawniczą w oczach laików sprowadza do poziomu zwyczajnego „kręactwa”.

Źródła inflacji przepisów są różne:

a) Niesłychana ilość obowiązujących u nas przepisów i masowa ich produkcja, przewyższająca zarówno pojemność mózgów urzędniczych jak wytrzymałość obywatela, jest przede wszystkim wynikiem warunków, w jakich Państwo Polskie powstało. Szybkie tempo prac legislacyjnych nie sprzyja ich doskonałości. Zresztą pisanie dobrych ustaw, poza sprzyjającymi warunkami politycznymi i innymi, wymaga jeszcze specjalnego w tym kierunku talentu i długoletniej rutyny. Ilość ludzi, którzy przed wojną mieli do czynienia z pracami legislacyjnymi, była u nas znikoma, gdyż nawet ci, którzy przed wojną służyli w urzędach, pracowali najczęściej w urzędach lokalnych, które z pracą legislacyjną bezpośredniej styczności nie miały;

b) drugim źródłem inflacji, zarówno u nas, jak gdzie indziej, jest zbyt duża wiara w zbawienną rolę drukowanych norm jako remedium na wszystkie dolegliwości państwowe. Jeżeli nie można było załatwić czegoś w życiu, wydawało się przynajmniej jakąś normę, aby uspokoić sumienie urzędowe;

c) trzecią przyczyną inflacji przepisów jest to, że przez długi szereg lat nie podejmowano gruntownych i poważnych prac legislacyjnych, a cała robota była tylko łataniną. Stąd olbrzymia ilość przepisów nowelizujących, stąd ciągle jeszcze przepisy o charakterze dzielnicowym, stąd nieopanowanie całego materiału. Dopiero dzięki pełnomocnictwom Prezydenta Rzeczypospolitej w całym szeregu dziedzin wydano poważne i jednolite dla całego

państwa opracowania poszczególnych zagadnień z zakresu prawa administracyjnego oraz innych dziedzin prawnych. Oczywiście praca ustawodawcza, polegająca na dorywczym łataniu, na gromadzeniu w tej samej materji nowych ustaw do dawnych ustaw, nowych rozporządzeń do dawnych rozporządzeń, uniemożliwiała uchwycenie poszczególnych problemów w sposób systematyczny, zrealizowanie w poszczególnych dziedzinach prawa pewnych jednolitych myśli przewodnich; a tylko takie przepisy, wynikające z jasnych założeń, są zrozumiałe i logiczne, a więc zarówno dla urzędnika jak obywatela dostępne.

Należałoby stanowczo zaniechać systemu nowelizowania kilkakrotnie jednej i tej samej ustawy — w wypadkach zaś, w których nowelizacja taka okazałaby się niezbędna, rząd powinien mieć ustawowe upoważnienie do ogłaszania w Dzienniku Ustaw natychmiast jednolitego tekstu całej ustawy. Zbieranie bowiem przepisów nowelizacyjnych i uzgadnianie ich z ustawą macierzystą jest jedną z największych plag w naszym urzędowaniu. Narazie takie jednolite teksty ukazują się w Dzienniku Ustaw dość rzadko i tylko na podstawie specjalnego (a nie ogólnego) upoważnienia.

d) Specjalnem źródłem nadmiernej ilości przepisów oraz zachwiania się powagi prawa jest także zjawisko, które nazwałem w swoim czasie „anemją przepisów“¹⁾.

Anemja: to bladość, to brak sił żywotnych, to chwiejność, to bezkrwistość.

Nasze przepisy cierpią na anemję dlatego, że treść ich nie jest dość mocna, dość stanowcza, że postanowienia w nich zawarte nie oddziałują na czytelnika z tą bezwzględną powagą, która nakazuje szacunek i posłuch. Zamiast robić wrażenie siły i stanowczości, odznaczają się chwiejnością i słabością. Wydaje mi się, że bez stanowczej zmiany dotychczasowego sposobu pisanja przepisów, o przywróceniu powagi prawa nie może być mowy.

Nie mówię już o tem, że przepisy nasze są często bez potrzeby nadmiernie długie, że są nieprzejrzyste i pisane stylem zawilum i niezrozumiałym. Nie o to tu chodzi.

Powiedział mi ktoś, że ile razy czyta jakiś przepis nakazujący lub zakazujący, ma ochotę dopisać pod tym przepisem:

¹⁾ R. Hausner: Anemja przepisów. (Biuletyn Urzędniczy. Warszawa, 1931. Nr. 5/6).

„A jeżeli... nie... — to co?”

Weźmy przykład:

Art. 126 Konstytucji głosi:

Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urzędy prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze ustawodawczej“.

A jeżeli... nie... — to co?

Albo weźmy art. 6 ustawy o organizacji statystyki administracyjnej (po niewczasie znowelizowany):

„Pierwszy powszechny spis ludności odbędzie się w dniu 30 września 1921; następny w dniu 31 grudnia 1930“.

Zapytajmy: a jeżeli... nie...?

Są (lub były) w ustawie o p. służbie cywilnej, przepisy postanawiające, że od wymaganego poziomu wykształcenia można zwolnić tylko w wypadkach „zasługujących na szczególne uwzględnienie“, albo, że przy obsadzaniu wakansów władza przełożona winna brać pod uwagę „przedewszystkiem“ podwładnych sobie urzędników, bezpośrednio niższych stopni, „według starszeństwa służbowego“...

Istnieje także przepis (w rozporz. Prezydenta R. P. z 19 stycznia 1928), który postanawia, że „wyznaczenie funkcjonarjuszy na stanowiska samoistne i kierownicze we wszystkich działach zarządu państwowego, wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwego wojewody“.

A jeżeli... nie...?

Albo piękny przepis art. 44 rozp. Prezydenta o postępowaniu administracyjnem, w myśl którego władza kieruje się „względami celowości, szybkości, prostoty i zaoszczędzenia kosztów“...

Wszystkie przytoczone wyżej przepisy są zupełnie słuszne i dobre, tylko od urodzenia obarczone chorobą... anemji¹⁾.

Przepis, jeżeli ma być szanowany, musi jasno i niedwuznacznie mówić, czego chce i co ma być, musi unikać takich określeń jak „z reguły“, „w miarę możliwości“, „przedewszystkiem“, „w wypadkach, zasługujących na szczególne uwzględnienie“²⁾. Wiem, że

¹⁾ Nie wspominam o przepisach, które chorują na wprost odwrotną chorobę, na przerost sił i energii i wskutek tego są... niewykonalne.

²⁾ M. Rosolski: Definicje pojęć nieokreślonych w administracji („Gazeta Administr. i P. P.“ z r. 1931 Nr. 17).

t. zw. swobodne uznanie władzy jest intuycją niezbędną, lecz nie należy go wprowadzać tam, gdzie go niepotrzeba, a ponadto nie trzeba dopuszczać, ażeby było zbyt... swobodne. Tam, gdzie przepis jest kategoryczny, gdzie ustawodawca wyraźnie nakazuje lub zakazuje, gdzie czegoś określonego chce, tam nie powinien pozostawiać bez odpowiedzi dręczącego nas pytania: „a jeżeli... nie... to co?“. Niech ustawodawca nie odsyła nas do... konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów, albo do postępowania dyscyplinarnego przeciw opieszałemu urzędnikowi, albo do sankcyj karnych za bezczynność w służbie, albo na drogę skargi do sądu administracyjnego, która za parę lat doczeka się załatwienia...

Jeżeli ustawodawca pragnął istotnie uzgodnienia w ciągu roku ustaw sprzecznych z Konstytucją, powinien był dodać, że po upływie tego roku ustawy niezgodnione tracą moc i wskazać czynnik, który ma prawo stwierdzić to w konkretnych wypadkach. Zdaniem mojem Rząd, stojąc wobec takiej sankcji, byłby się postarał w ciągu roku o uzgodnienie przepisów z Konstytucją; uważam zresztą, że mniejszą szkodę zadałoby Państwu nawet wygaśnięcie jakiegoś przepisu po upływie rocznego terminu, aniżeli tolerowanie przepisów, sprzecznych z Konstytucją i istnienie po dziś dzień w Dzienniku Ustaw takiego artykułu Konstytucji, który nie został ściśle wykonany.

Czy ustawodawca, jeśli przywiązywał wagę do swego postanowienia, że wojewoda ma opinjować wszystkie nominacje, nie powinien był dodać: „Nominacje, dokonane bez zasięgnięcia opinii wojewody, są nieważne“?

Anemja przepisów jest wielką plagą ustawodawstwa. Ona podkopuje powagę prawa, bo dopuszcza przepisy zgóry niewykonalne, albo tylko w granicach możliwości wykonalne, a tam, gdzie, ustalając regułę, dopuszcza wyjątki, nie kładzie żadnej tamy, ażeby wyjątki te nie stały się z czasem regułą...

Ona jest także jedną z przyczyn inflacji przepisów.

Jestem przekonany, że gdyby przepisy nie były pisane w sposób „anemiczny“, to bardzo wiele przepisów nie ujrzałoby wogóle nigdy światła dziennego. Ustawodawca, stojąc wobec konieczności wyciągnięcia ostatecznych konsekwencji... namyśliłby się i odstąpiłby może w niejednym wypadku od projektowanego przepisu.

Ustawodawca, który takich konsekwencji nie wyciąga, szafuje nakazami i zakazami na lewo i na prawo, bo zgóry liczy się z tem, że wszystko zrealizuje się tylko... w granicach możliwości.

WNIOSKI.

Jakie są sposoby przeciwdziałania inflacji i anemji przepisów?

a) przede wszystkim organizacja prac legislacyjnych w Państwie na podstawie określonego zgóry planu legislacyjnego, któryby wykluczał, a przynajmniej ograniczał dorywczość poczynań;

b) ostateczne przyłożenie siekiery do suchotniczych pni przepisów zaborczych. W tym względzie, jak sądzę — podziałaloby zbawczo przełamanie granic dzielnicowych w nowym podziale na województwa. Trudności prawne w tym względzie bardzo się przecenia¹⁾;

c) ustalenie niektórych zasad techniki legislacyjnej w formie nakazów ustawowych, np. generalne upoważnienie Rządu do wydawania t. zw. tekstów jednolitych, a nawet wprowadzenie obowiązku ogłaszania takich tekstów, o ile przepis uległ np. dwukrotnej nowelizacji. To zagadnienie łączy się zresztą ze sprawą publikacji i porządkowania przepisów — o czem obszerniej w cz. IV pracy niniejszej;

d) trudniej jest przeciwdziałać „anemji“ przepisów. Jest ona często prosto wynikiem nieprzemyślenia problemu i zwyczajnego lenistwa — niekiedy jednak może mieć przyczyny głębsze. Sądzę, że najlepszym sposobem byłoby tu przede wszystkim należyte zorganizowanie prac legislacyjnych (studjów nad projektowanymi przepisami!), następnie zaś wprowadzenie do techniki legislacyjnej konkretnych przepisów tego rodzaju, że, ujmując pewien problem w formę prawną, nie wolno (sposobem dziś praktykowanym) oddzielać opracowania ustawy od opracowania rozporządzeń wykonawczych, lecz należy dać opracowanie całości problemu t. j. odrazu i ustawę i projekt rozporządzeń wykonawczych. W pośpiechu często pisze się ustawę byle jako, na kolanie, a zostawia w niej furtki dla dopełnienia luk późniejszymi rozporządzeniami wykonawczymi. W rezultacie: inflacja i anemja.

¹⁾ Patrz K. Dubiel: „Przełamanie granic dzielnicowych w podziale administracyjnym Państwa“ („Gazeta Administr. i P. P.“ z r. 1929 Nr. 23).

IV.

Nie ugruntujemy powagi prawa w szerokich kołach ludności i nie podniesiemy poziomu urzędowania w naszych urzędach, jeżeli nie rozwiążemy problemu ogłaszania obowiązujących przepisów oraz udostępnienia obowiązującego prawa, zarówno urzędowi publicznym, ja i szerokim sferom ludności.

Chodzi o całkowite uporządkowanie zagadnienia publikacji i organów publikacyjnych w Państwie¹⁾.

Jedną z przyczyn kryzysu prawa jest niewątpliwie kryzys organów publikacyjnych. Taki kryzys istnieje i u nas oddawna. Organa publikacyjne nie spełniają tej roli, jaka im w utrzymaniu ogólnego porządku prawnego przypada, t. j. nie podają w należyty i łatwo dostępny sposób do powszechnej wiadomości tych przepisów, które w państwie obowiązują²⁾. Jeżeli ktoś powie, że obywatelom wystarczy właściwie znajomość Dziennika Ustaw, bo to, co ukazuje się gdzieindziej, jest albo bardzo specjalne (np. Dziennik Taryf i rozporządzeń kolejowych), albo nie ma wogóle powszechnej mocy obowiązującej (np. okólniki i inne przepisy ogłaszane w dziennikach urzędowych), to twierdzenie takie nie liczy się z wieloma bardzo istotnymi momentami, m. in. zaś z następującymi:

a) że obywatel, chcąc korzystać stale z Dziennika Ustaw, musi go własnym kosztem p r e n u m e r o w a ć;

¹⁾ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych jeszcze w roku 1920 poruszyło poraz pierwszy jeden fragment tego zagadnienia, a mianowicie: zagadnienie skomasowania ministerjalnych dzienników urzędowych i otwarcia łamów Monitora Polskiego dla wszystkich ministerstw, celem ogłaszania tam ważniejszych okólników i t. d. W roku 1931 pismem z 21 marca Nr. OL. 4157/1 w przedmiocie publikacji obowiązujących przepisów, M. S. Wewn. przesłało obszerniejszy memoriał do Prezydium Rady Ministrów oraz wszystkich ministerstw. Biuro Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w programie swoich prac zamieszcilo, jak wiadomo, tę kwestję, i powołało do życia osobną „Komisję normalizacji druków i wydawnictw państwowych“.

²⁾ Mówiąc o organach „publikacyjnych“ wiem o tem, że organami takimi w ścisłym znaczeniu są tylko: Dziennik Ustaw, Dziennik Taryf i rozporządzeń kolejowych, Dzienniki Ustaw Śląskich oraz dzienniki wojewódzkie. Tutaj jednak mam na myśli wszystkie organa urzędowe, w których ogłaszane są przepisy, więc m. i. Monitora Polskiego i ministerjalne dzienniki urzędowe.

b) że Dziennik Ustaw za rok np. 1931 obejmuje 1844 stron druku i zgłębienie dzieła o takiej objętości jest niełatwe nawet dla zawodowych urzędników, a cóż dopiero dla laików, — nie mówiąc już o tych, którzy sztuki czytania po polsku wogóle nie posiadają;

c) że pozornie obowiązuje w państwie tylko to, co jest podane do powszechnej wiadomości w Dzienniku Ustaw i tylko na te przepisy można powoływać się w sądzie; faktycznie jednak t. zw. okólniki nie są wcale przepisem tak niewinnym i dla obywatela obojętnym, jakby się to mogło pozornie wydawać. Dwa są tego powody:

pierwszy ten, że niema kontroli ze strony Ministra Sprawiedliwości, ani innego czynnika, nad treścią okólników; wskutek tego niektóre z nich zawierają postanowienia nadające się... nawet do Dziennika Ustaw (oczywiście w formie rozporządzenia, a to jest tylko kwestją zmiany tytułu);

drugi powód jest ten, że okólnik dochodzi do rąk urzędnika... na samym ostatku, po ustawie, po rozporządzeniu wykonawczem — a zaopatrzony jest w podpis przełożonego ministra, stanowi więc dla urzędnika ostatnie słowo w danej materji i usuwa de facto na bok inne normy, które w hierarchji norm stoją od niego o wiele wyżej.

Tak przedstawia się sprawa w praktyce... Powoływanie się w tych warunkach na ustawę o wydawaniu Dziennika Ustaw, na „prawo przedmiotowe“, na artykuł 81 Konstytucji i t. p. jest równoznaczne z całkowitem zamykaniem oczu na rzeczywistość.

Z jakich powodów chroma nasz system publikowania obowiązujących przepisów?

Jeżeli ograniczymy się wyłącznie do zagadnienia „publikacji“, a pominiemy wady tkwiące w samych przepisach, ich nadmiar, brak jednolitej techniki legislacyjnej i t. d. — widzę następujące wady obecnego systemu:

1. Braki w ustawie o Dzienniku Ustaw.

Zasadniczem założeniem rozporządzenia Prezydenta R. P. z 23 grudnia 1927 r. „w sprawie wydawania Dziennika Ustaw R. P.“ jest dążenie, by w Dzienniku Ustaw było publikowane całe prawo przedmiotowe. Stróżem prawa jest Minister Sprawiedliwości, który wydaje Dziennik Ustaw.

Okazuje się jednak, że ściśle określenie zakresu prawa przedmiotowego jest w praktyce bardzo trudne. Stąd w Dz. U. R. P.

mamy publikacje, co do których można mieć duże wątpliwości, czy istotnie mogą być zaliczone do prawa przedmiotowego (ustalanie kroju mundurów albo wyglądu tablic orjentacyjnych w urzędach). Z drugiej strony, wskutek stylizacji punktu 6 art. 1 rozporz. z 23 grudnia 1927, poza nawiasem Dz. U. R. P. znalazły się niektóre przepisy bardzo istotne i ważne (np. postanowienie M. S. Wewn. z 11 czerwca 1929 o przekazaniu staroście grodzkiemu w Gdyni niektórych czynności miejscowej władzy policyjnej. Ogł. w Monitorze Nr. 138, poz. 356).

Są i dalsze niedociągnięcia: i tak na podstawie pkt. 10 art. 1 dostają się do Dz. U. R. P. pewne publikacje, nietylę wskutek charakteru prawa przedmiotowego, ile z prostego przypadku. Z praktyki M. S. Wewn. mógłbym przytoczyć wypadki, w których pewne zarządzenia wykonawcze mimo, iż z pewnych względów do Dz. U. R. P. ze wszechmiar się nadawały — nie były ogłoszone w Dzienniku Ustaw jedynie dlatego, ponieważ w odnośnej ustawie nie zamieszczono wyraźnego przepisu, iż ogłoszenie ma nastąpić w Dz. U. R. P. Był to skutek niedopatrzenia, gdyż zamieszczenie takiego przepisu w odnośnej ustawie nie byłoby z pewnością napotkało na żadne trudności i pkt. 10 art. 1 byłby znalazł zastosowanie.

Postanowienie art. 5 rozporz. z 23-go grudnia 1927 r. wydaje mi się również niedostateczne. W praktyce wykonanie tego przepisu przedstawia się w ten sposób, że Minister Sprawiedliwości poddaje badaniu ze stanowiska art. 1 i przyjmuje do ogłoszenia lub odrzuca tylko ten materiał, który zostanie mu nadesłany. Jeżeli natomiast poszczególny minister, zamiast opracowania rozporządzenia wykonawczego do ustawy i przesłania go do Dz. U. R. P., wyda zwyczajny okólnik i ogłosi go w dzienniku urzędowym, albo roześle w odbitkach do podległych urzędów, to Minister Sprawiedliwości nie ma żadnej możliwości przeciwdziałania takiemu obejściu ustawy o Dzienniku Ustaw. W dawniejszych zwłaszcza rocznikach niektórych dzienników urzędowych ministerjalnych odszukamy z łatwością przepisy, które stanowią ogólnie o prawach i obowiązkach i powinny być bezwarunkowo opublikowane w Dzienniku Ustaw. Są one stosowane przez władze, a obywatele mają dość słabą pociechę z tego, iż odnośne orzeczenia będą kiedyś skasowane w drodze sądowo-administracyjnej.

Przepisy o Dz. U. R. P. są więc, jak widzimy, pod pewnym

względem za wąskie, pod pewnym za szerokie, Minister Sprawiedliwości zaś nie ma uprawnień, któreby pozwalały mu w sposób pozytywny realizować funkcję stróża prawa.

2. Dalszą wadliwością naszego systemu publikacyjnego jest nadmierna mnogość organów publikacyjnych oraz niedostateczne podstawy prawne niektórych organów.

Obok Dziennika Ustaw, Dziennika Ustaw Śląskich, Dziennika Taryf i rozporządzeń kolejowych oraz Dziennika Głównego Urzędu Miar, mamy, jak poprzednio wspomniałem, Monitora Polskiego, dzienniki urzędowe ministerstw: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Skarbu, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Komunikacji, Rolnictwa i Reform Rolnych, Poczty i Telegrafów. Nadto ukazuje się 16 dzienników wojewódzkich.

Ministerstwo Spraw Wojskowych ma publikacje specjalne.

Nieskoordynowanie przedstawiają dzienniki urzędowe ministerjalne. Najciekawsze jest to, że jedne resorty wydają dzienniki urzędowe — inne ich nie wydają, co w dziwnym świetle stawia te wszystkie wydawnictwa. Opierają się one, jak wiadomo, na dekreście Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. Niektóre przepisy szczegółowe wspominają o ogłaszaniu pewnych aktów w dziennikach urzędowych, np. odnośnie do dziennika urzędowego Ministerstwa Skarbu (art. 54 ustawy z 30 kwietnia 1925 Dz. U. R. P. Nr. 58 poz. 411).

Resort Opieki Społecznej posługuje się wydawnictwem półurzędowym, resort Robót Publicznych, za czasów swego istnienia, posługiwał się organem prywatnym i to wydawanym we... Lwowie.

Sposób redagowania dzienników urzędowych jest najrozmaitszy, podobnie, jak zgoła nieustalone są nazwy przepisów, w dziennikach tych ogłaszanych (np. okólnik, pismo okólne, instrukcja, zarządzenie, duża ilość bez żadnych nazw).

Ten stan rzeczy domaga się bezwarunkowo uregulowania w interesie porządku prawnego. Najważniejszą, mojem zdaniem, rzeczą jest rozciągnięcie kontroli prawnej przewidzianej w art. 5 rozporządzenia Prezydenta z 23 grudnia 1927 r. o wydawaniu Dz. U. R. P. — na wszystkie publikacje urzędowe. Ażeby jednak kontrola taka mogła być przez Ministra Sprawiedliwości (czy przez inny czynnik) skutecznie wykonywana, niezbędną jest rzeczą nałożenie na wszystkich ministrów ustawowego obowiązku ogłaszania niektórych aktów, które

obecnie nie mieszczą się w ramach Dziennika Ustaw. Do takich aktów, które miałyby podlegać obowiązkowi ogłaszania, zaliczam te postanowienia, które, chociaż nie stanowią prawa przedmiotowego w ścisłym znaczeniu, dotyczą jednak w wysokim stopniu interesu obywateli, gdyż:

a) są wydawane przez ministrów do władz i urzędów im podległych, jako obowiązujące te urzędy instrukcje o wprowadzeniu w życie i stosowaniu obowiązujących ustaw i rozporządzeń;

b) są wydawane w tymże trybie, jako obowiązujące podległe władze i urzędy wskazówki, dotyczące sposobu interpretowania przepisów prawnych.

Te instrukcje (okólniki i t. p.), jak wyżej wspomniałem, nie mają prawnej mocy obowiązującej, ale mają faktyczną moc obowiązującą, gdyż władze według nich postępują. Tem samem interesują one w wysokim stopniu szerokie koła obywateli, skąd wniossek, że powinny pozostawać pod kontrolą czynnika, będącego stróżem prawa w państwie. Kontrola ta powinna w pierwszym rzędzie dotyczyć pytania, czy odnośna instrukcja (okólnik) nie ma w gruncie rzeczy charakteru rozporządzenia wykonawczego, wkraczającego w zakres prawa przedmiotowego i nie powinna być w formie rozporządzenia ogłoszona w Dzienniku Ustaw.

Ażeby taka kontrola mogła być przez Stróża Prawa¹⁾ skutecznie wykonywana, do tego potrzebne są dwie rzeczy:

a) przymus ogłaszania wymienionych wyżej instrukcyj, gdyż tylko w ten sposób mogą być one ujawnione (zwłaszcza w zakresie resortów, które obecnie dziennika urzędowego nie posiadają);

b) skomasowanie wszystkich tego rodzaju publikacyj w jednym wspólnym wydawnictwie urzędowym.

3. Jeżeli chodzi o zagadnienie takiej komasacji wydawnictw urzędowych, to istnieją dwie możliwości:

jedną możliwość proponowało oddawna w swoich wnioskach Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: ażeby w Monitorze Polskim skasować zgoła niepotrzebny dział przedruków z Dziennika Ustaw, a natomiast w dziale urzędowym Monitora, obok tych publi-

¹⁾ Nie rozpatruję tutaj kto ma być tym Stróżem Prawa.

kacyj, które się tam ukazują obecnie, publikować wszystkie te instrukcje (okólniki i t. p.) ministerjalne, co do których, w myśl tego co wyżej powiedziano, miałby być ustanowiony przymus publikacji. W tym celu każdy resort dysponowałby odpowiednim miejscem na łamach Monitora Polskiego i w miarę potrzeby w jednym, dwóch lub więcej numerach Monitora w miesiącu ogłaszałby swoje instrukcje.

Równocześnie uległyby naturalnie skasowaniu wszystkie dzienniki urzędowe ministerjalne.

Drugą możliwością jest utworzenie jednego wspólnego Dziennika Urzędowego dla wszystkich resortów. Do tego dziennika urzędowego zostałyby przeniesione również wszystkie postanowienia, ogłaszane obecnie w dziale urzędowym Monitora Polskiego, który odtąd byłby jedynie gazetą urzędową w ścisłym znaczeniu.

Ten czy inny sposób rozwiązania tej sprawy przyczyniłby się w każdym razie do znacznego jej uporządkowania. Mielibyśmy odtąd, obok istotnych organów publikacyjnych, jedno wydawnictwo urzędowe, będące wspólnym Dziennikiem Urzędowym dla wszystkich resortów. Minister Sprawiedliwości (lub inny czynnik, mający zadanie stróża prawa) kontrolowałby wszystkie te publikacje (z wyjątkiem Dziennika Ustaw Śląskich), mając możność kierowania poszczególnych publikacyj, czy to do Dziennika Ustaw, czy do centralnego dziennika urzędowego.

Rozumie się samo przez się, że ustanowienie przymusu ogłaszania instrukcyj (okólników i t. p.) ministerjalnych przyczyniłoby się znacznie do podniesienia poziomu tych aktów pod każdym względem.

4. Choćby skomasowanie organów publikacyjnych przyniosłoby już znaczne ułatwienie dla urzędów i szerokich sfer obywateli, to jednak reforma tego zagadnienia powinna iść dalej. Widzę tu m. in. następujące możliwości:

a) redagowanie Dziennika Ustaw oraz Centralnego Dziennika Ministerjalnego (czy „Urzędowego“) według ustalonego z góry podziału rzeczowego, t. j. z podziałem ogłaszanych przepisów według materij. Odnosnie do Centralnego Dziennika Ministerjalnego byłoby to łatwe do przeprowadzenia, gdyż poprostu materiały, pochodzący od poszczególnych resortów, byłby redagowany i wydawany jako odrębne części tego samego dzien-

nika urzędowego. Byłoby to nawet niezbędne, gdyż zapotrzebowanie na poszczególne części tego dziennika byłoby zgoła różne¹⁾).

Trudniej nieco byłoby z Dziennikiem Ustaw. Obecnie, jak wiadomo, ogłasza się w nim przepisy w porządku chronologicznym, a raczej w kolejności pozycji (gdyż chronologia dat poszczególnych norm kolejno po sobie następujących nie jest utrzymana). Skutek takiego ogłaszania jest ten, że w Dz. U. R. P. są całkowicie pomieszane przepisy ze wszystkich działów i bez specjalnych skorowidzów w tej masie przepisów niepodobna się zorjentować. Podział Dz. U. R. P. według materij stanowiłby oczywiście olbrzymie ułatwienie dla czytelnika i przyczyniłby się do spopularyzowania Dz. U. R. P., gdyż byłaby możliwość prenumerowania poszczególnych części Dz. U. R. P. Technicznie reforma ta nie nastręczałaby, mojem zdaniem, niepokonalnych trudności. Musiałby być oczywiście ustalony zgóry szemat podziału Dziennika Ustaw na poszczególne części, względnie poddziały. Nie byłoby może rzeczą najgorszą, gdyby ten podział pokrywał się w ogólnych zarysach z podziałem na resorty, gdyż z jednej strony materiał Dz. U. R. P. rozpadałby się bądź co bądź na tyle części, ile jest ministerstw, co byłoby już znacznem ułatwieniem dla czytelnika, z drugiej zaś podział na resorty jest tym podziałem, który, aczkolwiek może się spotkać z zarzutami ze stanowiska naukowego podziału — jednak najlepiej jest znany zarówno urzędom, jak i szerokim sferom interesantów.

Redakcja Dz. U. R. P. musiałaby zatem grupować materiał publikacyjny według szematu zgóry ustalonego i, o ile możliwości, wydawać numery Dz. U. R. P. w zakresie poszczególnych działów. tam zaś, gdzie ze względu na terminowość publikacyj lub z innych powodów okazałoby się to niemożliwe, trzeba by w obrębie poszczególnego numeru Dz. U. R. P. grupować przepisy według poszczególnych działów, zawartych w szemacie.

b) Wprowadzenie jedynie dwóch publikacyj, t. j. Dz. U. R. P. oraz Centralnego Dziennika Ministerjalnego (urzędowego) — podzielonych w dodatku na działy i kontrolowanych przez Ministra Sprawiedliwości (względnie inny czynnik) — byłoby oczywiście znacznym postępem w porównaniu ze stanem obecnym.

¹⁾ Obecnie np. Dziennik Urzędowy M. S. Z. ma nakład 650 egz. M. S. Wewn. 7.000 egz., M. W. R. i O. P. 27.000 egz.

Jeżeli chodzi o urzędy i urzędników, to można powiedzieć, że osiągnięte w powyższy sposób ułatwienie w posługiwaniu się obowiązującymi przepisami, stworzyłoby dla nich stan prawie zupełnie zadowalający. Jedynie w zakresie administracji ogólnej nastąpiłoby pewne pogorszenie w porównaniu ze stanem dotychczasowym, a to wskutek ewentualnego skasowania Dziennika Urzędowego, wydawanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Jest on właściwie nietyle dziennikiem urzędowym „administracji spraw wewnętrznych“, ile dziennikiem urzędowym „administracji ogólnej“, i w obecnej swojej formie jest wydawnictwem nie do zastąpienia, gdyż podaje przedruki z Dz. U. R. P., Monitora, dzienników urzędowych ministerjalnych, judykaturę, biblijografię i t. d. daje zatem całość materiału prawnego potrzebnego urzędnikom administracji ogólnej.

c) Reforma organów publikacyjnych posuwa wprawdzie na przód zagadnienie udostępnienia i spopularyzowania obowiązującego prawa, lecz w naszych warunkach ekonomicznych i kulturalnych nie jest jeszcze dostatecznym środkiem dla istotnego rozpowszechnienia wiadomości o tem, co w państwie obowiązuje. Tu trzeba już sięgnąć do środków, które z zagadnieniem organów publikacyjnych nie mają właściwie bezpośredniego związku. Mam na myśli podawanie obowiązujących przepisów do powszechnej wiadomości zapomocą plakatów, jako też przez ogłaszanie ich w gminach. Na starostów powinien być nałożony ustawowy obowiązek troszczenia się o jak najdalej idące spopularyzowanie obowiązujących przepisów w obrębie powiatu, zwłaszcza takich przepisów, które w danym momencie w szczególny sposób interesują ludność, albo mają szczególną wagę dla państwa. Taki obowiązek starosty miało zapewne na myśli rozporz. Rady Ministrów z 13 listopada 1919 roku (Dz. U. R. P. Nr. 90, poz. 489) postanawiając w art. 7, że „do starosty należy ogłaszanie w powierzonym mu powiecie rozporządzeń oraz zarządzeń władz przełożonych, przeznaczonych do ogłoszenia w powiecie, tudzież tych przepisów ustawowych, co do których nie jest przewidziany inny tryb ogłoszenia“.

Zjazdy wójtów, roki urzędowe, załatwianie spraw w drodze objazdowej i t. p. powinny być również wyzyskane w celu popularyzowania i wyjaśniania obowiązujących przepisów.

Jakkolwiek w latach 1926 — 8, dzięki pełnomocnictwom Prezydenta R. P. uczyniono w zakresie uporządkowania obowiązujących przepisów dość dużo, to jednak przepisy nasze w swoim kształcie są bardzo dalekie od tego, aby je nazwać „dobremi“. Jeżeli chodzi o wspomniane poprzednio cechy „dobrej“ ustawy, to trzeba stwierdzić, że:

a) ustawy i rozporządzenia są pisane często w sposób niejasny i niezrozumiały;

b) zaborcze ustawy są przestarzałe i nieprzystosowane do naszych potrzeb, polskie niekiedy nieżyłowe, a nawet szkodliwe;

c) zakreślają administracji często zadania niewykonalne;

d) nie są uporządkowane, gdyż posługują się zbyt często fragmentarycznymi nowelami i dodatkami do nowel i t. d., zamiast dawać, o ile możliwości teksty pełne i od początku do końca należycie przemyślane i zgrupowane;

e) nie są oparte na jednolitych zasadach techniki legislacyjnej.

Niejasność przepisów wynika stąd, że zarówno w ministerstwach, jak w ciałach ustawodawczych, redagowaniem przepisów zajmują się często ludzie nie mający po temu specjalnego przygotowania i uzdolnienia. Sztuka pisania dobrych ustaw jest czemś zupełnie odrębnem od znajomości przedmiotu, który ma być regulowany ustawą. Można znać znakomicie pewien przedmiot, a napisać marną ustawę; zdolność pisania przepisów jest specjalnym fachem i nie każdy to potrafi. To też zarówno przy ciałach ustawodawczych (przy prezydium Sejmu i Senatu) jak i w Rządzie powinien być zorganizowany osobny aparat złożony z ludzi specjalnie uzdolnionych i przygotowanych w zakresie tworzenia przepisów prawnych.

Wspomniałem o tem, iż niektóre przepisy zakreślają administracji zadania niewykonalne. Jest to rzecz fatalna, gdyż nie tak nie demoralizuje zarówno administracji jak ludności, jak przepis niewykonalny, a więc taki, który można bezkarnie lekceważyć, chociaż na papierze obowiązuje. Źródło przepisów niewykonalnych jest rozmaite. O ile pochodzą od ciał ustawodawczych — mogą się rodzić pod wpływem chwilowych motywów i konjunktur politycznych. O ile pochodzą od rządu — przyczyna ich powstania leży najczęściej w strukturze naszych ministerstw.

W urzędach tych przepisy ogólnie obowiązujące przygotowują niekiedy urzędnicy, którzy nigdy nie służyli w administracji lokalnej i nie umieją odróżnić rzeczy wykonalnych od niewykonalnych.

Wielkim minusem w pracach legislacyjnych rządu jest brak ustalonych zasad techniki legislacyjnej. Tryb uzgadniania międzyministerjalnego projektów ustaw i rozporządzeń jest regulowany tylko uchwałami Rady Ministrów. Ten tryb jest naogół zbyt pośpieszny i powierzchowny. Na konferencjach uzgadniających zjawiają się często referenci nie mający wystarczających pełnomocnictw. Ostatecznie więc wszystko opiera się o ministrów, którzy w nawale pracy nie są w stanie studjować i decydować wszystkich szczegółów, poza momentami politycznymi i ważniejszymi merytorycznymi.

Brak ustalonych stałych zasad opracowywania przepisów powoduje, że jedne przepisy dzielą się na rozdziały i tytuły, inne nie; jedne numerują poszczególne ustępy, inne nie; jedne posługują się tytułami krótkimi i jasnymi, inne mają tytuły długie jak powieść; jedne w klauzuli derogacyjnej wskazują przepisy uchylone, inne posługują się zagadkową formułą uchylającą wszystkie przepisy „sprzeczne“ i t. d. Dużo roboty idzie tu na marne. Ile razy czytam np. klauzulę uchylającą przepisy „sprzeczne z postanowieniami niniejszej ustawy“, zastanawiam się nad tem, dlaczego autor, który niechybnie musiał przewertować cały materiał i wie, jakie przepisy uchyla, a jakie utrzymuje w mocy — robi z tego tajemnicę i nie powie wyraźnie, o co chodzi. Jeżeli zaś (co także możliwe) sam autor nie wiedział, co zostaje uchylone, a co pozostaje w mocy, to w jaki sposób ma o tem wiedzieć urzędnik, który daną ustawę otrzymuje do wykonania, albo — co gorsza — przeciętny obywatel?

Miałem na innem miejscu ¹⁾ sposobność rozpatrzyć c z t e r y sposoby naprawy obecnego stanu:

- a) przez podniesienie poziomu obowiązujących przepisów pod względem ich wartości wewnętrznej;
- b) przez usprawnienie techniki legislacyjnej;
- c) przez przewidowanie dotychczasowego sposobu ogłaszania obowiązujących przepisów;

¹⁾ R. Hausner: Zagadnienie Zbioru Praw (Gazeta Admin. i P. P. Nr. 16 z sierpnia 1929 r.).

d) przez udostępnienie obowiązującego prawa zarówno urzędom publicznym, jak i szerokim sferom ludności.

Zagadnieniem trzeciem zajmuję się obszerniej w rozdziale IV pracy niniejszej.

Czwarte zagadnienie omówiłem w swoim czasie w cytowanym wyżej artykule, dotyczącym „Zagadnienia Zbioru Praw“, a napisanym jako referat dla Komisji Usprawnienia Administracji¹⁾).

Obecnie pragnę zająć się szerzej zagadnieniem pierwszym i drugim.

Co do kwestji podniesienia poziomu obowiązujących przepisów pod względem ich wartości wewnętrznej należy zauważyć, że wadliwości dotychczasowe można usunąć przez wprowadzenie głębszych studjów przygotowawczych przed opracowywaniem poszczególnych przepisów, przez ujmowanie w przepisach wyłącznie problemów dostatecznie dojrzałych, przez gruntowne i życiowe ich opracowywanie, przez zaopatrywanie ich w odpowiednie sankcje; pod względem organizacyjnym: przez stworzenie rad prawniczych²⁾, Rady Stanu²⁾, doradczych kolegów fachowych, osobnych komórek organizacyjno-prawnych w ministerstwach, rozbudowę centralnego biura prawnego, czyto przy Prezydjum Rady Ministrów, czy Ministerstwie Sprawiedliwości i t. p.

Co do kwestji usprawnienia techniki legislacyjnej¹⁾, to zarówno sposób uzgadniania międzyministerjalnego przepisów, jak i układ oraz forma zewnętrzna tych przepisów, wymagają dość znacznego ulepszenia, a co najważniejsze — jednolitego, międzyresortowego unormowania. Te wadliwości można usunąć przez wydanie należycie przemyślanych norm, dotyczących biegu prac legislacyjnych¹⁾. Niezmiernie ważną rzeczą jest oczywiście pozyskanie

¹⁾ Komisja Usprawnienia Administracji Publicznej podjęła, jak wiadomo, gruntowne prace nad wydaniem Zbioru Praw. Prace te mimo ogromu zagadnienia postępują naprzód i okres lat 1918—1931 należy uważać za całkowicie gotowy. W zakresie porządkowania przepisów zrobiono u nas niemało, choćby przytoczyć zbiór p. t. Ustawodawstwo Polskie, wydany przez Ministerstwo Sprawiedliwości lub — ze zbiorów prywatnych — „Ustawodawstwo Wojskowe“ Buszyńskiego—Matznera. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Sprawiedliwości ogłosiły krytyczne zbiory swoich okólników i innych zarządzeń za czas od 1918—1931.

²⁾ Por. ważniejsze głosy w tych sprawach, streszczone w rozdziale I pracy niniejszej.

zastępu pracowników obdarzonych zmysłem legistatorskim (o czym wyżej).

Miałem już sposobność¹⁾ pisać o potrzebie wydania ustawy „określającej tryb przygotowywania projektów ustaw i rozporządzeń, jako też normującej jednolite zasady techniki legislacyjnej”. Wydanie takiej ustawy wydaje mi się obecnie rzeczą nagłą. Celem ustalenia jej dyspozycji spróbuję zanalizować sam problem, nie wdając się narazie w rozpatrywanie pytania, które z poruszonych poniżej kwestyj nadają się do unormowania w drodze ustawodawczej (ewent. do Konstytucji), które w drodze rozporządzeń ministerjalnych, a które w drodze instrukcyjnej.

I. Zagadnienie składa się z dwóch części:

a) m a t e r j a l n e j, której zadaniem jest uregulowanie szczegółów wewnątrznych układu i strony redakcyjnej obowiązujących przepisów;

b) f o r m a l n e j, której zadaniem jest uregulowanie sposobu postępowania z przepisami obowiązującymi, względnie ich projektami, poczynając od pierwszego stadium przygotowawczego, aż do chwili ich ogłoszenia.

Przykładowo zatem do części m a t e r j a l n e j będą należały takie zagadnienia, jak: czy ustawy dzielą się na artykuły, czy paragrafy, czy poszczególne ustępy mają być numerowane²⁾, jak ma wyglądać klauzula derogacyjna, jak ma brzmieć tytuł³⁾ i t. p.

Do części f o r m a l n e j należeć będą natomiast takie zagadnienia, jak: tryb uzgadniania międzyministerjalnego⁴⁾, spo-

¹⁾ R. Hausner: *Zmiana Kontytucji a usprawnienie administracji* (Warszawa 1931), str. 48.

²⁾ Tu panuje rozmaiłość. W niektórych ustawach ustępy są numerowane, w innych nie, w niektórych poszczególne ustępy artykułu są oznaczane nawet paragrafami.

³⁾ Gdy się zważy, że tytuł służy do cytowania przepisu, to niektóre nasze tytuły, długie jak tasiełce, są prawdziwą plagą; a często w tytule wyliczonych jest jeszcze kilku ministrów, w porozumieniu z którymi norma została wydana! Niektóre ministerstwa w tych wypadkach wymieniają wyraźnie, odnośnie do których artykułów ustawy było porozumienie z poszczególnymi ministrami, inne tego nie czynią; pierwszej formie należałoby dać pierwszeństwo.

⁴⁾ Ten tryb częściowo uregulowany okólnikami Prezydium Rady Ministrów.

sób zgłaszania poprawek¹⁾), czynniki kompetentne do czuwania nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów legislacyjnych i t. p.

Jestem tego zdania, że uregulowanie tej sprawy powinno objąć zarówno część m a t e r j a l n ą, jak i f o r m a l n ą. Samo uregulowanie wewnętrznego układu obowiązujących przepisów przyczyniłoby się wprawdzie do podniesienia w pewnym stopniu ich wartości, jednak nieuregulowanie w należyty sposób części f o r m a l n e j zagadnienia spowodowałoby, że np. przepis ułożony zupełnie prawidłowo, mógłby w trakcie uzgadniania międzyministerjalnego, o ileby tryb jego nie został równocześnie uregulowany, doznać zmiany na niekorzyść, wskutek niedość przemysłanych poprawek²⁾). W części formalnej chodzi również o ustalenie kompetencji poszczególnych czynników w poszczególnych stadiach pracy ustawodawczej współdziałających. Należałoby m. in. rozstrzygnąć pytanie, czy w okresie uzgadniania międzyministerjalnego zgłasza się tylko poprawki merytoryczne, czy także formalne (stylistyczne), czy do czuwania nad stylistyką i formą będzie powołany jakiś czynnik rządowy, czy też inny specjalny czynnik, stojący poza organizacją władz centralnych i t. p.³⁾).

¹⁾ Niekiedy ministerstwa silą się na zgłaszanie całej masy poprawek stylistycznych, poprawek zaś merytorycznych nie podają w formie konkretnej. Nad stylistyką powinienby czuwać osobny czynnik, szczególnie kompetentny. Podobnie nad zagadnieniami konstytucyjnymi, które wymagają interpretacji jednolitej, powinien czuwać jakiś czynnik specjalny.

²⁾ W okresie pełnomocnictw Prezydenta R. P. w latach 1926—1928, zwłaszcza zaś pod koniec tego okresu, kiedy tempo prac legislacyjnych musiało być bardzo przyspieszone, niektóre projekty w ciągu uzgadniania międzyministerjalnego doznały wyraźnego pogorszenia (np. rozporządzenie o postępowaniu przymusowym w administracji). Trzebażby może rozróżniać uzgadnianie w trybie normalnym (terminy dłuższe, zgłaszanie poprawek nieograniczone) i w trybie przyspieszonym (terminy krótsze, poprawki tylko merytoryczne w ramach kompetencji danego ministerstwa, ściśle sprecyzowane i t. p.).

³⁾ Stylistyka wymaga specjalnego przygotowania i uzdolnienia. Czynnik urzędniczy miałby zamałe przygotowanie w zakresie, należącym do fachowych lingwistów, natomiast uczeni lingwiści nie byłiby dość przygotowani do rozróżniania licznych subtelności prawniczych, które w danym wypadku należy językowo uwypuklić. Takie nieporozumienia (i niezrozumienia) konstatuję często, przeglądając krytykę tekstów obowiązujących przepisów, pisaną przez zawodowych lingwistów. Musiałoby być zatem jakieś grono mieszane — ze specjalistów lingwistów oraz prawników — legislatorów.

II. Celem określenia tematu zagadnienia, trzeba zdefiniować pojęcie „obowiązujących przepisów“.

Mamy tu pięć kategorii:

a) przepisy ogłaszane¹⁾ w Dz. U. R. P. (na które w ramach naszego zagadnienia ma obecnie wpływ Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów, jako też Ministerstwo Sprawiedliwości);

b) przepisy ogłaszane w Monitorze Polskim (na które w ramach naszego zagadnienia ma obecnie wpływ Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów);

c) inne publikacje urzędowe (na które w ramach naszego zagadnienia mają wpływ bądź właściwi ministrowie, bądź też poszczególne t. zw. urzędy centralne²⁾);

d) przepisy obowiązujące pro foro interno, np. okólniki³⁾ (częściowo nie publikowane, na które w ramach naszego zagadnienia mają wpływ bądź właściwe ministerstwa, bądź t. zw. urzędy centralne);

e) wreszcie przepisy, wydawane przez władze lokalne, np. rozporządzenia porządkowe wojewodów, w ramach naszego zagadnienia regulowane tylko pośrednio — bądź a priori, bądź a posteriori — przez właściwe władze centralne.

Bezsprzecznie najważniejsze są przepisy ogłaszane w Dz. U. R. P. Jednak obok tych przepisów także pewne inne normy, zwłaszcza ogłaszane np. w dziennikach wojewódzkich⁴⁾, mają bardzo doniosłe znaczenie. Uważam, że pojęcie „obowiązujących przepisów“ należałoby ująć szeroko, to znaczy, że za-

¹⁾ Zagadnienie publikacji jest zagadnieniem odrębnym. Obszerniej o niem w części IV pracy niniejszej.

²⁾ Dość dziwny jest fakt, że szereg ministerstw nie posiada żadnego dziennika urzędowego. Rzuca to ciekawe światło na znaczenie tych dzienników wogóle.

³⁾ Używam określenia „okólnik“ w rozumieniu regulaminu M. S. Wewn. t. j. zarządzenia wewnętrznego o charakterze normatywnym, trwałym, w odróżnieniu od „pism okólnych“, mających charakter jednorazowego zarządzenia.

Okólniki w celach ewidencyjnych otrzymują numerację porządkową od Nr. 1, rozpoczynającą się corocznie.

Tak jest w M. S. Wewn., ale inne ministerstwa rozumieją pod okólnikiem zupełnie coś innego. Trzeba by to uporządkować!

⁴⁾ Dzienniki wojewódzkie stoją w hierarchji organów publikacyjnych bezpośrednio po Dz. U. R. P. Patrz art. 38 rozporz. Prezydenta R. P. z 19 stycznia 1928 (Dz. U. R. P. Nr. 11, poz. 86).

sady materialne (I a) powinny obowiązywać co do wszystkich przepisów, wyliczonych pod II, gdyż chodzi o podniesienie poziomu wszelkich norm, zarówno ustaw, jak rozporządzeń¹⁾, jak okólników²⁾). Różnica, a zarazem pewna kwestja wątpliwa zachodziłaby co do strony formalnej (I b). Przedewszystkiem tryb uzgadniania międzyministerjalnego byłby z reguły aktualny tylko do do przepisów, o których mowa pod II a), b).

Przy tych przepisach łatwo również ustalić czynnik nadzorujący oraz odpowiedzialny za przestrzeganie zasad techniki legislacyjnej (bądź Prezydium Rady Ministrów, bądź Ministerstwo Sprawiedliwości). Co do publikacji, wymienionych pod II c), d) a zwłaszcza e), to czuwanie nad przestrzeganiem zasad techniki legislacyjnej musiałoby być pozostawione właściwym ministerstwom.

Czy jednak jedynie i wyłącznie tym ministerstwom bez żadnych ograniczeń?

Kontrola byłaby i tutaj pożądana. Kontrola taka może być pomyślana dwojako, a to jako:

a) Kontrola wewnętrzna (a priori), przez stworzenie w obrębie poszczególnych ministerstw pewnych komórek orga-

¹⁾ Jeżeli mówi się o „inflacji“ przepisów, to trzeba pamiętać, że duża część Dz. U. R. P. składa się z rozporządzeń. Inflacja rozporządzeń ma swoje źródło:

a) w łatwość ich produkowania i zmieniania:

b) w zapoznaniu istoty rozporządzeń wykonawczych. Te rozporządzenia powinny mieć na celu tylko objaśnienie poszczególnych postanowień ustawy, powinny być zatem pisane jako uzupełnienie poszczególnych artykułów do art. x, do art. y, do art. z). Tymczasem u nas do rozporządzenia wykonawczego włącza się nieraz prawie cały tekst ustawy, tylko innemi słowami powtórzony, a dalej moc postanowień, które powinny być wydane w formie okólników, czy instrukcyj. Wszystkie te niedogodności powstają, kiedy ustawę pisze się pośpiesznie, kiedy autor ustawy, nie przestudjowawszy całokształtu zagadnienia, przeskakuje nad wielu kwestjami, licząc zgóry na to, że wpakuje się je do rozporządzeń wykonawczych. Także i w trakcie uzgadniania międzyministerjalnego projektów ustaw niejedną kwestję sporną wyrzuca się z projektu i odsyła do rozporządzeń wykonawczych.

Niegdyś, przed wojną, opracowywano równocześnie zarówno projekt ustawy, jak i projekty wszystkich rozporządzeń wykonawczych. Do tego systemu pracy legislacyjnej należałoby koniecznie powrócić.

²⁾ Okólnik w ogólnej hierachji stoi wprawdzie na szarym końcu, ale odgrywa rolę bardzo ważną. Bliżej o tem w cz. IV pracy nin.

nizacyjnych (organizacyjno-prawnych) specjalnie wykwalifikowanych w sprawach legislacyjnych i wyposażonych w pewną supremację w stosunku do całego ministerstwa (resortu)¹⁾;

b) kontrola zewnętrzna, może częściowo a posteriori, sprawowana przez jakiś czynnik, delegowany z ramienia całego Rządu do czuwania nad tem, czy we wszystkich resortach odnośne publikacje są utrzymane na odpowiednim poziomie i zgodne z zasadami legislacyjnymi²⁾. O tem, że obecnie brak jest stałej kontroli nad tem, czy np. publikacje, ogłaszane w poszczególnych dziennikach urzędowych, nie zawierają treści, z powodu której powinny być ogłaszane w Dz. U. R. P., wspominałem już poprzednio.

III. Odnośnie do części materialnej zagadnienia (I a) to może ono dotyczyć:

a) bądź różnych kwestyj o charakterze porządkowym, nie mających jednak w rezultacie doniosłości prawnej (np. sprawa podziału na rozdziały, tytuły, artykuły, paragrafy, ustępy, numerowania, skróty i t. p.);

b) bądź kwestyj mających w rezultacie doniosłość prawną (np. pełne brzmienie klauzuli derogacyjnej, klauzula wykonawcza).

Sądzę, że istotny cel zamierzonej pracy nie da się osiągnąć, jeżeli poprzestanie się na zagadnieniach drugorzędnych, a nie sięgnie się do kwestyj najważniejszych, mających doniosłość prawną, więc np. do brzmienia klauzuli derogacyjnej, albo podziału rozporządzeń na wykonawcze i prawotwórcze. Wadliwe brzmienie klauzul derogacyjnych, uchylających z reguły wszelkie „przepisy sprzeczne“ albo „wydane w przedmiocie uregulowanym tą ustawą“ i t. p., jest prawdziwą klęską naszej legislacji. Doszukiwanie się w tych warunkach tego co obowiązuje, a co nie, jest niesłychanie utrudnione. Co do formy rozporządzeń to prawo-

¹⁾ W niektórych ministerstwach są wydziały organizacyjno-prawne (organizacyjne, prezydjalne i t. p.), które sprawują kontrolę prawną nad działalnością normatywną całego ministerstwa. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych żaden okólnik nie może być wydany bez uprzedniego zakwalifikowania go (i zaopatrzenia w bieżący numer ewidencyjny), przez wydział organizacyjno-prawny. Ten wydział koncentruje wogóle wszelkie prace legislacyjne całego Ministerstwa.

²⁾ Odnośnie do okólników (normatywnych) taka kontrola mogłaby być zaprowadzona łatwo przez obowiązek ich publikowania.

twórcze powinny być pisane w takim samym układzie, jak ustawy, wykonawcze zaś tylko w formie objaśnień do poszczególnych artykułów ustawy.

IV. Część materalną (I a) zagadnienia można podzielić jeszcze z innego punktu widzenia na:

a) takie kwestje, których uregulowanie leży w zakresie fachowego przygotowania czynników rządowych;

b) takie kwestje, których regulowanie leży w zasadzie poza zakresem fachowego przygotowania czynników rządowych (np. zagadnienia językowe, sprawa pisowni¹⁾, interpunkcyj i t. p.).

Ten punkt ma głównie znaczenie organizacyjne, gdyż co do meritum nie może ulegać wątpliwości, że obie kwestje IV. a), b) są bardzo ważne i powinny być uregulowane.

Celem regulowania kwestyj pod IV b) musiałoby być powołane do współdziałania jakieś grono fachowców, przy czem trzeba by ustalić sposób współdziałania.

Co do formy współdziałania, to należałoby rozpatrzyć:

a) kto ma się znosić z takim czynnikiem, czy każde ministerstwo osobno, czy ten czynnik w Rządzie, który byłby odpowiedzialny za stronę stylistyczną;

b) w jakim stadium opracowywania normy miałyby zabierać głos odnośny czynnik fachowy;

c) byłyby zagadnienia, wynikające od wypadku do wypadku oraz byłyby zagadnienia zasadnicze, decydowane od czasu do czasu. Chodziłoby o to, w jaki sposób takie zasadnicze wskazania utrzymywać i podawać do wiadomości wszystkich zainteresowanych urzędów (Biuletyn językowy?)²⁾.

V. Analizując część formalną (I b) zagadnienia, należy zwrócić uwagę na dwa stadja:

a) stadium obiegu wewnętrznego, w obrębie tego urzędu, który jest inicjatorem odnośnego projektu (od referenta aż do ministra);

¹⁾ Panuje duża rozbieżność. Dla przykładu przytoczę kwestję dużych liter początkowych: minister — ministrowie — Minister Spraw Wewnętrznych, Rząd i t. p.

²⁾ Sądzę, że po pewnym czasie cały szereg kwestyj byłby na tyle zasadniczo uregulowany, iż cały ten problem nie nastroczałby nadmiernych trudności i znacznieby się uprościł.

b) stadjum obiegu zewnętrznego, czyli uzgadniania międzyministerjalnego, względnie z innymi jeszcze czynnikami (np. z organami samorządu gospodarczego lub zawodowego).

Nie ulega wątpliwości, że pragnąc załatwić należycie nasze zagadnienie, musimy zająć się zarówno sprawą t. zw. obiegu wewnętrznego jak i zewnętrznego¹⁾.

Tak zwany obieg wewnętrzny dzieli się na różne stadja:

- a) inicjatywa;
- b) studjum zagadnienia i gromadzenie materiałów²⁾;
- c) ustalenie zasadniczych tez;
- d) opracowanie projektu;
- e) uzgodnienie w obrębie urzędu;
- f) ostateczna aprobata;
- g) publikacja³⁾.

Przyjrawszy się poszczególnym stadjom obiegu wewnętrznego, widzimy, że ich uregulowanie ma różne znaczenie w zależności od tego, o jaką rozchodzi się normę (inaczej, gdy opracowuje się ustawę, inaczej, gdy okólnik). Tak np. przy okólniku wystarczy, jeżeli na akcie będzie zanotowany krótki stan sprawy, a gotowy projekt okólnika będzie przedłożony do decyzji czynnika aprobującego.

Jeżeli chodzi o ustawy, to trzeba wziąć pod uwagę, że:

- a) przygotowanie materiałów do projektu musi być gruntowniejsze;
- b) materiały te powinny być zewidencjonowane, by mogły służyć w przyszłości jako materiał pomocniczy do interpretacji;
- c) czynnik aprobujący (minister) musi mieć możliwość określenia swego stanowiska kilkakrotnie, w różnych stadjach opracowywania projektu:

¹⁾ Gdyby się ograniczyć do obiegu wewnętrznego, to nie dotyczyłby on zupełnie ani ustaw, ani rozporządzeń Rady Ministrów.

²⁾ Gromadzenie t. zw. materiałów jest u nas w zaniedbaniu; jak rzadko czyta się dobre szczegółowe uzasadnienie projektu, poparte literaturą, czy to naszą, czy zagraniczną! Brak tych materiałów, które powinny być nieraz nawet publikowane, utrudnia bardzo zrozumienie i interpretację ustawy.

³⁾ Gdy chodzi o rozporządzenie wydawane przez jednego tylko ministra w jego wyłącznym zakresie działania, które zatem nie podlega uzgadnianiu międzyministerjalnemu czyli obiegowi zewnętrznemu.

po pierwsze, gdy chodzi o inicjatywę, a już w każdym razie, gdy chodzi o ustalenie zasadniczych tez ¹⁾;

po drugie, przed rozesłaniem projektu do międzyministerjalnego uzgodnienia ²⁾;

po trzecie, przed skierowaniem uzgodnionego (lub nieuzgodnionego) projektu na Radę Ministrów;

po czwarte, przed wysłaniem projektu do Sejmu.

VII. Tak zwany obieg zewnętrzny rozpoczyna się tam, gdzie się kończy obieg wewnętrzny i może mieć również różne stadja:

a) przesłanie do uzgodnienia międzyministerjalnego ³⁾;

b) ustosunkowanie się do zgłoszonych poprawek i ostateczne uzgodnienie;

c) przesłanie do publikacji (o ile akt nie przechodzi przez Radę Ministrów) względnie do podpisu (o ile akt wydawany jest wspólnie z innymi ministrami);

d) przesłanie na Radę Ministrów ⁴⁾: ewentualna konsultacja co do pewnych kwestyj, które w drodze międzyministerjalnej nie zostały uzgodnione;

e) uwagi czynników decydujących o publikacji (Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów lub Ministerstwo Sprawiedliwości);

f) ewentualne dodatkowe uzgadnianie poprawek uchwalonych przez Radę Ministrów ⁵⁾;

g) zbieranie podpisów ministrów;

h) przesłanie uchwalonych projektów do Marszałka Sejmu;

¹⁾ Jeżeli minister nie zatwierdził uprzednio zasadniczych tez, to potem cały gotowy projekt może być przezeń odrzucony.

²⁾ Gdyż inne zainteresowane ministerstwa nie chcą, by ich zatrudniano opinjowaniem projektu, który nie miałby zgóry aprobaty ministra-wnioskodawcy.

³⁾ Obowiązujące obecnie terminy 7 i 14-dniowe dla zgłaszania poprawek są często zbyt krótkie.

⁴⁾ Gdy chodzi o projekt ustawy lub rozporządzenia Rady Ministrów.

⁵⁾ Ministrowie występują na Radzie Ministrów niekiedy z poprawkami do projektów, które w drodze międzyministerjalnej były już całkowicie uzgodnione. Trudno temu oczywiście zapobiec, gdyż poprawki takie mogą być uzasadnione nagłą zmianą w stosunkach politycznych lub faktycznych; ponieważ jednak trudno wymagać, by Rada Ministrów zajmowała się precyzyjnie tych poprawek, zachodzi potrzeba uregulowania dalszego biegu w tych wypadkach.

i) bieg sprawy w ciałach ustawodawczych¹⁾;

j) publikacja.

O ile chodzi o t. zw. obieg zewnętrzny, to jest on aktualny oczywiście tylko przy ustawach oraz innych normach uzgadnianych międzyministerjalnie. Częściowo ma on także znaczenie odnośnie do norm wydawanych przez poszczególnych ministrów w porozumieniu z innymi ministrami. Każdy z punktów tego zagadnienia nastrocza pewne uwagi:

a d a). Tu zachodzą takie pytania, jak:

czy rozsyła się projekt wraz z uzasadnieniem²⁾;

w ilu egzemplarzach się rozsyła³⁾;

jaki jest termin uzgodnienia;

czy już w tem stadium należy projekt przysyłać czynnikowi, ustanowionemu dla czuwania nad techniką legislacyjną, czy dopiero w jakimś stadium późniejszym;

a d b) Tu powstają kwestje: w jakiej formie zgłasza się poprawki (konkretna stylizacja⁴⁾;

czy poprawki dotyczą tylko meritum, czy i techniki⁵⁾;

kto ma prawo w sposób obowiązujący zgłaszać poprawki (czy tylko za podpisem ministra?⁶⁾).

czy obowiązuje zasada „qui tacet consentire videtur“:

¹⁾ Obecnie unormowany z jednej strony regulaminem sejmowym, z drugiej wskazówkami, wydawanymi przez Prezydium Rady Ministrów dla delegatów ministerstw, biorących udział w posiedzeniach komisyjnych i plenarnych.

²⁾ Uważam, że tak; projekt bez uzasadnienia może być zrozumiany zupełnie mylnie.

³⁾ Ważna sprawa; nadsyłanie zbyt małej ilości odbitek projektu utrudnia niesłuchanie każdemu ministerstwu sprecyzowanie jego opinii w przepisany terminie (do czego konieczne jest udzielenie projektu do wglądu nieraz kilku lub kilkunastu wydziałom).

⁴⁾ Oczywiście w formie konkretnej: to ogranicza zbędną pisaninę oraz utrudnia zgłaszanie różnych poprawek niepotrzebnych albo niedość przemysłanych.

⁵⁾ Ile możliwości tylko co do meritum sprawy i to każdy resort tylko w obrębie swego własnego zakresu działania. Są resorty, które mają szlachetną ambicję zgłaszania poprawek za innych.

⁶⁾ Sprawa technicznie dość zawiła. Praktycznie chodzi o to, ażeby minister-wnioskodawca otrzymywał poprawki, które są wyrazem życzeń innych ministrów (a nie tylko podwładnych urzędników, bo w tym wypadku właściwy minister mógłby je w przyszłości anulować).

tryb konferencyj uzgadniających (protokół, zgłaszanie poprawek ustnych, zastrzeżenie zatwierdzenia ze strony ministra, udział już w tem stadjum czynnika odpowiedzialnego za technikę legislacyjną).

a d d). Tu powstaje kwestja poprawek do projektów całkowicie uzgodnionych, następnie rozpatrywanie projektów nieuzgodnionych oraz kwestja wniosków nagłych;

wreszcie zagadnienie, czy i jakim zakresie ostateczne wygłazdzenie i ustalenie tekstu uchwalonego już przez Radę Ministrów może być przekazane innemu czynnikowi i któremu.

a d e). Sprawa określenia kompetencyj i sposobu działania danyh czynników (więc, który to ma być czynnik, czy ten, który wydaje Dz. U. P., czy inny, czy dany czynnik decyduje bezapelacyjnie, czy i w jakich kwestjach jest remonstracja i do kogo).

a d g). Kwestja zbierania podpisów ministrów jest nieraz szczególnie uciążliwa, zwłaszcza, kiedy chodzi o projekty pilne, a podpisów jest dużo ¹⁾).

a d i) to zagadnienie obejmuje dwie kwestje:

jedna dotyczy reprezentantów Rządu i ich udziału w pracach komisyjnych i plenarnych (kto ma reprezentować ministerstwo, forma ustosunkowania się do kwestyj podnoszonych w komisjach lub plenum i t. p. ²⁾);

druga dotyczy bezpośrednio trybu pracy ciał ustawodawczyh. Chodzi mianowicie o to, ażeby z jednej strony projekty rządowe, wznoszone do Sejmu, a opracowane według wszelkich zasad sztuki, nie zostały pod względem legislacyjnym w toku

¹⁾ Prezydjum Rady Ministrów ma ułatwione zbieranie podpisów w czasie posiedzeń Rady Ministrów, natomiast zbieranie podpisów przez poszczególnych ministrów jest utrudnione i długotrwałe. Trzeba bowiem jeden oryginał rozporządzenia obnosić od ministra do ministra; najczęściej trzeba go nawet zostawić na dzień lub dwa, gdyż każdy minister przed położeniem swego podpisu każe swemu ministerstwu przejrzeć nadesłany oryginał i porównać z tym projektem, który w swoim czasie był mu przysłany do uzgodnienia. Najlepiej byłoby sporządzać tyle równobrzmiących oryginałów, ilu ma być podpisanych ministrów, gdyż wtedy możnaby wszystkie podpisy zbierać równocześnie.

²⁾ Byłoby bardzo wskazane, ażeby w komisjach sejmowych zjawiały się z reguły czynniki odpowiedzialne, względnie miarodajne (podsekretarze stanu, dyrektorzy departamentów). Posługiwanie się naczelnikami wydziałów, którzy wprawdzie pod względem fachowym stoją na wysokości zadania, ale są pozbawieni bezpośredniego kontaktu z ministrami — jest mniej celowe.

prac Sejmu zepsute; z drugiej strony chodzi o to, ażeby także projekty ustawodawcze wychodzące z inicjatywy Sejmu¹⁾, a zatem nie przechodzące przed cały urzędowy aparat legislacyjny, były jednak przystosowane pod każdym względem do ogólnie przyjętych zasad techniki legislacyjnej.

Te postulaty dadzą się osiągnąć tylko przez:

z jednej strony odpowiednie uregulowanie trybu postępowania z projektami w ciałach ustawodawczych²⁾;

z drugiej strony przez określenie granic współdziałania (i pewnego rodzaju kontroli) ze strony czynnika fachowego, znającego się dobrze na legislacji.

Ten czynnik fachowy mógłby być:

bądź czynnikiem rządowym, stale w tym celu do ciał ustawodawczych przydzielonym;

albo czynnikiem nierządowym (biuro sejmowe, specjalny doradca marszałków i t. p.).

VIII. Analizując poszczególne stadja t. zw. obiegu zewnętrznego, widzimy, że odbywa się on:

a) częściowo w obrębie czynników władzy wykonawczej;

b) częściowo w obrębie czynników władzy ustawodawczej;

W każdym stadium zainteresowany jest oczywiście również resort — projektodawca.

IX. Rozpatrując poszczególne punkty obiegu wewnętrznego i zewnętrznego widzimy, że;

a) niektóre z wyszczególnionych tam czynności przygotowawczych mają bezpośredni związek z ustaleniem tekstu przepisów oraz ich dojściem do skutku w przepisanej formie (np. VI d), g), VII);

b) inne mają tylko pośredni związek (np. gromadzenie potrzebnych materiałów, studja, uzasadnienie projektu, zakres

¹⁾ Będzie tylko połowicznym załatwieniem sprawy, gdy ograniczymy się wyłącznie do projektów rządowych, a nie zabezpieczymy należycie strony techniczno-legislacyjnej projektów pochodzących z inicjatywy poselskiej.

²⁾ Za rzecz bardzo ważną poczytuję tu m. in.: a) protokółowanie przebiegu obrad w komisjach sejmowych; b) zorganizowanie bezpośrednio przy ciałach ustawodawczych pewnego czynnika fachowego w kwestjach prawniczych i techniki legislacyjnej.

protokółowania w komisjach¹⁾ celem utrwalenia przebiegu dyskusji i t. p.²⁾).

Uważam, iż leży w interesie należytego uporządkowania całej sprawy, by zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie czynności zostały uregulowane. Czynności pośrednie mają duże znaczenie nie tylko pro futuro (jako materiał interpretacyjny), ale i pro praesens, gdyż oczywistą jest rzeczą, że podkreślenie wagi tych czynności (gromadzenie odpowiednich materiałów, studia przygotowawcze, obszerne uzasadnienia) musi w sposób korzystny wpłynąć na poziom samego projektu normy.

X. Wreszcie całe zagadnienie „przygotowywania obowiązujących przepisów“ można podzielić na dwa działy:

a) jeden, który nazwałbym *twórczym*, zawiera czynności, zmierzające bezpośrednio lub pośrednio do produkcji nowych przepisów (w sensie norm zupełnie nowych lub nowelizacyj norm istniejących);

b) drugi, który nazwałbym *porządkowym*, obejmuje czynności mające na celu wprowadzenie większego ładu i porządku w naszej legislacji, w sensie zmniejszenia ilości obowiązujących przepisów (np. wydawanie tekstów jednolitych³⁾) albo ich udostępnienia urzędom i ludności, wydawania zbiorów oficjalnych⁴⁾ lub półoficjalnych).

Dział „twórczy“ jest oczywiście istotą naszego zagadnienia. Uważałbym jednak za wskazane, ażeby przy sposobności zająć

¹⁾ Brak dokładnych protokołów komisyjnych i niemożność odtworzenia na tej podstawie przebiegu dyskusji utrudnia bardzo interpretację uchwalonych ustaw.

²⁾ Wszystkie te czynności, chociaż mają tylko pośredni związek z samą produkcją przepisów, wywierają jednak duży wpływ na ich jakość, a następnie na ich interpretację.

³⁾ Rząd, albo poszczególni ministrowie, otrzymują sporadycznie w poszczególnych ustawach upoważnienie do ogłoszenia tekstu jednolitego. Chodziłoby jednak o to, ażeby: a) Rząd posiadał stałe upoważnienie do ogłaszania takich tekstów; b) ażeby istniało nie tylko prawo, ale i wyraźny obowiązek publikowania tekstów jednolitych, zarówno ustaw, jak i rozporządzeń.

Trzeba by naturalnie porozumieć się uprzednio co do pojęcia „tekstu jednolitego“. Może on polegać bądź tylko na kompilacji tekstów, które znowelizowano *expressis verbis*, bądź na kodyfikacji norm, których treść uległa zmianom wskutek norm późniejszych.

⁴⁾ Zbiory oficjalne stanowiące *autenticum*. Jest zamiar nadania (oczywiście w drodze ustawodawczej) charakteru zbioru oficjalnego Zbiorowi Praw opracowywanemu przez Komisję Usprawnienia Adm. Publ.

się także zagadnieniem „porządkowym“¹⁾, gdyż niektóre kwestje, tkwiące w tem zagadnieniu, są właśnie największą bolączką naszego prawa (inflacja przepisów, ich niedostępność).

XI. Ciężar gatunkowy poszczególnych zagadnień, o których wyżej mowa, łączy się z reguły ściśle z formą, w jakiej zagadnienia te mogłyby być uregulowane. Formy te mogą być następujące:

a) **u s t a w a** (forma ustawodawcza byłaby potrzebna do uregulowania takich kwestyj, jak: upoważnienie Rządu do wydawania tekstów jednolitych, albo nadanie jednemu ministrowi, lub też innemu czynnikowi pewnej supremacji w sprawach techniczno-legislacyjnych nad innymi ministrami²⁾);

b) **u c h w a ł a s e j m o w a** (taka forma byłaby potrzebna, gdyby chodziło o zmianę regulaminu sejmowego, któraby zapobiegała zbyt nagłemu uchwalaniu poprawek w drugim i trzecim czytaniu, albo gdyby chodziło o ewentualną możność poprawiania projektów już uchwalonych, pod względem językowym lub innym);

c) **u c h w a ł a R a d y M i n i s t r ó w**: uchwała taka mogłaby załatwić wszystkie kwestje z zakresu rozpatrywanego zagadnienia (z wyjątkiem kwestyj, o których mowa pod a) i b);

d) **z a r z ą d z e n i a** poszczególnych ministrów.

Najprostszym i najszybszym sposobem jest naturalnie **u c h w a ł a R a d y M i n i s t r ó w**. Ta forma ma jednak dla naszego zagadnienia dużo stron ujemnych:

a) zmusza do wyeliminowania całego szeregu zagadnień biegu zewnętrznego (VII) i tem samem ogranicza dotkliwie zakres uporządkowania przepisów. Odpadną bowiem wszystkie ustawy uchwalane z inicjatywy poselskiej, odpadnie również w znacznej części możliwość czuwania nad losem projektów rządowych w Sejmie.

b) uchwały Rady Ministrów po pewnym czasie idą w zapomnienie³⁾;

c) istnieje duża łatwość zmiany tych uchwał, wskutek czego nie będzie zapewniona odpowiednia s t a b i l i z a c j a. Przy każdej zmianie personalnej czynników powołanych do czuwania nad

¹⁾ Przez komasację różnych nowel do ustaw i rozporządzeń możnaby objętość Dz. U. R. P. zmniejszyć do połowy, a błędzenie w lesie kunsztownych nowelizacyj i przepisów wykonawczych zmniejszyć do minimum.

²⁾ Ta ostatnia kwestja mogłaby być uregulowana naturalnie w sposób mniej doskonały także w drodze uchwały Rady Ministrów.

³⁾ Albo milcząco ulegają zmianie.

pracami legislacyjnymi w Rządzie, będą się rodziły nowe pomysły, poprawki i zmiany, może często dorywcze i nie dość przemyślane.

Trzeba również wziąć pod uwagę, że potrzebny jest zawsze dłuższy okres czasu, zanim ministerstwa zapoznają się należycie z przepisami i nauczą się je stosować, stąd stabilizacja tych przepisów i utrudnienie ich zmiany są bardzo pożądane¹⁾.

Jedynie forma ustawy zapobiega wszystkim niedogodnościom, o których wyżej mowa²⁾.

VI.

— Dotychczasowe doświadczenie wykazało ponad wszelką wątpliwość, że zagadnienie udoskonalenia ustawodawstwa pozostanie jeszcze długo w sferze debat i rozważań, jeżeli nie będzie w sposób stanowczy uchwycone pod względem organizacyjnym.

Jak ma wyglądać ta organizacja?

Zaprawy dotychczasowe na ten temat są dość rozbieżne, nie wszystkie zresztą wnioski są podane w formie dość konkretnej³⁾; jest kilka wniosków w formie gotowych projektów ustaw (dotyczą one przeważnie utworzenia Rady Stanu), jest kilka wniosków zmiany względnie uzupełnienia Konstytucji w formie gotowych artykułów; pozatem są wnioski mniej lub więcej skryształizowane, niektóre zupełnie ogólnikowe, kilka rezolucyj sejmowych i t. p.

Niektórzy wnioskodawcy rozpatrują problem przedewszystkiem na terenie sejmowym. Tutaj są dość jednozgodne opinie, że skład Sejmu i kwalifikacje posłów, przedewszystkiem polityczne, nie sprzyjają pracy ustawodawczej. Lecz środki zaradcze, jakie się proponuje, są bardzo różne!

Jedni (wniosek B. B. W. R. — Kutrzeba) są tego zdania, że Sejm powinien ograniczyć się do uchwalania ustaw ramowych, decydować tylko o zasadniczych postanowieniach ustaw od strony politycznej — pozostawiając resztę władzy wykonawczej.

Wprost przeciwnego zdania jest Szerer, powołując się na wzory ustawodawstwa anglosaskiego.

¹⁾ Wprost niezbędne! Przy częstych zmianach niczego się nie osiągnie.

²⁾ Poza tem naturalnie także zmiana, względnie uzupełnienie regulaminu sejmowego i senackiego.

³⁾ Wszystkie źródła są cytowane w Cz. I pracy nin.

Niektórzy korekturę prac ustawodawczych parlamentu widzą w odpowiednio dobranym składzie izby Wyższej (Senatu). Bukowiecki uważa za potrzebne powołanie do Senatu ludzi doświadczonych i wyrobionych oraz wybitnych prawników.

Zajmuje się tym problemem również Gumiński, a Zakrzewski dochodzi do wniosku, iż obok izby powszechnego głosowania należy ustanowić izbę zorganizowanych grup samorządu.

Fierich zwraca uwagę na zbyt krótkie 30 wzgl. 60-dniowe terminy wyznaczone Senatowi dla rozpatrywania ustaw, uchwalonych przez Sejm i proponuje wydanie ustawy o sposobie obradowania nad projektami ustaw o wielkich rozmiarach.

Wróblewski jest zdania, że sposób tworzenia Senatu nie daje gwarancji, iż będzie on zdolny do fachowej oceny ustaw, natomiast zapomocą Senatu można sprawdzić, czy Sejm przy pierwszej uchwale zdawał sobie należycie sprawę z doniosłości swej decyzji.

Niektórzy szukają sposobu podniesienia poziomu prac ustawodawczych w samym Sejmie.

Tu należy następujący wniosek Kamienieckiego w spr. utworzenia sejmowego biura prawniczego (rzecz z czasów Sejmu Ustawodawczego, więc przed utworzeniem Senatu), ale i dziś, jak sądzę, aktualna.

Wniosek ten brzmi, jak następuje:

USTAWA O UTWORZENIU SEJMOWEGO BIURA PRAWNICZEGO.

1. W celu dostarczenia fachowej prawniczej pomocy w przygotowaniu referatów komisji sejmowych i poszczególnych posłów, utworzone zostanie Sejmowe Biuro Prawnicze przy Marszałku Sejmowym.

2. Sejmowe Biuro prawnicze składa się z referentów, mianowanych przez Marszałka Sejmowego, wybranych z pośród wybitnych znawców prawa, ze szczególnem uwzględnieniem prawa polskiego.

W biurze Prawniczem winna być reprezentowana znajomość prawa, obowiązującego na wszystkich ziemiach polskich.

Jednego z referentów Marszałek Sejmowy mianuje kierownikiem Biura.

Oprócz referentów Marszałek Sejmowy przydzieli do Biura Prawniczego odpowiedni personel pomocniczy, podległy kierownikowi Biura.

3. Referenci Biura obowiązani są do dostarczenia Komisjom Sejmowym i poszczególnym posłom materiałów niezbędnych do prac prawodawczych, do udzielania fachowych opinii prawnych i pomocy w redagowaniu projektów ustawodawczych. Na żądanie przewodniczących Komisji mogą referenci brać udział w posiedzeniach odpowiednich komisji.

4. Kredyt konieczny dla utworzenia Biura Prawniczego w wysokości, wskazanej przez Marszałka, Minister Skarbu wstawi do preliminarza budżetowego w kategorii wydatków na Sejm.

Wniosek Sommersteina podkreśla znaczenie Komisji prawniczej:

„Sejm postanawia, że projekty ustaw przed ukończeniem obrad w Komisji rzeczowo właściwej zbadane być mają przez sejmową komisję prawniczą, czy nie naruszają Konstytucji względnie innych obowiązków ustaw i czy tekst odpowiada terminologii prawniczej“.

Dalszym sposobem dopomożenia Sejmowi w pracach legislacyjnych jest obowiązkowy współudział w niektórych pracach odpowiednich organów (reprezentacyj) fachowych. Projekt Konstytucji. M. Niedziałkowskiego i tow. z r. 1919 zawiera przepis następujący:

Art. 86. „Wszelkie projekty ustaw, dotyczących prawnej ochrony pracy, prawodawstwa strajkowego, ubezpieczeniowego i wogóle stosunków pomiędzy pracą a kapitałem, muszą być przed ich uchwaleniem skierowane do Izby pracy dla uzyskania jej opinii“.

Również liczne projekty utworzenia Rady Stanu w tej czy innej formie, umożliwiają Sejmowi korzystanie z pomocy tego organu fachowego, bądź w postaci zasięgania jego opinii, bądź przekazywania mu pewnych materyj do opracowania w formie ustaw (Jaworski, Estreicher, Komarnicki, Kopczyński, Towarzystwo Prawnicze Lwowskie, Starczewski i in.).

Wniosek Głabińskiego z r. 1919 o uchwalenie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nadaje proponowanej w tym wniosku t. zw. Straży Prawa nawet pewną supremację w stosunku do Sejmu (i w stosunku do Prezydenta R. P.).

Wniosek ten zawiera m. in. następujące postanowienia:

„Art. 63. Ustawy przez Sejm uchwalone Marszałek Sejmu odsyła Prezydentowi Rzeczypospolitej do dalszego zarządzenia. Przedtem jednak, na wyraźne żądanie przynajmniej 50 posłów na piśmie przedstawione, lub jeżeli sam uzna to za potrzebne, Marszałek ustawy te przekazuje do zbadania i poczynienia wniosków Straży prawa.

Art. 64. Straż prawa składa się z członków w połowie wybranych przez Sejm, w połowie zaś z innych delegatów, a mianowicie:

1) każdy sejm i sejmik ziemski wybierają po jednym członku Straży prawa ze swego grona;

2) każdy najwyższy zakład naukowy w Polsce deleguje również po jednym członku wybranym przez grono profesorskie;

3) Rady miejskie stołecznych miast: Warszawy, Krakowa, Lwowa, Poznania, Wilna wybierają po jednym członku;

4) Prezesi Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego delegują po jednym członku.

Takąż samą liczbę członków wybierze Sejm systemem stosunkowym.

Wszyscy członkowie Straży prawa są powołani na cały okres trwania Sejmu i nie mogą być odwołani, przed upływem swego mandatu. Przewodniczący Straży Prawa Marszałek Sejmu, a w jego zastępstwie delegat Trybunału Administracyjnego.

Art. 65. Straż prawa zbada przekazane sobie ustawy nie tylko pod względem formalnym, ale rozpatrzy także zarzuty przeciw ich treści podniesione i zwróci szczególną uwagę na to, czy nie sprzeciwiają się ustawom zasadniczym i innym ustawom obowiązującym. Na podstawie gruntownego zbadania ustawy Straż prawa uchwała:

a) albo przedłożyć ustawę Marszałkowi Sejmu bez zarzutów;

b) albo uczynić wniosek do Prezydenta Rzeczypospolitej o zastosowanie weta przeciw ustawie;

c) albo uczynić wniosek do Sejmu o poczynienie pewnych zmian w ustawie pod względem formalnym lub merytorycznym.

Marszałek Sejmu przesyła w pierwszym wypadku ustawę Prezydentowi Rzeczypospolitej celem jej ogłoszenia; w drugim wypadku przesyła wniosek Straży prawa Prezydentowi Rzeczypospolitej do decyzji; w wypadku trzecim wprowadza ustawę wraz z propozycją Straży prawa co do jej zmiany, na porządek obrad sejmowych.

Art. 66. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej zamierza korzystać z przysługującego sobie prawa weta przeciw uchwalonej ustawie, winien zawsze wysłuchać opinii Straży Prawa, o ile jej nie otrzyma zgóry od Straży prawa (art. 54-b). Zwróconą przez Prezydenta Rzeczypospolitej z podaniem powodów ustawę Sejm weźmie ponownie pod obrady; jeśli ją uchwali bez zmiany większością $\frac{2}{3}$ głosów, Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi bezwzględnie jej ogłoszenie.

Art. 67. Jeżeli Sejm uchwali zmiany przez Straż prawa proponowane, Marszałek Sejmu przesyła ustawę bezzwłocznie Prezydentowi R. P. do ogłoszenia. Tak samo postąpi Marszałek, jeżeli Sejm odrzuci zmiany proponowane większością $\frac{2}{3}$ głosów. Jeżeli jednak ponowna uchwała w Sejmie zapadnie tylko zwyczajną większością głosów, a warunki Straży prawa zostaną lub częściowo odrzucone, wówczas ustawa na żądanie 50 posłów, wedle uznania Marszałka, będzie jeszcze raz odesłana do Straży Prawa do zbadania i poczynienia wniosków“.

Obok projektów, które szukają możliwości usprawnienia ustawodawstwa na terenie Sejmu i Senatu — są także do zanotowania opinie, iż o wartości prac ustawodawczych decyduje najczęściej nie stadium końcowe, t. j. uchwalanie w parlamencie, lecz stadium początkowe, t. j. o p r a c o w y w a n i e p r o j e k t u przez Rząd — od którego przecież większość projektów pochodzi. (Posner, Estreicher). W tym względzie słyszymy dość często zdanie, że rządowy aparat urzędniczy nie stoi na wysokości zadania, zwłaszcza, o ile chodzi o ocenę poszczególnych problemów ze stanowiska potrzeb życia (Estreicher, Jaworski), ale także i pod względem zdolności kodyfikacyjnych (t-wo prawnicze lwowskie, Estreicher, Posner).

Remedja proponuje się rozmaite.

Powierzenie w swoim czasie Prokuratorji Generalnej R. P. opinjowania projektów ustaw i rozporządzeń z powodu przeciążenia tego organu innemi zadaniami nie dało należytych wyników (Estreicher).

Memorjał lwowskich t-w. prawniczych z r. 1919 projektuje:

1. Utworzenie w każdym Ministerstwie sekcji ustawodawczej, obsadzonej, przez wybitnych prawników, posiadających łącznie znajomość ustawodawstwa wszystkich trzech zaborów.

2. Utworzenie osobnego centralnego Urzędu ustawodawczego.

Zadaniem tego urzędu byłoby:

A. Badanie przedłożeń ustawodawczych poszczególnych ministerstw w dwóch kierunkach:

a) co do techniki kodyfikacyjnej;

b) co do zgodności z ustawodawstwem już obowiązującym w trzech b. zaborach, względnie w tym zaborze, w którym ustawa ma obowiązywać.

B. Opracowywanie z polecenia Sejmu projektów ustawodawczych, co do treści wyraźnie przez Sejm określonych.

W urzędzie tym, którego niezawisłość od zmian kierunków politycznych musiałaby być ustawowo zagwarantowaną, zasiadać winni najlepsi prawnicy wszystkich trzech zaborów.

3. Przedkładanie ważniejszych projektów ustawodawczych do oceny stałym Radom prawniczym, mającym się utworzyć w siedzibie Uniwersytetów. W skład tych Rad wejść powinni przedstawiciele Wydziałów prawniczych Uniwersytetów, Prezydentów Sądów wyższych, Towarzystw prawniczych, zawodowych związków prawniczych (sędziowskich, adwokackich, notarialnych i t. p.) z prawem kooptacji z grona wybitnych prawników.

Znaczenie Ministra Sprawiedliwości jako „Stróża Prawa“ podkreśla wniosek Sommersteina, który: „Wzywa Rząd, by wszelkie rządowe projekty ustaw przed wniesieniem do Sejmu rozpatrzone były przez Ministerstwo Sprawiedliwości dla ewentualnego uzgodnienia ich z Konstytucją i innymi obowiązującymi ustawami i ustalenia tekstu pod względem prawnym“.

Na Ministra Sprawiedliwości wskazują również inne projekty (Posner).

Starczewski¹⁾ zgłasza wniosek utworzenia „na razie Komisji legislatywnej przy Prezydium Rady Ministrów“. Bitner¹⁾ natomiast sądzi, że stworzenie zaczątków takiej instytucji byłoby najodpowiedniejsze przy Ministrze Sprawiedliwości; musiałaby ona przejąć odnośne kompetencje Wydziału Prawnego Prezydium Rady Ministrów, względnie Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Mogłaby też taka komisja być przy Komisji Kodyfikacyjnej. W związku z tem zapatrywaniem Bitnera jeden z uczestników obrad zwrócił uwagę, że Konstytucja przewiduje tylko jednego

¹⁾ Protokoły posiedzeń Stałej Delegacji Zrzeszeń i instyt. prawn. z kwietnia 1925 (ogł. w Przeglądzie Prawa i Admin. Lwów).

„Nadministra“, t. j. Prezesa Rady Ministrów nie zaś drugiego t. j. Ministra Sprawiedliwości.

Odnosnie do pytania, kto ma koordynować prace legislacyjne, czy Minister Sprawiedliwości czy Prezes Rady Ministrów, poszczególni projektodawcy zajmują różne stanowiska. Jedni projektują Radę Stanu (Prawodawczą) przy Ministrze Sprawiedliwości (Posner), inni przy Prezesie Rady Ministrów z tem, że zastępcą przewodniczącego byłby Minister Sprawiedliwości (Kopczyński, Starczewski). Zdaniem Estreichera Rada Stanu musiałaby być podporządkowana jednemu z ministerstw, któreby za jej działalność ponosiło konstytucyjną odpowiedzialność. Najtrafniej byłoby podporządkować ją Prezydentowi gabinetu, skoro jej działalność obejmowałaby wszystkie resorty ministerjalne. Faktycznym przewodniczącym Rady Stanu powinien być wiceprezydent, nominowany stale. Do jego obowiązków należałoby w pierwszym rządzie pilnować, aby projekty, oddane Radzie Stanu do zaopiniowania, względnie wypracowania, zostały załatwione w terminie, zgóry przepisany (Estreicher).

Większość projektodawców stoi na stanowisku, że ani Rząd ani Sejm na własną rękę pracy ustawodawczej nie sprostają. Stąd wyłania się konieczność współdziału w tych pracach kół fachowych, zarówno prawniczych jak i innych.

Koncepcje są różne.

Jedne koncepcje usiłują nawiązać do instytucji już istniejących, więc do Komisji Kodyfikacyjnej oraz do Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Starczewski projektuje następującą ustawę o reorganizacji Komisji Kodyfikacyjnej:

„Art. 1. Utworzona ustawą z dn. 3 czerwca 1919 r. Komisja Kodyfikacyjna (Dz. Pr. Nr. 44 poz. 315) zostaje zreorganizowana.

Art. 2. Do zakresu działania Komisji Kodyfikacyjnej należy:

a) opracowywanie lub opinjowanie projektów ustaw i rozporządzeń;

b) przygotowywanie projektów jednolitego ustawodawstwa we wszystkich jego dziedzinach;

c) systematyzowanie obowiązującego ustawodawstwa i ogłaszanie usystematyzowanych zbiorów praw;

d) redakcja i administracja „Dziennika Ustaw“.

Art. 3. Komisja Kodyfikacyjna składa się z prezesa, trzech wiceprezesów, 40 członków stałych (do odwołania) i 40 członków

powołanych na przeciąg 2 lat. Pozatem mogą być powoływani członkowie honorowi.

Art. 4. Prezesem Komisji Kodyfikacyjnej jest każdorazowy Prezes Rady Ministrów, a wiceprezesami każdorazowy Minister Sprawiedliwości, jeden wiceprezes stały i jeden powoływany na przeciąg 2 lat.

Art. 6. Komisja Kodyfikacyjna dzieli się na departamenty, sekcje i oddziały.

Art. 7. Projekty ustaw, opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną, po ich przyjęciu przez Radę Ministrów przedstawia Sejmowi Prezes Rady Ministrów. Projekty ustaw, przesyłane do opinii Komisji Kodyfikacyjnej, zwracane są bezpośrednio do Sejmu i poszczególnych Ministrów.

Art. 8. Komisja Kodyfikacyjna obowiązana będzie wszelkie projekty ustaw i rozporządzeń, przedstawione jej do zaopiniowania, zwracać ze swoją opinią w ciągu miesiąca, w pilnych zaś sprawach w ciągu tygodnia. Dłuższe terminy mogą być w każdej sprawie ustalone w drodze porozumienia.

Art. 9. Komisja Kodyfikacyjna ma prawo w zakresie swego działania żądać od władz i urzędów potrzebnych wyjaśnień i zapraszać delegatów ministerstw i urzędów oraz rzeczoznawców.

Projekt stworzenia Komisji Kodyfikacyjnej jako organu Sejmu jest zawarty we wniosku posła Zygmunta Marka i tow. w sprawie powołania do życia komisji dla stworzenia jednolitego ustawodawstwa w Państwie Polskiem (druk sejm. Nr. 298 z 1 kwietnia 1919 r.).

Art. 1. Niniejszem zostaje utworzona „Stała Komisja Kodyfikacyjna“.

Art. 2. Do zakresu działalności tej komisji należy:

a) przygotowanie projektów jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich ziem w skład Państwa Polskiego wchodzących, a to w zakresie kodeksu cywilnego i karnego, jak również postępowania cywilnego i karnego.

b) przygotowanie wszelkich innych projektów ustawodawczych dla całej Polski, które tej komisji przez Sejm poruczone zostaną. Wypracowane jak a) i b) projekty ustawodawcze przedkłada komisja Sejmowi do konstytucyjnego załatwienia.

Art. 3. Stała komisja kodyfikacyjna ma prawo jako organ Sejmu w zakresie powierzonych sobie zadań (art. 2 ust. a) i b) żą-

dać od wszelkich władz i urzędów potrzebnych wyjaśnień, materiałów i dat.

Składa ona Sejmowi sprawozdanie ze swych czynności co pół roku, a w razie zachodzącej potrzeby także i prędzej.

Art. 4. Na czele Stałej Komisji Kodyfikacyjnej stoi prezydent i trzech wiceprezydentów.

Ilość członków Komisji oznacza się na 30.

Na wniosek prezydenta komisji może nastąpić mianowanie dalszych członków Komisji.

Art. 5. Prezydenta, wiceprezydentów, jak również dalszych członków komisji mianuje Naczelnik Państwa.

Mianowania te następują na wniosek Ministra Sprawiedliwości, który co do osób zamianować się mających porozumie się z wydziałami prawnymi wszystkich polskich uniwersytetów, z Sądem Najwyższym w Warszawie i Izbami adwokackimi w Państwie.

Art. 7. Prezydent przedkłada Marszałkowi Sejmu budżet komisji. Odnośne kredyty wstawi Minister Skarbu do ogólnego budżetu państwa w dziale wydatków na Sejm.

W bardzo daleko idącym projekcie ustawy „o utworzeniu Rady Stanu“ E. Starczewski projektuje m. in. złączenie w Radzie Stanu funkcji Komisji Kodyfikacyjnej, Najw. Trybunału Administracyjnego i Trybunału Kompetencyjnego.

Niema zresztą zgodności między projektodawcami co do stosunku Rady Stanu do Komisji Kodyfik., gdyż E. Starczewski twierdzi, że „utworzenie instytucji pokrewnej, przy istnieniu Komisji Kodyfikacyjnej, da się trudno przeprowadzić, zaś reorganizacja tej instytucji już istniejącej, jest o wiele łatwiejsza“ — zaś Halban jest zdania, że „Komisja Kodyfikacyjna wyraziła i umotywowowała zdanie, że praca (nad ustawodawstwem administracyjnem) powinna przypaść w udziale komisji osobowej“.

Wniosek Halbana i tow. (druk. sejm. 3234 ze stycznia 1927) brzmi zresztą lakonicznie:

„Powołuje się jako ciało doradcze dla kodyfikacji prawa i postępowania administracyjnego, komisję na wzór Komisji kodyfikacyjnej dla prawa sądowego“.

Do instytucji Najw. Trybunału Administr. nawiązuje Hilaryowicza „Projekt Ustawy w sprawie opinjowania projektów ustaw administracyjnych przez rozszerzone Ogólne Zgromadzenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Art. 1. Przed rozpatrzeniem projektu ustawy z dziedziny prawa administracyjnego Rada Ministrów jest obowiązana zasięgnąć o projekcie tym opinii rozszerzonego Ogólnego Zgromadzenia Najw. Trybunału Adm. (art. 2).

Art. 2. W skład rozszerzonego Ogólnego Zgromadzenia Najw. Trybunału Adm. wchodzi:

a) z głosem stanowczym: prezesi i sędziowie Najw. Trybunału Adm.;

b) z głosem doradczym:

I. Profesorowie prawa konstytucyjnego, administracyjnego i skarbowego polskich szkół akademickich;

II. 6 osób z pełnym prawniczym wykształceniem i dłuższem doświadczeniem na polu praktyki administracyjnej, szczególnie wykwalifikowanych w dziedzinie techniki ustawodawczej, powoływanych przez Radę Ministrów na przeciąg lat trzech.

Art. 3. Rozszerzone Ogólne Zgromadzenie Najw. Trybunału Adm. udziela swej opinii jedynie co do strony prawniczej, techniki konstrukcyjnej projektu ustawy i jego zgodności z Konstytucją, nie zaś pod względem jego celowości.

Art. 5. Przesyłając Sejmowi projekt ustawy z dziedziny prawa administracyjnego, właściwy minister obowiązany jest dołączyć do niego opinię rozszerzonego Ogólnego Zgromadzenia Najw. Trybunału Adm.

Art. 6. Od przestrzegania przepisów art. 1 i 5 niniejszej ustawy można odstąpić tylko wtedy, jeżeli odroczenie natychmiastowego wniesienia projektu ustawy przez zasięgnięcie wymienionej opinii, groziłoby szkodą dla ważnych interesów państwowych.

Art. 7. Jeżeli rozszerzone Ogólne Zgromadzenie Najw. Trybunału Adm. nie udzieli swej opinii o projekcie ustawy w przeciągu trzech miesięcy od chwili jego otrzymania, właściwy minister ma prawo przesłać Sejmowi projekt ustawy bez dołączenia tej opinii.

Art. 9. Regulamin może w szczególności określić podział rozszerzonego ogólnego zgromadzenia Najw. Trybunału Adm. na sekcje.

Ten projekt spotkał się z wątpliwościami ¹⁾ natury konstytucyjnej (art. 73 Konstytucji) ze strony Rappaporta.

Co się tyczy propozycji stworzenia nowych ciał doradczych

¹⁾ Posiedzenie stałej delegacji Zrzeszeń i Instytucyj prawniczych — kwiecień 1925 (ogł. w Przeglądzie Prawa i Admin. Lwów).

w formie dotąd nie istniejącej, to jak wspomniałem, większość wnioskodawców przemawia za utworzeniem t. zw. Rady Stanu. Jednak projekty rozbiegają się znacznie zarówno:

a) pod względem ich sformułowania (projekty gotowe ustaw, projekty zmian Konstytucji, krótkie wzmianki) jak

b) pod względem zakresu działania Rady Stanu (począwszy od projektu Starczewskiego, którego Rada Stanu łączy w sobie funkcje Komisji Kodyfikacyjnej, Najw. Trybunału Administracyjnego, Trybunału Kompetencyjnego, Redakcji Dziennika Ustaw i t. p. — aż do projektów ograniczających Radę Stanu do funkcji opiniodawczych w zakresie prawa administracyjnego);

c) pod względem jej stanowiska w ogólnej hierarchji władz państwowych (począwszy od pewnego związania Rady Ministrów w stosunku do Rady Stanu, np. art. 13 projektu Kopczyńskiego, oraz postawienia Prezesa Rady Stanu na równi z Ministrami, np. art. 5 projektu Starczewskiego — aż do zwyczajnego organu opiniodawczego);

d) pod względem składu.

Różnice te zilustrują najlepiej następujące projekty:

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej, opracowany przez Michała Bobrzyńskiego i tow.:

„Art. 47. Dla opracowania, względnie ocenienia projektów ustaw, opracowanych przez Rząd, lub przekazanych przez jedną z Izb Sejmowych, utworzona będzie Rada Stanu. W skład jej wchodzić będą: prezes, wiceprezes i urzędujący radcowie stanu, a nadto członkowie powołani czasowo do prac nad poszczególnymi projektami.

Osobna ustawa określi bliżej skład i tok czynności Rady Stanu“.

Prof. Dr. Stanisław Estreicher (Udoskonalenie ustawodawstwa — w pracy zbiorowej „O naprawę Rzeczypospolitej“ Kraków 1922) proponuje, ażeby Rada Stanu posiadała następujące kompetencje:

a) wydawanie opinii o projektach ustawodawczych, rządowych;

b) wydawanie opinii o projektach ustaw, przedstawionych Sejmowi przez jego członków;

c) wydawanie opinii o projektach rozporządzeń rządowych;

d) wydawanie opinii o projektach ustawowych, wniesionych do ciała ustawodawczego terytorjalnych;

e) opracowywanie projektów ustaw lub rozporządzeń, o ile jej to rada gabinetowa, albo Sejm zleci.

Prof. Estreicher nie przewiduje kolizji między tak pojętą kompetencją Rady Stanu a Komisją Kodyfikacyjną, jako ciałem przejściowym, której głównym zadaniem jest przygotowanie projektów kodyfikacyjnych z zakresu prawa cywilnego i karnego.

Rada Stanu, musiałaby się składać z fachowych prawników („radcy stanu“), nominowanych przez Prezydenta Państwa. Opinia Rady ma dotyczyć prawniczego sformułowania, a niema obejmować strony politycznej ani gospodarczej. Musi być ona przez Rząd przedłożona Sejmowi i Senatowi wraz z projektem.

Tak samo projekty dekretów z mocą ustaw powinny przejść przez opinię (doradcą) Rady i wraz z nią być przedłożone następnie Sejmowi i Senatowi.

Prezydent Państwa ma prawo przedłożyć Radzie, celem zasięgnięcia jej opinii, projekty ustaw uchwalonych przez Sejm i Senat i przedłożone mu do udzielenia sankcji.

Aby jednak nie tylko forma, ale i treść ustawy została przez Radę Stanu należycie zbadaną i zaopiniowaną, należałoby jej dozwolnić w razach ważniejszych lub wątpliwych, posługiwać się pomocą ankiet; mogłaby powoływać do nich znawców w tego przedmiotu, do którego projekt się odnosi.

Rada Stanu musiałaby się dzielić dla łatwiejszego funkcjonowania na kilka sekcyj; uchwały plenarne zarezerwowane byłyby tylko dla ustaw najważniejszych. Co najmniej musiałaby istnieć dwie sekcje: 1) dla działu sądowego, 2) dla działu politycznego i administracyjnego.

W obradach Rady Stanu powinienby uczestniczyć przedstawiciel Rządu, delegowany w miarę tego, o sprawy którego ministerstwa przy danym projekcie głównie chodzi. Rząd musiałby też mieć prawo wglądu w protokoły obrad Rady Stanu, tak, aby mógł zapoznać się z motywami głosowania oraz wotami mniejszości.

Prof. Komarnicki w pracy „O Konstytucję Narodową“ pisze: „Z reformą parlamentu łączy Stronnictwo Narodowe powołanie, jako pomocniczego, fachowego organu, Rady Stanu, której celem byłoby współdziałanie z Sejmem i Senatem w wydawaniu ustaw, przygotowywaniu kodyfikacji pewnych działów ustawodawstwa i systematyzacji ustaw“.

VII Zjazd prawników i ekonomistów polskich, odbyty w Poznaniu w czerwcu 1922,

u c h w a l i ł na wniosek profesora Peretiatkowicza następującą rezolucję sekcji administracyjnej: „VII zjazd uważa za pożądane utworzenie w Polsce instytucji R a d y S t a n u na wzór francuskiej. Do kompetencji Rady Stanu winno należeć: a) sądownictwo administracyjne, b) opracowanie i opinjowanie projektów ustaw administracyjnych i rozporządzeń dla Sejmu i Rządu na ich żądanie; c) sądownictwo dyscyplinarne w najwyższej instancji w sprawach, wytoczonych urzędnikom administracyjnym nie sędziowskim; d) sądownictwo kompetencyjne (z udziałem sędziów Sądu Najwyższego)“.

Wspomniany w Cz. I pracy niniejszej projekt *Jana Kocyńskiego*: ustawy o utworzeniu Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej zawiera m. in. następujące postanowienia:

„Art. 2. Do zakresu działania Rady Stanu należy:

a) przygotowanie względnie opinjowanie projektów ustaw i rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów;

b) opinjowanie rozporządzeń Ministrów przed ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw;

c) systematyzowanie obowiązującego ustawodawstwa;

d) redakcja i administracja Dziennika Ustaw;

e) wydawanie opinij prawnych w innych sprawach, które, ze względu na ich ważność państwową, wniesie do Rady Stanu Prezes Rady Stanu, wzgl. jeden z Wiceprezesów (art. 3) z własnej inicjatywy, lub na żądanie Sejmu lub Senatu.

Art. 3. Prezesem Rady Stanu jest Prezes Rady Ministrów, pierwszym Wice-Prezesem — Minister Sprawiedliwości, drugim zaś jeden z członków Rady Stanu mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów. Pozatem skład Rady Stanu stanowią:

1. 5-ciu Sędziów wzgl. Prezesów Sądu Najwyższego;

2. 5-ciu Sędziów, wzgl. Prezesów Najwyższego Trybunału Admin.

3. 30 członków, z pośród profesorów Wydziałów Prawnych Szkół Akademickich, adwokatów i innych osób o wykształceniu prawniczym tudzież osób, posiadających znajomość stosunków gospodarczych.

4. Szefowie departamentów Rady Stanu.

Art. 4. Rada Stanu dzieli się na dwa departamenty: I Ustawodawczy, II Kodyfikacyjny.

Stanowiska Szefów Departamentów mogą być obsadzone wyłącznie przez osoby posiadające ukończone wykształcenie prawnicze...

Departamenty dzielą się na sekcje...

Art. 5. Do zakresu działania Departamentu I Ustawodawczego należy:

a) przygotowanie projektów ustaw i rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów;

b) opinjowanie projektów ustaw, opracowanych przez poszczególne ministerstwa;

c) rozpatrywanie i opinjowanie rozporządzeń poszczególnych ministrów przed ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw;

d) opinjowanie w sprawach, wniesionych do Rady Stanu w trybie p. e. art. 2;

e) redakcja i administracja Dziennika Ustaw.

Art. 6. Do zakresu działania Departamentu II Kodyfikacyjnego należy:

a) systematyzacja obowiązującego ustawodawstwa i projektowanie zmian, koniecznych dla usunięcia sprzeczności;

b) ogłaszanie usystematyzowanych zbiorów praw po przyjęciu ich przez Radę Ministrów, za zgodą i podpisem Prezydenta Rzeczypospolitej;

c) wprowadzanie do ogłoszonych zbiorów nowych tekstów, wypływających z nowo-uchwalonych ustaw, na podstawie uchwały Rady Ministrów za zgodą i podpisem Prezydenta Rzeczypospolitej. Ogłaszanie zbioru praw ma mieć miejsce w Dzienniku Ustaw, jako jego dodatek.

Art. 10. Przy departamentach mogą być tworzone dla poszczególnych spraw Komisje z członków Rady Stanu. Do Komisji mogą być powoływani... rzeczoznawcy z poza członków Rady Stanu. W tymże trybie mogą być powoływani rzeczoznawcy i do sekcji.

Art. 11. Referentami spraw na Ogólnych Zgromadzeniach Rady Stanu są Szefowie departamentów, wzgl. wyznaczeni przez nich członkowie Rady Stanu. Na posiedzeniach departamentów i sekcji referentami spraw mogą być urzędnicy właściwych departamentów. Przy rozpatrywaniu projektów ustaw i rozporządzeń, opracowanych przez poszczególne ministerstwa, mogą uczestniczyć przedstawiciele interesowanych ministerstw. Wszystkie władze i urzędy państwowe obowiązane są na żądanie Rady Stanu

dawać potrzebne wyjaśnienia, czy to w drodze piśmiennej, czy to przez delegowanie na posiedzenia Rady Stanu swoich przedstawicieli.

Art. 13. Zmiany w projektach ustaw i rozporządzeń, rozpatrzonych przez Radę Stanu, zamierzone przez Radę Ministrów, winny być po odnośnem posiedzeniu Rady Ministrów zakomunikowane Radzie Stanu dla rozważenia i postawienia odpowiednich wniosków na następne posiedzenie Rady Ministrów, na którem następuje ostateczna decyzja.

W razie niemożności uzgodnienia stanowiska Rady z odnośnem ministerstwem co do rozporządzeń poszczególnych ministrów — decyduje Rada Ministrów.

W wypadkach nagłych Rada Ministrów może skierować projekt ustawy do izb ustawodawczych i bez opinji Rady Stanu, jednocześnie jednak winna przesłać projekt Radzie Stanu, która w tych wypadkach opinię swoją przesyła wprost do izb ustawodawczych.

Art. 14. Członkowie Rady Stanu, wzgl. delegowani urzędnicy departamentów Rady Stanu, mogą uczestniczyć w posiedzeniach Komisji Sejmu i Senatu narówni z innymi przedstawicielami Rządu. Członkowie Rady Stanu delegowani przez Rząd, mogą zabierać głos również na plenarnych posiedzeniach Sejmu i Senatu w obronie projektów ustaw i opinij Rady Stanu.

Art. 15. Rada Stanu obowiązana będzie wszelkie projekty ustaw i rozporządzeń, wniesione do jej zaopiniowania, rozpatrzyć w ciągu jednego miesiąca, w pilnych zaś sprawach w ciągu jednego tygodnia. Dłuższe terminy mogą być w poszczególnych sprawach ustalone w drodze porozumienia.

Art. 17. Radzie Stanu dodaje się odpowiedni personel urzędniczy i pomocniczy.

Projekt *Eugenjusza Starczewskiego* ustawy o utworzeniu Rady Stanu postanawia m. in. co następuje:

„Art. 2. Do zakresu działania Rady Stanu należy:

a) rozpatrywanie i przygotowywanie projektów ustaw i rozporządzeń;

b) systematyzowanie prawodawstwa i ogłaszanie ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń rządowych w „Dzienniku Ustaw“ i w „Monitorze Polskim“;

c) sądownictwo administracyjne;

d) rozstrzyganie sporów o właściwość między władzami administracyjnymi a sądami.

Stosownie do tego zakresu działania, Rada Stanu dzieli się na cztery departamenty: I-szy Wniosków Prawodawczych, II-gi Kodyfikacyjny, III-ci Najw. Trybunał Administracyjny i IV-ty Trybunał Kompetencyjny.

Art. 3. Rada Stanu składa się z ustalonej w drodze prawodawczej ilości członków Rady Stanu (radców stanu) i z potrzebnego personelu urzędniczego i pomocniczego.

Art. 4. Połowę członków Rady Stanu stanowią urzędnicy etatowi, a w ich liczbie potrzebna ilość członków Sądu Najwyższego (art. 18), połowę zaś element obywatelski, nie urzędnicy powoływani z pośród kandydatów, przedstawianych przez Samorządy i organizacje społeczne, na przeciąg do dwóch lat.

Art. 5. Prezesa Rady Stanu mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, z pośród członków Rady Stanu urzędników na przeciąg do dwóch lat.

Prezes Rady Stanu jest równorzędny ministrom; w sprawach, dotyczących Rady Stanu ma prawo zabierać głos na posiedzeniach Rady Ministrów, Sejmu i Senatu, bądź osobiście, bądź przez swych delegatów, oraz na żądanie Rady Ministrów, Sejmu i Senatu obowiązany jest udzielać wszelkich informacji i wyjaśnień.

Art. 11. Departament Wniosków Prawodawczych rozpatruje: a) projekty ustaw, opracowywane przez Ministerstwa, b) projekty ustaw, przekazywane Radzie Stanu przez Izby prawodawcze do zaopiniowania, czy opracowania, c) projekty wszelkich rozporządzeń, mających być ogłoszonymi w „Dzienniku Ustaw R. P.”, d) projekty innych rozporządzeń, które będą przekazane Radzie Stanu przez Rząd, czy sejm do zaopiniowania, czy opracowania, e) wszelkie projekty ustaw i rozporządzeń, które zostaną przygotowane z inicjatywy samej Rady Stanu, dla ich przedstawienia Rządowi lub Sejmowi.

Art. 12. Departament Wniosków Prawodawczych obowiązany jest wszelkie projekty ustaw i rozporządzeń, przedstawione mu przez Rząd lub Sejm, rozpatrzyć i zaopiniować w ciągu miesiąca, w pilnych zaś sprawach w ciągu tygodnia.

Art. 14. Przy Departamencie Wniosków Prawodawczych utworzone zostają trzy Komisje: prawa cywilnego, prawa karne-

go i prawa administracyjnego. Powołana na zasadzie ustawy z dn. 3 czerwca 1919 r. Komisja Kodyfikacyjna ulega rozwiązaniu.

Art. 15. Departament Kodyfikacyjny ma za zadanie: a) jak najprędzej, przy udziale przedstawicieli zainteresowanych ministerstw, ułożenie systematycznego zbioru praw, obowiązujących w Rzeczypospolitej, przyczem ma prawo zaprojektować pożądane przy systematyzacji nieznaczne zmiany w tekście praw, b) przedstawienie tego usystematyzowanego zbioru praw względnie jego oddzielnych części, po ich rozpatrzeniu w Departamencie Wniosków Prawodawczych, izbom prawodawczym do zatwierdzenia, c) ogłaszanie zatwierdzonych w drodze prawodawczej zbiorów praw, lub ich części, d) wprowadzanie do zatwierdzonych zbiorów praw tekstów i adnotacyj, wypływających z nowouchwalonych ustaw i rozporządzeń, e) ogłaszanie ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń rządowych w „Dzienniku Ustaw” i „Monitorze Polskim”.

Art. 16. Departament III Rady Stanu jest Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (art. 73 Konstytucji).

Art. 18. Departament IV Rady Stanu jest Trybunałem Kompetencyjnym.

Art. 20. Przy rozpatrywaniu spraw w departamentach jak w ogólnych zebraniach Rady Stanu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele ministerstw.

Art. 22. Rada Stanu ma prawo zapraszać na swe posiedzenia rzeczoznawców.

O innych projektach utworzenia Rady Stanu wspomniałem w Cz. I pracy niniejszej.

Radę Prawodawczą przy M. - twie Sprawiedliwości projektuje St. Posner.

Rada taka będzie powołana z pośród najbardziej zasłużonych teoretyków i praktyków, w szczególności takich, których dotychczasowa działalność ujawniła specjalne przygotowanie w zakresie ustawodawczym .

W Radzie powinni zasiadać przedstawiciele wydziałów prawnych uniwersytetów sądownictwa, adwokatury i notariatu. W Radzie mogą znaleźć się przedstawiciele Sejmu i Senatu.

Rada deliberuje nad każdym projektem ustawodawczym, wchodzącym do Sejmu z inicjatywy Rządu. Rada dzieli się na komisje w szczególności zgóry przewidziane są komisje: cywilistyczna, kryminalistyczna, proceduralna i ogólna. (Ta ostatnia posiadać bę-

dzie stałą podkomisję językową, do której wejdą specjaliści-polo-
niści).

Komisje referują projekt na plenum Rady. Opinia Rady ko-
munikowana jest Ministerstwu Sprawiedliwości dla użytku jego
wydziału ustawodawczego.

Projekt opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości,
wchodzi do Sejmu. Komisja Sejmowa może powołać w charakterze
rzeczoznawcy przedstawiciela Rady Prawodawczej.

Jeżeli Komisja Sejmowa wprowadzi do projektu poprawki —
Ministerstwo Sprawiedliwości może być na plenum Sejmu repre-
zentowane przez przedstawiciela Rady Prawodawczej.

Jaworski sprawę współudziału w legislacji pragnął przekazać
Trybunałowi Konstytucyjnemu dodając, że kompe-
tencje tego Trybunału rozszerzyłby przydzielając mu orzekanie,
czy rozporządzenia władz administracyjnych, zawierające normy
ogólne, są legalne, oraz orzekanie a posteriori, czy ustawy już ogło-
szone nie sprzeciwiają się Konstytucji. Z tem orzecznictwem
a posteriori możnaby połączyć działalność a priori, przydzielając
Trybunałowi Konstytucyjnemu także i tę działalność w sprawie
projektów ustaw, którą ma francuski Conseil d'état.

Estreicher, w związku z projektem utworzenia Rady Stanu,
proponuje jako osobny organ doradczy Rządu Izbę Gospodarczą.
Ma to być organ opiniodawczy Rządu w sprawach ekonomicznych,
dla wydawania opinii w sprawach projektów ustawodawczych
i rozporządzeń, względnie co do innych pytań, jakie jej Rząd prze-
dłoży. Składać się ma z członków nominowanych przez Prezy-
denta Państwa na propozycję organizacji gospodarczych.

VII.

Na tle licznych a dość rozbieżnych projektów, omówionych
w cz. I i VI pracy niniejszej, należy rozważyć co następuje:

1) interesujące nas zagadnienie obejmuje:

- a) sprawę opracowywania obowiązujących przepisów;
- b) sprawę ich porządkowania;
- c) sprawę ich ogłaszania;

d) sprawę ich rozpowszechniania i udostępniania
urzędom publicznym oraz szerokim sferom ludności.

2) Jeżeli stan prawny w Państwie ma być istotnie uporząd-
kowany, musimy zakres „obowiązujących przepisów“

pojmować szeroko, a więc objąć nie tylko t. zw. prawo przedmiotowe, lecz także przepisy o charakterze organizacyjnym i instrukcyjnym, pod których płaszczykiem obecnie załatwiana jest niejedna sprawa z zakresu prawa przedmiotowego — z pominięciem Dziennika Ustaw.

3) Środkiem dla zrealizowania postulatu pod 2) będzie:

a) skomasowanie wszystkich organów urzędowych w dwóch, t. j. w Dzienniku Ustaw i w Centralnym Dzienniku Ministerjalnym (Urzędowym);

b) rozszerzenie w drodze ustawodawczej przymusu ogłaszania na wszystkie przepisy, o których mowa wyżej pod 2);

c) oddanie nadzoru nad oboma organami urzędowymi, a więc nad całością przepisów — jednemu „Stróżowi Prawa”, który nadesłany mu przez M-twa materiał będzie:

aa) badał pod względem podstawy prawnej;

bb) przydzielał do właściwego organu publikacyjnego.

4) Ujawnienie wszystkich „obowiązujących przepisów” oraz skupienie nadzoru nad nimi w jednym ręku, umożliwi również należytą kontrolę pod względem techniki legislacyjnej, której ogólnie obowiązujące zasady powinny być naturalnie jak najrychlej opracowane i wprowadzone w życie. Przygotowanie takich przepisów będzie jednym z najpilniejszych zadań Stróża Prawa.

5) Ważna sprawa rozpowszechniania i udostępniania obowiązujących przepisów, zostanie częściowo załatwiona już przez skomasowanie organów urzędowych oraz odpowiednie zmiany w ich sposobie redagowania; pozatem wprowadzenie w życie w formie nakazów ustawowych różnych innych ułatwień w rozpowszechnianiu obowiązujących przepisów nie nastręczy zasadniczych trudności.

6) Ważna sprawa porządkowania obowiązujących przepisów może być rozwiązana w różnej formie, w sposób mniej lub więcej daleko idący, co łączy się bezpośrednio ze stroną prawną tego zagadnienia.

W szczególności porządkowanie obow. przepisów może polegać:

a) na wydawaniu w pewnych odstępach czasu zbiorów prywatnych (tekst nieautentyczny), względnie półrządowych — na wzór Ustawodawstwa Polskiego za lata 1918 — 1930, wydanego niedawno przez M-stwo Sprawiedliwości;

b) na wydawaniu, bądź w pewnych odstępach czasu, bądź stale, Zbioru Urzędowego, dającego przepisy w tekstach autentycznych;

c) na ogłaszaniu w Dzienniku Ustaw tekstów jednolitych tych przepisów, które uległy nowelizacji. Ta czynność może dotyczyć:

aa) tylko wypadków nowelizacji dokonanej *expressis verbis*, lub także wszystkich innych;

bb) stałego generalnego upoważnienia „Stróża Prawa“ do ogłaszania tekstów jednolitych, lub też upoważnienia od wypadku do wypadku, zawartego w poszczególnych ustawach dla „Stróża Prawa“ lub poszczególnych Ministrów.

7) Najobszerniejsze jest zagadnienie „opracowywania obowiązujących przepisów“, które obejmuje wszystkie czynności z tem związane, od chwili ustalenia zagadnienia, poprzez opracowanie przepisu, uzgodnienie z właściwymi czynnikami i ewent. dalszy bieg w ciałach ustawodawczych.

W zakresie przygotowywania przepisów ogłaszanych w Centralnym Dzienniku Ministerjalnym bieg sprawy jest oczywiście mniej skomplikowany. Dotyczy on z reguły tylko właściwego ministra i ministerstwa — (rzadko kiedy innych ministrów) — następnie Stróża Prawa, jako czuwającego nad podstawą prawną przepisów i zarządzającego publikacją. Tylko w razie sporu między właściwym ministrem a Stróżem Prawa mogłaby sprawa wydania tego rodzaju przepisu wymagać decyzji Rady Ministrów.

8) Skomplikowane natomiast jest zagadnienie dotyczące opracowywania przepisów ogłaszanych w Dzienniku Ustaw. W dalszym ciągu niniejszych rozważań zajmuję się tylko tymi przepisami.

Mamy tu dwojakiego rodzaju czynności ustawodawcze:

a) czynności wynikające z inicjatywy Rządu i odbywające się w łonie Rządu, aż do ewentualnego wniesienia projektu do Sejmu;

b) czynności na terenie sejmowym, bądź z inicjatywy Rządu, bądź Sejmu.

Pewne akty (głównie rozporządzenia Rady Ministrów i poszczególnych ministrów) odbywają cały swój bieg wyłącznie w łonie Rządu; ilościowo biorąc, jest to większość aktów publikowanych w Dz. U. R. P.

Pewne akty (głównie ustawy) rozgrywają się na terenie sej-

nowym bądź z inicjatywy Rządu bądź Sejmu; ilościowo biorąc jest to mniejszość aktów publikowanych w Dz. U. R. P., jednak pod względem ciężaru gatunkowego akty te mają szczególne i przeważające dla porządku prawnego znaczenie.

Pośrednie stanowisko mają akty rządowe wydawane na podstawie pełnomocnictw a następnie przekładane Sejmowi; zagadnienie to jest aktualne tylko w pewnych okresach.

Jeżeli problem którym się zajmujemy, ma polegać na podniesieniu poziomu obowiązujących przepisów pod względem wartości wewnętrznej i sposobu opracowania, jako też na zastosowaniu jednolitych zasad techniki legislacyjnej, to cel ten da się osiągnąć tylko w ten sposób, że:

a) zarówno legislacja na terenie rządowym jak sejmowym będzie w pewien racjonalny sposób zorganizowana i będzie podlegała jednakowym zasadom techniczno-legislacyjnym;

b) w całej legislacji, zarówno rządowej jak sejmowej, będzie w pewien określony sposób współdziałał jeden czynnik fachowy (Stróż Prawa) wyposażony należyty autorytetem i koordynujący wszystkie odnośne zagadnienia.

Dla uporządkowania naszego zagadnienia jest zatem konieczne, — jako minimum — ażeby:

a) żaden akt rządowy nie mógł być ogłoszony bez wysłuchania opinii Stróża Prawa;

b) żaden projekt rządowy nie mógł być wniesiony do Sejmu bez wysłuchania opinii Stróża Prawa;

c) żadna uchwała sejmowa nie mogła dojść do skutku bez wysłuchania opinii Stróża Prawa.

Powyższe postulaty stanowią pewne minimum; nie jest ono oczywiście wystarczające i wpływ Stróża Prawa powinien być znacznie poza te ramy rozszerzony; w jaki sposób, o tem przekonamy się, analizując szczegółowo bieg prac legislacyjnych.

I. *Legislacja z inicjatywy Rządu.*

9) Punktem wyjścia opracowania pewnej normy (ustawy, rozporządzenia) jest inicjatywa. Może ona mieć przyczynę:

a) w nakazie prawnym (np. nakaz konstytucyjny wydania pewnej ustawy lub nakaz ustawowy wydania rozporządzenia wykonawczego);

b) w nakazie życiowym, który może być bądź nakazem:

aa) politycznym;

bb) innym (rzeczowym);

c) w nakazie potrzeby uporządkowania przepisów w pewnej materji.

Ewidencja nakazów, o których mowa w pktcie 9 lit. a), jako też ustalenie planu i terminów ich wykonania, są obowiązkiem właściwego Ministra, zaś centralna ewidencja i inicjatywa, oraz ustalenie generalnego planu legislacyjnego powinny należeć do Stróża Prawa.

Co do nakazów, o których mowa w pktcie 9 lit. b), to inicjatywa w tym zakresie nie należy (poza pewnymi wyjątkami) do Stróża Prawa. Ewidencja i plan realizacji powyższych zagadnień są rzeczą przedewszystkiem właściwych ministrów, powinny być jednak podane do wiadomości Stróża Prawa i uzgodnione z centralnym planem legislacyjnym.

Inicjatywa w zakresie pktu 9 lit. c) jest rzeczą zarówno poszczególnych ministrów, jak i Stróża Prawa.

10) Realizacja inicjatywy odbywa się przedewszystkiem przez ustalenie zagadnienia a następnie wykonanie, t. j. opracowanie projektu normy.

Stróż Prawa w swoim zakresie może, podjąwszy inicjatywę, bądź zrealizować ją sam, bądź zainicjować jej zrealizowanie przez właściwe ministerstwo.

Jeżeli chodzi o kwestję uporządkowania przepisów (pkt. 9 lit. c), niema przeszkody, ażeby Stróż Prawa inicjatywę tę bezpośrednio realizował np. przez opracowanie u siebie i wydanie tekstów jednolitych.

Stopień, w jakim Stróż Prawa będzie mógł swoją inicjatywę sam bezpośrednio realizować — będzie zależał od rozporządzalnych sił oraz od organizacji przydanego mu aparatu.

Niema zasadniczych przeszkód, ażeby Stróż Prawa realizował bezpośrednio przynajmniej część inicjatywy z pktu 9 lit. a), t. j. opracowywał u siebie pewne projekty ustaw i rozporządzeń.

Jednak realizacja bezpośrednio przez Stróża Prawa inicjatywy zarówno z pktu 9 lit. a), jak i z pktu 9 lit. b) — zwłaszcza tej ostatniej — może natrafić na poważne przeszkody.

Wynikają one z rodzaju elementów, składających się na każdą normę. Elementy te są:

- a) rzeczowe (techniczno-fachowe);
- b) polityczne;
- c) techniczno-legislacyjne.

Stróż Prawa będzie z natury rzeczy przygotowany najlepiej do rozwiązywania zagadnień techniczno-legislacyjnych, może być częściowo przygotowany do rozpatrywania elementów rzeczowych (fachowych), — (jak obecnie np. Komisja Kodyfikacyjna w swoim zakresie); będzie jednak bardzo wiele zagadnień np. gospodarczych i innych technicznych (bezpieczeństwo, sprawy sanitarne, techniczne, rolne i t. p.), do których rozstrzygania Stróż Prawa nie jest z reguły fachowo przygotowany.

Całkowicie poza sferą Stróża Prawa powinny pozostawać elementy polityczne, ponieważ Stróż Prawa — jeżeli ma być instytucją trwałą i powagą prawniczo-fachową dla Rządów i Sejmów — musi być instytucją stojącą z dala od polityki. Wciągnięcie Stróża Prawa w orbitę spraw politycznych odbiłoby się natychmiast przede wszystkim na jego składzie osobowym i to w sposób niezgodny z jego istotnymi zadaniami.

11) Z powyższego rozumowania wynika wniosek, że Stróż Prawa (pojęty jako kolegium składające się wyłącznie z prawników), powinien mieć głos decydujący w zagadnieniach techniczno-legislacyjnych, natomiast zagadnienia rzeczowo-fachowe i polityczne należą, z tytułu tkwiącego w nich specjalnego momentu fachowego, przede wszystkim do właściwych Ministrów.

W pewnym stopniu do zagadnień rzeczowo-fachowych Stróż Prawa — jak to wyżej nadmieniałem — może być przygotowany np. o ile chodzi o prawo sądowe albo o niektóre dziedziny prawa administracyjnego, wymagające wyłącznie lub w przeważającej mierze przygotowania prawniczego (np. postępowanie administracyjne). Uważam jednak, że byłoby rzeczą zgoła niewłaściwą i sprzeczną z odpowiedzialnością ministrów za ich sprawy resortowe — gdyby Stróż Prawa chciał i mógł narzucać im swoje koncepcje w zakresie meritum poszczególnych zagadnień ściśle fachowych, (np. jak zwalczać choroby zakaźne, albo jak przeprowadzać reformę rolną).

Dalszym wnioskiem płynącym z powyższego rozumowania jest ten, że poza niektórymi kategorjami przepisów (np. przygotowywanie kodeksów) początkowe stadium prac legislacyjnych, t. j. uchwycenie w formę projektu normy prawnej pewnych zagadnień politycznych oraz rzeczowo-fachowych, powinno się znajdować w poszczególnych ministerstwach, zaś Stróż Prawa powinien mieć udział:

a) w stadium początkowym, t. j. przy inicjowaniu problemu i uzgadnianiu z ogólnym programem legislac. Rządu;

b) w stadium końcowym, ze stanowiska techniki legislacyjnej oraz pewnych ogólnych zagadnień prawnych (zgodność z Konstytucją).

12) Nakreślony wyżej udział Stróża Prawa w bieżących pracach legislacyjnych, jakoteż wspomniane poprzednio czynności w związku z redakcją obu organów publikacyjnych Dz. U. R. P. i Centr. Dziennik Min., nie wyczerpują całej działalności Stróża Prawa. Do czynności jego winny należeć jeszcze:

a) rozpatrywanie kwestyj spornych między Ministerstwami w związku z pracami legislacyjnymi;

b) udział w pracach legislacyjnych Rady Ministrów;

c) wydawanie opinii w zasadniczych kwestiach prawnych dla Rady Ministrów i poszczególnych Ministerstw.

Wszystkie te funkcje są obecnie podzielone między różne czynniki ze szkodą dla sprawy. Stróż Prawa powinien więc przejąć funkcje:

a) Komisji Kodyfikacyjnej, z rozszerzeniem ich na wszystkie dziedziny prawa;

b) Ministra Sprawiedliwości jako redaktora Dziennika Ustaw R. P.;

c) redakcji Centralnego Dziennika Ministerjalnego;

d) częściowo także Biura Prawnego Prezesa Rady Ministrów w związku z czynnościami Rady Ministrów, oraz w zakresie koordynowania prac legislacyjnych w Państwie, uzgadniania różnic międzyministerjalnych i t. p. jakoteż w zakresie stosunków z ciałami ustawodawczymi.

Nie wydaje mi się słusznem proponowane w niektórych projektach łączenie funkcji, które wyżej wyliczyłem, z funkcjami Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Trybunału Kompetencyjnego i Sądu Dyscyplinarnego. Gdyby iść tak daleko w komasacji wszystkich najwyższych instytucji, regulujących życie prawne, trzeba by chyba zaproponować także przyłączenie Sądu Najwyższego.

Nie wchodzę w stronę prawną tego zagadnienia: ustawodawca, jeżeli zechce, może wszystko przeprowadzić. Tak olbrzymi aparat byłby jednak, zdaniem mojem, machiną zbyt ciężką, a współudział w bieżących pracach legislacyjnych wymaga elastyczności, ruchliwości. Następnie nie wydaje mi się słusznem łączenie niezależnych sądów z instytucją, mającą w pewnym stopniu przy-

najmniej funkcje urzędu administracyjnego i której propozycje, (zresztą niczem nieskrępowane) mogą być jednak przekreślane przez Rząd (Radę Ministrów).

Nie wyobrażam sobie również czynności opiniodawczych (bardzo ważnych) tej instytucji, która równocześnie jako sąd mogłaby się z temi opiniami nie zgadzać i wyrokować odmiennie; mogłaby ona również jako sąd uznać za pozbawione podstawy prawnej takie rozporządzenia, które przy jej udziale w swoim czasie powstały i zostały przez nią w Dz. U. R. P. opublikowane.

II. Legislacja na terenie sejmowym.

13. Ten dział czynności legislacyjnych w Państwie obejmuje obrady nad projektami wniesionymi do Sejmu z inicjatywy rządowej i sejmowej.

Większość projektów ustaw pochodzi z inicjatywy rządowej i dlatego należyte zorganizowanie prac legislacyjnych na terenie rządowym miałyby z pewnością dla wartości naszych przepisów niemal decydujące znaczenie; jak słusznie bowiem zauważono, ciała ustawodawcze mogą zmieniać w projekcie to lub owo, zasadnicza struktura jednak, jeżeli jest dobra, wyjdzie zwycięsko.

Oczywiście udział Stróża Prawa w pracach legislacyjnych na terenie sejmowym jest nie tylko możliwy, ale wprost niezbędny, a im większa będzie jego powaga jako autorytetu prawniczego, tem pewniej postulaty jego znajdą posłuch i uznanie.

Możliwy udział Stróża Prawa jest w tym wypadku trojaki:

a) obrona projektów rządowych na terenie parlamentu (oczywiście w zakresie tych kwestyj, jakie Stróż Prawa reprezentuje¹⁾);

b) udzielanie na żądanie Sejmu i Senatu opinii prawnych;

c) opracowywanie projektów ustaw, które Sejm Stróżowi Prawa do opracowania bezpośrednio zleci i które następnie będą z inicjatywy sejmowej wniesione.

VIII

Mówiliśmy dotąd o rodzajach czynności w obrębie naszego zagadnienia, oraz o ich podziale (w ogólnych zarysach) między poszczególne czynniki, w pracach tych udział biorące. Jeden z tych czynników nazwaliśmy narazie „Stróżem Prawa“.

¹⁾ Stróż Prawa nie mógłby naturalnie mieć obowiązku obrony takich projektów rządowych, co do których ze swej strony miałyby zastrzeżenia.

Zastanawiając się bliżej nad strukturą organizacyjną całego aparatu legislacyjnego należy rozważyć, co następuje:

1. Przedewszystkiem musi być stworzony odpowiedni aparat we wszystkich ministerstwach. Na potrzebę organizacji komórek, które koordynowałyby prace legislacyjne w całym resorcie i stały na straży techniki legislacyjnej, wskazywałem już w swoim projekcie ustawy „o organizacji administracji rządowej“¹⁾.

Należy rozróżnić dwojakiego rodzaju ministerstwa:

a) takie, w których pod względem rodzaju czynności a tem samem i kwalifikacji personelu przeważa element prawno-administracyjny (Min. Spraw Wewnętrznych);

b) takie, w których przeważa element techniczno-fachowy (Ministerstwo Komunikacji).

W ministerstwach pierwszego typu prace dotyczące obowiązujących przepisów prawnych powinny być wykonywane przez każdy Wydział (Departament) we własnym zakresie, zaś do komórki centralnej (wydziału organizacyjno-prawnego) powinna należeć ewidencja poczynąń legislacyjnych, koordynowanie prac, czuwanie nad techniką legislacyjną, stosunek do Rady Ministrów i Sejmu, oraz stały kontakt ze Stróżem Prawa.

W ministerstwach drugiego typu prace poszczególnych wydziałów techn.-fachowych związane z przygotowywaniem obowiązujących przepisów, powinny się ograniczać do ustalenia zagadnienia z punktu widzenia potrzeb techniczno-fachowych oraz opracowania tez, natomiast napisanie samej normy (ustawy, rozporządzenia i t. d.), powinno należeć do obowiązków komórki prawnej (Departament — Wydział prawny). Do tej komórki prawnej należałyby z natury rzeczy także wszelkie inne czynności legislacyjne, analogicznie jak w ministerstwach typu pierwszego.

Komórki organizacyjno - prawne podlegałyby oczywiście w myśl mojej zasadniczej koncepcji²⁾ fachowym Podsekreterzom Stanu dla spraw org., ustanowionym we wszystkich ministerstwach.

2. Zmontowanie silnych komórek prawnych na wszystkich M-stwach, oraz odpowiednie powiązanie ich z centrum robót legislacyjnych, t. j. Stróżem Prawa przyczyni się niewątpliwie do udoskonalenia naszych przepisów. Uważam też, że ten stan rzeczy bę-

¹⁾ Wydana w tomie VI Materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej.

²⁾ Por. mój projekt „Ustawy o organizacji administracji rządowej“.

dzie korzystny dla interesów i zagadnień techniczno-fachowych, gdyż:

a) uwolni urzędników techniczno-fachowych od potrzeby pisania ustaw i rozporządzeń, ku czemu brak im odpowiedniego przygotowania;

b) przez skupienie lepszych sił prawniczych w komórkach legislacyjnych podniesie poziom roboty ustawodawczej a temsamem da większe niż dotychczas gwarancje, że ustawy i rozporządzenia traktujące o tematach techniczno-fachowych będą istotnie ujmowały odnośne problemy w sposób należyty, wykluczający jakiegokolwiek niedociągnięcia i niespodzianki.

Powyższy podział funkcyj między wydziały fachowo-techniczne i prawne nie zwalnia oczywiście wydziałów fachowo-technicznych od bezpośredniego opracowywania projektów takich norm, w których cała treść normy jest wypełniona wyłącznie elementami techniczno-fachowymi, (np. przepisy o normalizacji cegły), a moment prawny jest bardzo nikły.

3) Odnośnie do organizacji i zakresu działania centralnej komórki legislacyjnej, obejmującej swoim zasięgiem wszystkie resorty, to, jak wspomniałem, organizacja ta powinnaby zjednoczyć w sobie:

a) czynności redakcji Dziennika Ustaw R. P.;

b) czynności redakcji Centralnego Dziennika Ministerjalnego (urzędowego);

c) czynności Biura Prawnego Prezesa Rady Ministrów;

d) czynności Komisji Kodyfikacyjnej w tych dziedzinach, które nie są przedmiotem prac Komisji Kodyfikacyjnej, utworzonej ustawą z dnia 3 czerwca 1919 r.¹⁾.

Czynności powyższe razem wzięte, dają ogromny zakres pracy, zwłaszcza że ta centralna komórka legislacyjna miałaby być w całym tego słowa znaczeniu regulatorem wszystkich prac w dziedzinie przygotowywania obowiązujących przepisów w Państwie, a nadto miałaby opracowywać jednolite zasady techniki legislacyjnej, czuwać nad stroną prawną przepisów ministerjalnych o cha-

¹⁾ Wprawdzie ustawa z 3 czerwca 1919 w pktcie b) art. 2 przewiduje ewentualność opracowywania przez Komisję Kodyfikacyjną także „innych projektów ustawodawczych“, lecz Komisja dziedziną prawa administracyjnego, zajmowała się tylko wyjątkowo (m. in. projekt prawa o ochronie wynalazków, projekt prawa autorskiego, prawa o aktach stanu cywilnego).

rakterze instrukcyjnym (okólniki i t. p.), a wreszcie zajmować się porządkowaniem obowiązujących przepisów — zatem takimi czynnościami, którei dzisiaj, jak wiadomo, nikt oficjalnie się nie zajmuje.

Wszystkie te kategorie spraw razem stanowią splot czynności dotyczących jednego i tego samego zagadnienia, t. j. sprawy uporządkowania stanu prawnego i przeciwdziałania kryzysowi. Załatwianie tych spraw obecnie w kilku miejscach (w Prezydjum Rady Ministrów i Ministerstwie Sprawiedliwości) oraz brak należytego zorganizowania komórek prawnych w Mstwach, stanowią wielką przeszkodę na drodze do całkowitego uporządkowania tego zagadnienia.

4. Mając na oku zespolenie wyliczonych poprzednio funkcij w jednej centralnej komórce nie można jednak zapominać o tem, że większość tych czynności dotyczy spraw pilnych, związanych krótkimi terminami, dotyczy ciągłego bezpośredniego kontaktu urzędowego z wszystkiemi ministerstwami, udziału w konferencjach, uzgadniania, obsługi Rady Ministrów i t. p.

W tym stanie rzeczy bez względu na to, jak nazwiemy owego „Stróża Prawa“, czy Radą Stanu, czy Radą Prawniczą, czy Strażą Praw, czy Komisją Kodyfikacyjną, czy inaczej, musimy przede wszystkim zorganizować urząd wyposażony w odpowiednią ilość stałych sił urzędniczych, przy pomocy, względnie za pośrednictwem którego Stróż Prawa będzie spełniał wszystkie powyżej wyliczone czynności.

Bez takiego urzędu o należytem i terminowem załatwianiu tych spraw nie może być mowy!

5. Ten centralny urząd — (którego nazwa może być zresztą znacznie skromniejsza np. Biuro Prawne albo Sekretarjat i t. p.) musi się składać z odpowiedniej liczby rutynowanych urzędników z pełnem wykształceniem prawniczem, obeznanych specjalnie z czynnościami legislacyjnemi.

Powstaje pytanie, czy urząd ten powinien być przy Prezesie Rady Ministrów, czy przy Ministrze Sprawiedliwości. Stosownie do moich zasadniczych koncepcyj organizacyjnych¹⁾ jestem tego zdania, że urząd ten powinien być bezwarunkowo przy Prezesie Rady Ministrów, a to:

¹⁾ Wspomniany już „Projekt ustawy o organizacji administracji rządowej“.

a) dlatego, że urząd ten, chcąc wywiązać się ze swojego zadania, będzie musiał wykonywać pewną supremację nad wszystkimi Ministerstwami. Tworzenie „nadministra“ w osobie Ministra Sprawiedliwości nie jest ani praktycznie wskazane, ani konstytucyjnie uzasadnione. Doświadczenie uczy, że wszelkie prace organizacyjne, wykonywane pod egidą Premjera, postępują najszybciej i dochodzą do skutku najłatwiej; tłómaczy się to naturalną zupełnie przewagą Premjera;

b) dlatego, że gros spraw legislacyjnych opiera się o Radę Ministrów, urząd ten zatem musi, chcąc skutecznie pracować, posiadać bezpośredni kontakt z Radą Ministrów;

c) dlatego, że w Prezydjum Rady Ministrów jest najwygodniej nawiązać kontakt między rządem a parlamentem, który to kontakt tam już i obecnie istnieje;

d) dlatego, że w razie ulokowania tego urzędu przy Ministerstwie Sprawiedliwości trzebaby dla bezpośredniej obsługi Premjera i Rady Ministrów utrzymać w dalszym ciągu osobne Biuro w Prezydjum Rady Ministrów, co i organizacyjnie byłoby niewłaściwe i ze stanowiska jednolitości kierunku spraw legislacyjnych niewskazane.

6. Stworzenie (konieczne) Centralnego Urzędu (Biura) przy Prezesie Rady Ministrów nie ułatwia jeszcze zagadnienia samego „Stróża Prawa“. Biuro to jest dopiero jego organem pomocniczym i wykonawczym. Stróż Prawa musi koniecznie posiadać jaknajwiększy autorytet prawniczy w całym Państwie, więc zarówno na terenie rządowym jak parlamentarnym.

Autorytet ten zależy oczywiście w pierwszym rzędzie od składu osobowego. W tym składzie należałoby położyć nacisk na:

- a) istotną fachowość;
- b) niezależność i bezstronność;

c) pozbawienie momentów politycznych. Wydaje mi się najlepszem, ażeby dla utrzymania odpowiedniego stanowiska zarówno w stosunku do Rządu jak Sejmu, Stróż Prawa był postawiony pod względem organizacyjnym podobnie jak Komisja Kodyfikacyjna, t. j. miał własnego Prezydenta i rządził się uchwalonym przez siebie regulaminem, a tylko pod względem propozycji nominacyjnych oraz budżetu był związany z Prezesem Rady Ministrów.

Takie stanowisko Stróża Prawa ułatwiałoby m. in. jego stosunek z parlamentem, t. j. mógłby on być rzeczoznawcą również dla Sejmu i Senatu. To ostatnie zagadnienie zaś ma szczególniejszą

doniosłość, gdyż daje praktyczną możliwość bezpośredniego powiązania legislacji rządowej z legislacją na terenie ciał ustawodawczych.

Jest w gruncie rzeczy obojętne, czy Stróża Prawa nazwiemy Radą Stanu, czy Komisją Kodyfikacyjną, czy Radą Prawnica. Co do mnie uważałbym za najodpowiedniejsze: a) połączenie funkcji Stróża Prawa z Komisją Kodyfikacyjną, która istnieje na podstawie ustawy z r. 1919, dokonała już całego szeregu dużych prac ustawodawczych i posiada należyty autorytet w Rządzie i w parlamencie; b) za przyjęciem nazwy „Komisja Kodyfikacyjna“;

7. Takie rozszerzenie funkcji dotychczasowej Komisji Kodyfikacyjnej (bo na to praktycznie wychodzi) wymagałoby oczywiście, ze względu na opisany poprzednio charakter czynności Stróża Prawa, pewnych zmian w strukturze tej komisji m. in.:

a) Prezydent Komisji Kodyfikacyjnej — mianowany przez Prezydenta R. P. na wniosek Prezesa Rady Ministrów, postawiony po porozumieniu się z Marszałkami Sejmu i Senatu — na czas urzędowania powinien mieć uposażenie Ministra z wyraźnym prawem udziału w obradach Rady Ministrów z głosem doradczym;

b) Komisja powinna się dzielić na s e k c j e, bądź według rodzajów pracy (ustawodawcza, kodyfikacyjna), bądź według dziedziny prawa (sądowa, polityczno-administracyjna);

c) część Komisji musiałaby urzędować stale ze względu na bieżące sprawy legislacyjne i redakcję organów publikacyjnych; stale urzędować musieliby również w i c e p r e z y d e n c i Komisji, którym, analogicznie jak Prezydentowi Komisji, należałoby przyznać głos doradczy na Radzie Ministrów¹⁾, a w drodze regulaminu sejmowego (senackiego) także głos doradczy w komisjach;

d) organem pomocniczym i biurem Komisji Kodyfikacyjnej byłby wspomniany poprzednio urząd (biuro, sekretarjat); urząd ten jednoczyłby w swoich rękach dwie funkcje:

a) Sekretarjatu generalnego Komisji Kodyfikacyjnej;

b) Biura prawnego Prezesa Rady Ministrów.

Pod względem osobowym i budżetowym podlegałby ten urząd Prezesowi Rady Ministrów, pod względem służbowym zaś Prezydentowi Komisji Kodyfikacyjnej (jako Sekretarjat generalny) oraz Prezesowi Rady Ministrów (jako jego Biuro prawne).

¹⁾ Porównaj głos opiniodawczy Nadzw. Komisarza oszczędnościowego (§ 5 Rozp. Prez. z dn. 28 stycznia 1924 Dz. U. R. P. Nr. 11 poz. 93).

Na czele urzędu stałby szef, urzędnik z wykształceniem prawniczym w III stopniu służbowym.

Sprawy załatwiane przez Urząd w charakterze Sekretarjatu generalnego podlegałyby aprobachie stale urzędujących wiceprezydentów Komisji Kodyfikacyjnej, sprawy zaś załatwiane w charakterze Biura Prawnego — Prezesowi Rady Ministrów¹⁾.

Rozgraniczenie zakresu aprobaty własnej szefa Urzędu oraz decyzyj, zastrzeżonych jego aprobantom, nastąpiłoby przy zastowaniu daleko idącej dekoncentracji — a to w interesie sprawności Urzędu oraz odciążenia aprobantów od bieżącej korespondencji.

8. Naszkicowana dotąd organizacja aparatu legislacyjnego rządowego nie byłaby kompletną i nie dałaby należytych wyników, gdyby nie znalazła odpowiednika w pewnej reorganizacji aparatu ustawodawczego, na terenie Sejmu i Senatu.

Już poprzednio wspomniałem, że:

a) ilościowo biorąc, produkcja przepisów w ciałach ustawodawczych stanowi mniejszość aktów, publikowanych w Dz. U. R. P., jednak pod względem ciężaru gatunkowego akty te mają znaczenie podstawowe;

b) Stróż Prawa, jako czynnik fachowy w sprawach prawnych oraz techniki legislacyjnej, powinien w pewien określony sposób współdziałać także w legislacji sejmowej²⁾.

c) powinna być ustalona zasada, iż żadna uchwała Sejmu o charakterze ustawodawczym nie może dojść do skutku bez uprzedniego wysłuchania opinii Stróża Prawa.

9. Na czym polegają dotychczasowe braki w legislacji sejmowej i senackiej? Z ważniejszych bolączek, które nie są wcale specjalnością naszego parlamentu, lecz obserwowane są wszędzie, gdzie istnieją parlamenty, wymienić należy następujące:

a) główne (i zupełnie naturalne!) skupienie się uwagi ciał ustawodawczych na stronie politycznej oraz merytorycznej (głównie gospodarczej) zagadnień a brak zainteresowania dla strony prawnej ustaw, jakoteż dla techniki legislacyjnej;

b) brak dostatecznej znajomości prawa u członków ciał ustawodawczych a niewspółmierna z tem pewność siebie w formułowaniu przepisów, oraz wprowadzaniu zmian do projektów wnoszonych przez Rząd;

¹⁾ Wzgl. fachowemu Podsekretnarzowi Stanu dla spraw org. (porównaj mój projekt „Ustawy o organizacji administracji rządowej“).

²⁾ Patrz w Części VII pracy niniejszej.

c) pośpiech w pracach komisyjnych, pobieżność referatów i chaotyczność dyskusji;

d) brak przepisów regulaminowych, któreby podkreślały konieczność współdziału (a nawet pewnej supremacji) Komisji Prawniczej względem innego autorytetu prawnego przy opracowywaniu i uchwalaniu projektów ustaw. Regulamin Sejmowy zawiera pod tym względem przepisy całkowicie niedostateczne. W regulaminie obrad Senatu art. 58 pkt. 6, do zakresu działania Komisji prawniczej zalicza tylko ustawy sądowe. Natomiast ważny jest art. 59, według którego „Komisja Prawnicza wyłoni Komitet z trzech senatorów, powołany do wydawania opinii co do poprawności techniki ustawodawczej i języka w s z e l k i c h u s t a w, w Senacie rozważanych“.

Działalność takiej Komisji mogłaby być bardzo ważną ze stanowiska naszego zagadnienia, gdyby terminy pozostawione Senatowi dla należytego przepracowania ustaw nadesłanych mu przez Sejm, nie były zbyt krótkie¹⁾;

e) dopuszczalność zgłaszania poprawek w czasie rozpraw i przegłosowywanie ich, chociaż nie były uprzednio przedmiotem rozważań komisyjnych i w sprawozdaniu komisji nie są zamieszczone. Poprawki takie, często nie dość przemyślane a uchwalone przypadkowo, psują niekiedy całą strukturę projektu.

10. Wszystkie wyszczególnione wyżej braki naszego aparatu ustawodawczego mogą być dość łatwo usunięte. Do najważniejszych środków zaradczych zaliczam:

a) zorganizowanie biur prawniczych przy Marszałkach Sejmu i Senatu. Biura te, będące do pewnego stopnia odpowiednikami biur O. L. w M-stwach, miałyby na celu służyć fachową pomocą posłom-wnioskodawcom, komisjom oraz posłom-referentom.

Biura te miałyby również za zadanie otaczać specjalną opieką stronę prawną i techniczno-legislacyjną projektów ustawodawczych;

b) należyte zorganizowanie prac komisyj; podział komisyj na podkomisje dla specjalnych działów prawa oraz dla zagadnień techniki-legislacyjnej; uczynienie udziału Komisji Prawniczej lub innego autorytetu prawnego, we wszelkich pracach legislacyjnych funkcją prawnie konieczną;

c) wydanie ustawy normującej specjalny tryb obradowania

¹⁾ Por. na ten temat uwagi na str. 15.

nad niektórymi projektami ustaw, t. j. bądź bardzo dużymi, bądź szczególnie skomplikowanymi (np. nad kodeksami);

d) ustalenie ścisłego kontaktu między Komisjami sejmowymi (senackimi) oraz Biurami Prawnymi Sejmu i Senatu a Komisją Kodyfikacyjną;

e) zmiana regulaminów obrad zapobiegająca uchwalaniu poprawek nie dość przemyślanych i nieskoordynowanych z całością projektu.

IX.

Wszystkie zagadnienia, które powyżej poruszyłem, a których aktualność i waga znajdują, jak sądzę, dostateczne potwierdzenie zarówno w przytoczonych w Cz. I i VI pracy niniejszej opiniach, jak i w codziennem doświadczeniu, nie dadzą się należycie uporządkować, dopóki nie będą wydane przepisy, które tę sprawę w stanowczy sposób uregulują.

W interesie zarówno należytej powagi tych przepisów, jak i koniecznej stabilizacji stosunków w tej dziedzinie, muszą to być normy możliwie najwyższego rzędu, poczynając od zamieszczenia niektórych postanowień w Konstytucji ¹⁾).

Zarys, który w pracy niniejszej ogłaszam, niema pretensji do tego, aby mógł być poczytany za całkowity projekt takich przepisów. Zagadnienie jest zbyt obszerne i zbyt skomplikowane. Niniejszy zarys jest tylko zbiorem pewnych tez, opartych na doświadczeniu, zbiorem pewnych myśli i projektów — które dla przejrzystości ująłem w paragrafy i zgrupowałem w tytuły. Chodziło mi o zgrupowanie przynajmniej w ogólnych zarysach całości zagadnienia, wiem jednak, że w przyszłości całe to zagadnienie w jednej normie pomieścić się nie da, a musi być rozłożone na części, których zrealizowanie nastąpi w różnej formie prawnej.

Załatwianie wielu z tych spraw, jak dotychczas, uchwałami Rady Ministrów nie wydaje mi się właściwem, gdyż uchwały takie z biegiem czasu dopuszczają zbyt wiele odchyień, o ile wogóle nie idą w zapomnienie; tymczasem uporządkowanie zagadnienia wymaga, ażeby odnośne zasady stały się niewzruszonym drogowskazem dla urzędników i urzędów, przygotowujących obowiązujące

¹⁾ Por. moją pracę p. t.: *Zmiana Konstytucji a usprawnienie administracji* (Warszawa, 1931).

przepisy — oraz ażeby posiadały dość siły, dość autorytetu wobec wszystkich czynników prawo-tworzących, zarówno w Rządzie, jak w Ciele Ustawodawczem.

Pod względem organizacyjnym projekt niniejszy nawiązuje do mojego „Projektu Ustawy o organizacji administracji rządowej“, wydanego jako VI tom materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej.

P R O J E K T

uregulowania trybu przygotowywania i ogłaszania obowiązujących przepisów.

I. Zagadnienie.

§ 1. Projekt niniejszy zmierza do udoskonalenia ustawodawstwa i spopularyzowania prawa¹⁾ przez:

1) usprawnienie techniki legislacyjnej i podniesienie poziomu obowiązujących przepisów pod względem ich wartości wewnętrznej i sposobu opracowania;

2) zrewidowanie dotychczasowego sposobu ogłaszania obowiązujących przepisów;

3) uporządkowanie i usystematyzowanie obowiązujących przepisów;

4) udostępnienie obowiązujących przepisów zarówno urzędom, jak szerokim sferom ludności;

5) zorganizowanie aparatu powołanego do wyszczególnionych pod 1) do 4 zadań i ustalenie odpowiedzialności w tym zakresie.

§ 2. Projekt niniejszy²⁾ zawiera tezy, których realizacji w obecnym stanie prawnym można dokonać częścią w drodze ustawodawczej, częścią w drodze rozporządzeń i instrukcyj ministerjalnych, częścią w drodze zmian w regulaminach obrad Sejmu i Senatu.

II. Przepisy ogólne.

§ 3. „Obowiązującymi przepisami” w rozumieniu normy niniejszej są:

1) akty prawne³⁾ ogłaszane obecnie w Dzienniku Ustaw R. P., oraz w Dzienniku Taryf i Rozporządzeń Kolejowych;

¹⁾ Właściwym celem jest oczywiście złagodzenie „kryzysu prawa”.

²⁾ Zwany w dalszym ciągu dla krótkości „normą”.

³⁾ Określenie użyte w pkt. 10 rozp. Prez. w spr. wydawania Dz. U. R. P.

2) akty prawne ogłaszane obecnie w dziale urzędowym Monitora Polskiego;

3) akty prawne ogłaszane obecnie, na podstawie przepisów specjalnych, w poszczególnych ministerjalnych Dziennikach Urzędowych;

4) postanowienia władz centralnych, odnośnie do których nie istnieje wyraźny obowiązek ogłaszania, bez względu na to, czy są obecnie ogłaszane w ministerjalnych Dziennikach Urzędowych, czy też nie — o ile:

a) zawierają ogólnie obowiązujące¹⁾ zarządzenia do władz i urzędów podległych — w celu wprowadzenia w życie, względnie wykonania, obowiązujących ustaw i rozporządzeń;

b) zawierają ogólnie obowiązujące wskazówki prawnointerpretacyjne²⁾ dla władz i urzędów podległych.

§ 4. Postanowieniami „ogólnie obowiązującymi“ w rozumieniu pktu 4 § 3, są postanowienia skierowane do wszystkich władz i urzędów podległych danemu ministrowi:

1) na obszarze całej Rzeczypospolitej;

2) lub też w obrębie co najmniej jednego odrębnego regionu prawnego³⁾.

Nie czyni różnicy, czy postanowienie obejmuje wszystkie władze i urzędy całego resortu⁴⁾, czy jednego lub więcej działów służby.

¹⁾ Oczywiście pro foro interno, jak to zresztą wynika w dalszym ciągu z § 4. Zresztą może i nietylko pro foro interno..., gdyż takie instrukcje „obowiązujące“ nieraz i wykonywane są przez urzędników bardziej rygorystycznie, niż same ustawy.

²⁾ Władze centralne nie mają naturalnie prawa autentycznego („ogólnie obowiązującego“) interpretowanie przepisów, nie mniej przeto interpretują je dla użytku władz podległych i interpretacje te „obowiązujące“. Jeżeli tak, to: a) dotyczą one w wysokim stopniu interesów obywateli; b) powinny być zatem kontrolowane przez jakiś wyższy autorytet; c) dla umożliwienia tej kontroli powinny być ujawnione.

³⁾ Głównie chodzi tu naturalnie o regiony prawa austriackiego, rosyjskiego, pruskiego, ale i inne np. Zarządów Cywilnych i t. d.

⁴⁾ Np. resort: administracja skarbowa — dział służby: administracja celna.

Nie są postanowieniami ogólnie obowiązującymi w rozumieniu normy niniejszej postanowienia jednorazowe, nie mające trwałego charakteru instrukcyjnego lub organizacyjnego¹⁾ oraz postanowienia doraźne o charakterze porządkowym²⁾.

§ 5. Postanowienia, o których mowa w pktcie 4 § 3, będą w dalszym ciągu normy niniejszej nazywane „instrukcjami“³⁾.

§ 6. „Władzami centralnymi“ w rozumieniu normy niniejszej są ministerstwa oraz inne urzędy centralne, podlegające bezpośrednio ministrowi, z wyłączeniem kierownictw przedsiębiorstw i zakładów państwowych.

§ 7. Tryb opracowywania obowiązujących przepisów, ustanowiony w normie niniejszej, dotyczy również instrukcji tajnych i poufnych⁴⁾.

Regulaminy władz centralnych i urzędów im podległych będą zawierały postanowienia, określające⁵⁾ w ramach zasad ogólnych, ustalonych przez Radę Ministrów — pojęcie „tajności“ i „poufności“, w sensie jak najbardziej ścieśniającym.

§ 8. Z poszczególnych postanowień normy niniejszej wynika, w jakim zakresie zawarte w niej postanowienia mają być stosowane analogicznie do trybu przygotowywania i ogłaszania przepisów obowiązujących, wydawanych przez władze lokalne⁶⁾.

1) Ten „trwały charakter instrukcyjny lub organizacyjny“ w przeciwstawieniu do postanowień „doraźnych o charakterze porządkowym“, jest istotnym uzupełnieniem definicji przepisów z pktu 4 § 3.

2) Zdaje sobie sprawę z trudności sformułowania całego pktu 4 § 3 i nie wątpię, że znajdzie się lepsze.

3) Obecnie: „Rozporządzenia, zarządzenia, postanowienia, instrukcje, okólniki, pisma okólne, regulaminy, obwieszczenia i t. p.“. W gruncie rzeczy zadaniem ich jest „instruować“. Natomiast nazwę „rozporządzenie“ zastrzegłbym wyłącznie dla norm publikowanych w Dz. U. R. P.

4) Chodzi tylko o tryb „opracowywania“ i w związku z tem kontroli (naturalnie tylko wewnętrznej, gdyż normy te nie są publikowane). Gdyby opracowywanie tych norm zwolnić z pod rygorów przewidzianych w niniejszym projekcie, mogłoby to zachęcać urzędy do mnożenia tej kategorii aktów.

5) To się dotąd nikomu w sposób całkowicie zadawalający nie udało (por. m. in. § 29 Regulaminu M. S. Wewn. i art. 24 ustawy o państw. służbie cywiln.).

6) Patrz np. art. 108 rozp. Prez. z 19 stycznia 1928 Dz. U. R. P. Nr. 11 poz. 86.

III. Przepisy Organizacyjne.

1) Władze centralne i lokalne.

§ 9. Każdy minister w swoim zakresie jest odpowiedzialny za stosowanie w obrębie swego resortu postanowień normy niniejszej.

Obowiązek ten realizuje minister za pośrednictwem, względnie przy pomocy osobnego biura¹⁾, zwanego w dalszym ciągu normy niniejszej „Biurem Organizacyjno-Legislacyjnym (OL)“.

§ 10. Biuro OL swoim zakresem działania obejmuje cały resort, t. j. ministerstwo i inne urzędy centralne²⁾, jako też całą administrację lokalną.

§ 11. Biuro OL ma obowiązek i prawo czuwać nad ścisłym stosowaniem postanowień niniejszej ustawy, oraz inicjować i zarządzać w tym zakresie co należy.

W szczególności Biuro OL:

1) utrzymuje w ewidencji, inicjuje i koordynuje wszelkie poczynania legislacyjne w resorcie;

2) opracowuje resortowy plan prac legislacyjnych (§ 86);

3) czuwa nad uzgadnianiem ze stanowiska resortu przepisów opracowanych przez inne resorty (legislacja obca);

4) opracowuje obowiązujące przepisy w ramach resortu, względnie współdziała przy ich opracowywaniu przez właściwe komórki organizacyjne (legislacja własna);

5) redaguje dział resortowy Centralnego Dziennika Ministerjalnego (§ 59);

6) czuwa nad ścisłym stosowaniem postanowień normy niniejszej we władzach lokalnych i wykonywuje nadzór nad ich poczynaniami legislacyjnymi, względnie w nadzorze tym współdziała;

7) utrzymuje, w ramach normy niniejszej, stałą łączność³⁾ z Sekretarjatem Generalnym Komsiji Kodyfikacyjnej;

¹⁾ Używam nazwy „biuro“, gdyż pod to określenie można podstawić różne formy organizacyjne.

²⁾ Które istnieją obok ministerstw (np. Gł. Urząd Statyst.), a których poczynania legislacyjne muszą być skoordynowane z poczynaniami ministerstwa.

³⁾ Pkty 6 i 7 § 11 stwarzają łączność organizacyjną biur OL zarówno w dół (do władz lokalnych), jak w górę (do centrum prac legislacyjnych), umożliwiając stworzenie jednej ogólnopństwowej polityki legislacyjnej.

8) prowadzi w ministerstwie referat sejmowy, załatwiający, względnie koordynujący, wszystkie sprawy, dotyczące Sejmu i Senatu, a w szczególności sprawy legislacyjne;

9) wykonywuje bezpośrednie zlecenia ministra w zakresie spraw prawnych.

§ 12. Biuro OL ma obowiązek i prawo czuwać nad tem, ażeby znajomość przepisów prawnych w resorcie, oraz umiejętność posługiwania się niemi, stała na odpowiednim poziomie¹⁾. W szczególności do biura OL należy:

1) opracowywanie przepisów, dotyczących ciągłego szkolenia²⁾ urzędników resortu w zakresie obowiązujących przepisów;

2) opracowywanie szczegółowych instrukcyj dla egzaminów fachowych w resorcie, oraz udział w komisjach egzaminacyjnych;

3) zarząd biblioteką i organizowanie oraz popieranie czytelnictwa fachowego;

4) ewidencja judykatury w zakresie resortu i jej rozpowszechnianie;

5) inicjatywa w zakresie porządkowania oraz rozpowszechniania obowiązujących przepisów³⁾.

§ 13. Biuro OL składa się z urzędników stałych, mających ukończone uniwersyteckie studia prawnicze z wszystkimi przepisami egzaminami, oraz najmniej 3-letnią praktykę we władzach lokalnych odnośnego resortu⁴⁾.

Osobne przepisy określają, w których resortach, przy obsadzeniu stanowisk samoistnych i kierowniczych w Biurze OL, pierwszeństwo będzie służyło urzędnikom, posiadającym całkowitą kwalifikację na urząd sędziowski, względnie praktykę sądową⁵⁾.

¹⁾ Ten dział czynności biur OL nie wynika bezpośrednio z tytułu projektowanej normy, lecz całe zagadnienie usprawnienia techniki legislacyjnej będzie fikcją bez wprowadzenia w życie przepisów § 12.

²⁾ Nacisk na wyrażenie „ciągłego“. W urzędach cywilnych powinny być wprowadzone kursy i egzaminy „sztabowe“, analogicznie jak w wojsku, przy obsadzaniu stanowisk samoistnych i kierowniczych.

³⁾ Wyliczenia w § 11 i 12 możnaby naturalnie mnożyć.

⁴⁾ Por. art. 54 i 55 oraz art. 20 pkt. 3 w moim „projekcie ustawy o organizacji administracji rządowej“ (Tom VI materiałów Kom. Uspr. Adm. Publ.).

⁵⁾ Szkoda, że niema u nas przepisów wymagających praktyki administracyjnej dla sędziów, a sądowej dla urzędników administracyjnych (por. Prusy).

§ 14. Wszystkie¹⁾ komórki organizacyjne we władzach centralnych są obowiązane czuwać nad ścisłym stosowaniem, w obrębie ich zakresu działania, postanowień normy niniejszej, a w szczególności;

1) utrzymywać w ewidencji całkowity zbiór przepisów obowiązujących w ich zakresie działania;

2) czuwać nad tem, ażeby urzędnicy zapoznali się w należytem zakresie z obowiązującymi przepisami, w szczególności, żeby każdy nowy przepis dostawał się bezzwłocznie do ich wiadomości;

3) utrzymywać w ewidencji wszelkie dostrzeżone braki w obowiązujących przepisach, zarówno ze stanowiska techniki legislacyjnej i potrzeby ich uporządkowania, jak pod względem sposobu uregulowania zawartej w nich materji ze stanowiska wymogów życia;

4) inicjować usunięcie powyższych braków;

5) współdziałać w ustalaniu ogólnego planu legislacyjnego w resorcie i czuwać nad jego wykonaniem;

6) odbywać perjodyczne zebrania wszystkich urzędników danej komórki organizacyjnej, celem wspólnego rozpatrywania zagadnień, o których mowa wyżej od 1) — 5).

§ 15. Statuty organizacyjne i regulaminy ministerstw określają, w ramach zasad ogólnych, ustalanych przez Radę Ministrów:

1) stanowisko organizacyjne oraz szczegółowy zakres i sposób działania Biur OL;

2) szczegółowe obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych w sprawach, których dotyczy norma niniejsza.

§ 16. Przy ustalaniu zasad, o których mowa w § 15, będąbrane pod uwagę różnice i odrębne warunki pod względem załatwiania spraw, których dotyczy norma niniejsza:

1) w resortach, załatwiających sprawy o przeważającym charakterze prawno-administracyjnym;

2) w resortach, załatwiających sprawy o przeważającym charakterze fachowo-technicznym²⁾).

¹⁾ Musi być zapewniona współpraca całego ministertswa, gdyż przerzucenie całej działalności na Biuro OL nie dałoby rezultatu.

²⁾ Zagadnienie skoordynowania elementów i urzędników prawnych i t. zw. fachowych jest potraktowane obszernie w rozporządzeniach o organizacji urzędów wojewódzkich i starostw (np. § 11 i in. rozp. z 13 sierpnia 1931 r. Dz. U. R. P. Nr. 76 poz. 611).

§ 17. W resortach, które załatwiają sprawy o przeważającym charakterze prawno-administracyjnym i posiadają w poszczególnych komórkach organizacyjnych dostateczną ilość sił prawniczych, opracowywanie konkretnych projektów obowiązujących przepisów, jako też ich nowelizacji i porządkowania — będzie obciążało w pierwszym rzędzie poszczególne komórki organizacyjne w zakresie ich właściwości ¹⁾).

W wypadkach powyższych punkt ciężkości zadań Biura OL spoczywać będzie na koordynowaniu, uzgadnianiu i nadzorowaniu ²⁾).

§ 18. W resortach, które załatwiają sprawy o przeważającym charakterze fachowo-technicznym ³⁾, opracowywanie konkretnych projektów obowiązujących przepisów będzie obowiązkiem Biura OL, które prace te wykonywać będzie na podstawie tez, ustalonych poprzednio przez właściwe komórki fachowo-techniczne.

Do komórek fachowo-technicznych należeć będzie bezpośrednio opracowywanie takich tylko konkretnych projektów obowiązujących przepisów, których całkowitą treść wyczerpują wyłącznie momenty fachowo-techniczne ⁴⁾).

Analogiczna organizacja może być wprowadzona ⁵⁾ również w tych resortach, załatwiających sprawy o przeważającym charakterze prawno-administracyjnym, które w poszczególnych komór-

¹⁾ W przeciwnym razie w resorcie np. spraw wewnętrznych, który we wszystkich wydziałach posiada prawników, pisanie wszystkich ustaw i rozporządzeń obciążałoby tylko biuro OL, w którym trzeba by skupić nadmierną ilość prawników ze szkodą innych wydziałów. Oczywiście dla szczególnie wielkich robót legislacyjnych (np. Ustawy samorządowej) można przy odpowiednim Departamencie lub Biurze OL zorganizować czasowo osobną grupę prawników specjalistów.

²⁾ Biuro OL nie będzie zatem biurem „prawnym“, lecz „legislacyjnym“.

³⁾ O trafność określeń „prawno-administracyjny“ i „fachowo-techniczny“ nie zamierzam się spierać. Chodziło o przeciwstawienie roboty prawniczej roboty t. zw. fachowej (lekarz, inżynier). Zresztą te oba elementy są najczęściej zmieszane i dlatego słusznie w cyt. rozp. z 13 sierpnia 1931 jest mowa o sprawach „o przeważającym charakterze“ fachowym albo prawnym.

⁴⁾ Np. normalizacja materiałów budowlanych, instrukcje techniczne, le-karskie i t. p.

⁵⁾ Bądź w całości, bądź w części i czasowo.

kach organizacyjnych nie posiadają narazie dostatecznej ilości sił prawniczych, przygotowanych do opracowywania obowiązujących przepisów.

§ 19. Organizacja wewnętrzna Biura O. L. i jego stosunek do Podsekretarza Stanu dla spraw organizacyjnych, będą unormowane na zasadach, ustalonych w „ustawie o organizacji administracji rządowej¹⁾“.

W resortach, o których mowa w pktcie 2 § 16, urzędnicy z wykształceniem prawniczym nie będą przydzielani do Departamentów (Wydziałów) załatwiających sprawy o przeważającym charakterze fachowo-technicznym²⁾.

§ 20. W każdej władzy lokalnej, do której zakresu działania należy przygotowywanie i wydawanie obowiązujących przepisów, będzie powołana do życia komórka OL.³⁾

Statuty organizacyjne i regulaminy poszczególnych urzędów określą, w ramach zasad ogólnych, ustalonych przez Radę Ministrów:

1) stanowisko organizacyjne oraz szczegółowy zakres i sposób działania komórek OL;

2) szczegółowe obowiązki innych komórek organizacyjnych w tych urzędach w sprawach, który dotyczy norma niniejsza⁴⁾.

Przepis §16 będzie miał odpowiednie zastosowanie.

§ 21. Komórka OL w Urzędzie Wojewódzkim, wchodząca w skład wydziału ogólnego w tym Urzędzie⁵⁾, prowadzi redakcję Dziennika Wojewódzkiego a w związku z tem sprawuje nadzór nad zagadnieniami techniki legislacyjnej⁶⁾ w stosunku do wszyst-

¹⁾ Por. Tom VI materiałów Komisji dla Usprawnienia Administracji Publ.

²⁾ W interesie ekonomji sił urzędniczych, jako też dla zapewnienia prawu istotnego autorytetu a biurom fachowo-technicznym należytej pomocy prawnej, wszystkie siły prawnicze powinny być skupione razem.

³⁾ Por. pkt 4 art. 35 rozp. Prez. z 19 stycznia 1928 r. Dz. U. R. P. Nr. 11 poz. 86.

⁴⁾ Warunki są tu te same, jak w ministerstwach.

⁵⁾ Por. pkt. 4 art. 35 rozp. Prez. z 19 stycznia 1928 Dz. U. R. P. Nr. 11 poz. 86.

⁶⁾ Dzienniki Wojewódzkie są ważnym organem (por. art. 38 cytow. rozp. Prez. z 19 stycznia 1928 r.). Gdyby Urząd Wojew. mógł rozporządzać większym aparatem legislacyjnym, powinienby badać odnośne publikacje także pod względem podstawy prawnej (obecnie por. § 4 rozp. Rady Min. z 5 lipca 1928 r. Dz. U. R. P. Nr. 72 poz. 648).

kich władz i urzędów, których przepisy podlegają obowiązkowi publikacji w Dzienniku Wojewódzkim.

2) Naczelne kierownictwo.

§ 22. Prezes Rady Ministrów jest odpowiedzialny za stosowanie postanowień normy niniejszej we wszystkich działach administracji rządowej.

Obowiązek ten Prezes Rady Ministrów realizuje za pośrednictwem, względnie przy pomocy Komisji Kodyfikacyjnej, oraz przydanego jej aparatu urzędowego.

§ 23. Prezes Rady Ministrów władny jest poszczególnym ministrom wskazywać konkretne zadania organizacyjne na tle postanowień normy niniejszej i określać terminy ich wykonania¹⁾.

Obowiązki i prawa poszczególnych ministrów w tym zakresie, wynikające z normy niniejszej, przechodzą za każdym razem na Prezesa Rady Ministrów, ilekroć właściwy minister w terminie ustanowionym w normie niniejszej, względnie ustalonym przez Radę Ministrów albo przez Prezesa Rady Ministrów — obowiązkowi tego nie dopełnił.

§ 24. Komisja Kodyfikacyjna składa się:

1) z Prezydenta²⁾ i wiceprezydentów³⁾ mianowanych przez Prezydenta R. P. na wniosek Prezesa Rady Ministrów, przedłożony po porozumieniu się z Marszałkami Sejmu i Senatu⁴⁾;

2) z członków⁵⁾, mianowanych przez Prezydenta R. P. na wniosek Prezesa Rady Ministrów, przedłożony po porozumieniu się z Prezydentem Komisji.

¹⁾ Por. art. 8 mojego projektu „ustawy o organizacji administracji rządowej“. (Tom VI materiałów Kom. dla Uspr. Admin. Publ.).

²⁾ W obowiązującej ustawie o Komisji Kod. jest mowa o „prezydencie“. Ten tytuł obowiązuje dotąd. W swoim czasie, ze względu na tytuł przysługujący Naczelnikowi Państwa, zmieniono „Prezydenta Ministrów“ na „Prezesa Rady Ministrów“. Nie wydaje mi się to słusznem, gdyż w konsekwencji należało zastrzec wyłączność tytułu prezydenta; tymczasem mamy prezydentów w bankach, towarzystwach akcyjnych i t. p. Dlatego istniejący od tylu lat tytuł „Prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej“ powinien być utrzymany.

³⁾ Wobec ogromu zakresu działania Komisji oznaczanie zgóry ich liczby nie wydaje się słusznem.

⁴⁾ Por. art. 5 ustawy obowiązującej o Komisji Kodyfikacyjnej.

⁵⁾ Oznaczenie zgóry ich liczby lub też podział na członków „z pierwszej nominacji“ i „z dalszych nominacji“ nie wydaje się właściwy.

§ 25. Prezydent, wiceprezydenci i członkowie Komisji będą mianowani z pośród osób, posiadających pełne uniwersyteckie studia prawnicze¹⁾).

Pięciu członków Komisji mianowanych będzie z pośród Prezesów lub sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a pięciu z pośród Prezesów lub sędziów Sądu Najwyższego²⁾).

§ 26. Nie mogą wchodzić w skład Komisji Kodyfikacyjnej:

- 1) posłowie i senatorowie;
- 2) czynni urzędnicy państwowi, z wyjątkiem profesorów szkół akademickich;
- 3) czynni zawodowi wojskowi;
- 4) osoby, pełniące takie funkcje, z którymi połączone jest wynagrodzenie płatne z budżetu państwowego lub też z funduszków przedsiębiorstw państwowych³⁾).

§ 27. Komisja Kodyfikacyjna uchwała regulamin, który określa wewnętrzną organizację Komisji, sposób jej obrad i prac oraz inne urządzenia⁴⁾).

§ 28. Tworzy się Sekretarjat Generalny Komisji Kodyfikacyjnej.

Sekretarjat Generalny składa się z urzędników stałych, powoływanych wyłącznie z pośród kierowników i urzędników ministerjalnych Biur O. L.⁵⁾).

Przy mianowaniu pierwszego składu Sekretarjatu Generalnego dopuszczalne są wyjątki od powyższej zasady.

Prezes Rady Ministrów, za zgodą zainteresowanych ministrów lub też na podstawie upoważnienia Rady Ministrów może

¹⁾ Ten wymóg łączy się koniecznie z ustępem pierwszym § 34 projektu, natomiast zawarte w niektórych projektach ustaw o Radzie Stanu określenia „wybitni mężowie nauki“, „wybitni prawnicy“ i t. p. — rozumieją się same przez się.

²⁾ Por. projekt J. Kopczyńskiego o Radzie Stanu — w części VI pracy niniejszej.

³⁾ Skład Komisji musi gwarantować fachowość, bezstronność, niezależność wobec Rządu i usunięcie momentów politycznych.

⁴⁾ Z tych samych (por. uwaga do § 26) względów Komisja Kod. powinna posiadać jak najdalej idącą autonomję.

⁵⁾ To określa zarazem, w związku z § 13 projektu, ich kwalifikacje. Chodzi o stałą wymianę osób między władzami lokalnymi, centralnymi i Sekretarjatem Gen. dla uzyskania kadr ludzi, znających technikę kodyfikacyjną, oraz prawo w życiu.

powoływać czasowo do współpracy w Sekretarjacie Gen. poszczególnych urzędników ministerjalnych Biur O. L.

§ 29. Na czele Sekretarjatu Generalnego stoi Sekretarz Generalny w III stopniu służbowym, mianowany z pośród urzędników Sekretarjatu ¹⁾).

Pierwszy Sekretarz Generalny może być mianowany z poza tego grona.

§ 30. Sekretarjat Generalny jest:

- 1) Biurem Komisji Kodyfikacyjnej;
- 2) Biurem Prezesa Rady Ministrów ²⁾).

Sekretarjat Generalny podlega pod względem osobowym ³⁾ Prezesowi Rady Ministrów, który wszelkie związane z tem zarządzenia wydaje na podstawie wniosków, względnie po uprzednim zasięgnięciu opinii Prezydenta Komisji Kodyfikacyjnej.

§ 31. Jako Biuro Komisji Kodyfikacyjnej Sekretarjat Generalny podlega pod względem służbowym Prezydentowi tej Komisji i załatwia według jego wskazówek sprawy w zakres działania Komisji Kodyfikacyjnej wchodzące.

Regulamin Komisji Kodyfikacyjnej ustali, w jakim zakresie Prezydent Komisji funkcje swoje w stosunku do Sekretarjatu Generalnego może przekazywać wiceprezydentom ⁴⁾).

§ 32. Jako Biuro Prezesa Rady Ministrów Sekretarjat Generalny podlega pod względem służbowym Prezesowi Rady Ministrów i załatwia sprawy, przekazane mu statutem organizacyjnym Prezydium Rady Ministrów.

§ 33. Obowiązki i prawa Komisji Kodyfikacyjnej obejmują:

- 1) naczelny fachowy nadzór nad stroną prawną i techniczno-legislacyjną tych obowiązujących przepisów, których wydawanie, względnie inicjowanie należy do Rządu;
- 2) fachową pomoc w pracach ustawodawczych Sejmu i Senatu ⁵⁾);

¹⁾ To określa zarazem jego przygotowanie w związku z ust. 2 § 28. Musi on znać koniecznie technikę wewnętrznego urzędowania administracji rządowej.

²⁾ Bezpośrednia obsługa Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów obejmuje szereg funkcji, dla których Prezes Rady Ministrów musi dysponować bezpośrednio własnym biurem.

³⁾ zaś §§-y 31 i 32 mówią o podległości „służbowej“.

⁴⁾ Zwłaszcza tym, którzy będą urzędowali stale (por. § 43).

⁵⁾ Chodzi o konieczne powiązanie legislacji rządowej z pracami w ciałach ustawodawczych (por. § 37).

3) publikowanie obowiązujących przepisów.

§ 34. Komisja Kodyfikacyjna reprezentuje fachowy autorytet prawniczy.

Zagadnienia oparte w przeważającej mierze na elementach innych gałęzi wiedzy fachowej, jako też zagadnienia o przeważającym charakterze politycznym, nie wchodzą w bezpośredni zakres decyzji Komisji¹⁾.

O ile dla rozstrzygnięcia kwestyj prawnych lub techniki legislacyjnej niezbędne są wyjaśnienia co do strony fachowej zagadnienia, Komisja zażąda tych wyjaśnień od właściwego ministerstwa, względnie za jego pośrednictwem od odpowiedniego ciała doradczego, o ile ono dla tych spraw przy danem ministerstwie lub przy Prezydium Rady Ministrów istnieje.

W ten sam sposób Komisja może zasięgać opinii reprezentacji samorządu gospodarczego i zawodowego.

§ 35. Regulamin Komisji wskaże, czyich opinii zasięgać będzie Komisja w sprawach językowych²⁾.

§ 36. W zakresie funkcji, o których mowa w pktcie 1) § 33 Komisja Kodyfikacyjna:

1) ewidencjonuje, planuje oraz koordynuje prace legislacyjne Rządu i poszczególnych ministerstw³⁾ (§ 150);

2) reguluje zasady techniki legislacyjnej⁴⁾;

3) rozpatruje sprawy sporne między ministerstwami na tle stosowania normy niniejszej, z zastrzeżeniem ewent. ostatecznej decyzji Rady Ministrów;

4) współdziała w biegu legislacji obcej i własnej (§ 84);

5) przejmuje i spełnia w dalszym ciągu prace Komisji Kodyfikacyjnej, utworzonej ustawą z dnia 3 czerwca 1919 r.⁵⁾;

¹⁾ Komisja Kod. utrzyma swój autorytet, o ile będzie właśnie tylko autorytetem prawniczym.

²⁾ Jest to specjalność *sui generis* (por. art. 59 regulaminu obrad Senatu).

³⁾ Musi istnieć jeden wspólny ogólno-resortowy plan legislacyjny, stopniowo realizowany i uzgodniony także z planem legislacyjnym ciał ustawodawczych (por. § 11).

⁴⁾ Może w ten sposób doczekamy się wreszcie ustawy ustalającej zasady techniki legislacyjnej.

⁵⁾ Istnienie osobnej Komisji Kod. dla prawa sądowego nie wydaje się wskazane ze względu na ścisłą łączność wszystkich dziedzin prawnych oraz jednolite zasady techniki legislacyjnej. Przeważna część projektów o Radzie Stanu stoi na tem samem stanowisku.

6) opracowuje projekty ustaw i rozporządzeń z wszelkich dziedzin prawa, bądź z własnej inicjatywy, bądź na specjalne zlecenie Rządu;

7) spełnia inne czynności, wynikające z osobnych postanowień normy niniejszej, czuwa nad jej stosowaniem i inicjuje potrzebne w tym zakresie zarządzenia;

8) wydaje opinie prawne na żądanie Prezesa Rady Ministrów, względnie poszczególnych ministrów, przedłożone Komisji za jego pośrednictwem¹⁾.

§ 37. W zakresie funkcji, o których mowa w punkcie 2 § 33 Komisja Kodyfikacyjna²⁾:

1) opracowuje na żądanie Sejmu projekty ustaw oraz uchwał sejmowych;

2) wydaje na żądanie Sejmu opinie ze stanowiska prawnego oraz techniki legislacyjnej, o projektach wnoszonych z inicjatywy poselskiej;

3) uczestniczy imieniem Rządu w rozpatrywaniu projektów ustawodawczych, ze stanowiska prawnego oraz techniki legislacyjnej;

4) wydaje opinie prawne na żądanie Marszałków Sejmu i Senatu.

§ 38. Żaden projekt rządowy nie może być wniesiony do Sejmu bez uprzedniego zasięgnięcia opinii Komisji Kodyfikacyjnej³⁾.

Opinia Komisji Kodyfikacyjnej dotyczy tylko kwestyj prawnych oraz techniczno-legislacyjnych.

Sejm może zażądać, ażeby opinia wyrażona przez Komisję Kodyfikacyjną, została dołączona do przedłożenia rządowego.

§ 39. Regulaminy obrad Sejmu i Senatu będą uzupełnione postanowieniami, dotyczącymi stosunku do Komisji Kodyfikacyjnej.

§ 40. W zakresie funkcji, o których mowa w punkcie 3 § 33, Komisja Kodyfikacyjna:

¹⁾ Pośrednictwo Prezesa Rady Ministrów zahamuje zbyt ni napływ tych opinij.

²⁾ Ugruntowanie autorytetu Komisji Kod. na terenie sejmowym ma pierwszorzędne znaczenie dla całego problemu uporządkowania ustawodawstwa.

³⁾ Przepis tego paragrafu ma na celu zapobiec pomijaniu Komisji Kodyf. oraz umocnić autorytet Komisji w stosunku do Rządu.

1) wydaje Dziennik Ustaw R. P. oraz Centralny Dziennik Ministerjalny;

2) czuwa nad systematyzowaniem obowiązującego ustawodawstwa i inicjuje zmiany, konieczne dla usunięcia sprzeczności i rozbieżności;

3) ogłasza usystematyzowane zbiory przepisów, bądź w formie półurzędowej, bądź też, na podstawie osobnego upoważnienia ustawowego, w tekście oficjalnym (§§ 76, 77);

4) inicjuje opracowywanie i ogłaszanie jednolitych tekstów tych przepisów, które uległy nowelizacji (§ 75);

5) inicjuje zarządzenia mające na celu rozpowszechnianie i udostępnianie obowiązujących przepisów.

§ 41. Regulamin Komisji Kodyfikacyjnej ustali:

1) które czynności Komisji będą wymagały decyzji plenum;

2) które czynności będą załatwiane w Sekcjach Komisji¹⁾;

3) które czynności Komisji będą załatwiane przez Sekretarjat Gen. w imieniu Komisji i za aprobatą Prezydenta, wiceprezydentów lub Sekretarza Generalnego²⁾.

§ 42. Prezydent Komisji, a w granicach ustalonych regulaminem wiceprezydenci, — reprezentują Komisję nazewnątrz.

Czynności przedsiębrane przez nich jednoosobowo w granicach ustalonych regulaminem, w szczególności opinie i oświadczenia w tym zakresie wydawane — uważa się za czynności i opinie Komisji — w rozumieniu normy niniejszej³⁾.

Regulamin określi, w jakich wypadkach Komisja może być reprezentowana przez poszczególnych członków oraz przez Sekretarjat Generalny (§ 153).

§ 43. Regulamin Komisji określi, w jakim zakresie oraz w jakiej kolejności Prezydent, względnie wiceprezydenci oraz

¹⁾ Ustalanie zgóry, jakie mają być sekcje w Komisji oraz — w związku z tem — jakie departamenty czy wydziały ma obejmować Sekretarjat Gen., wydaje mi się przedwczesnem i niepotrzebnem.

²⁾ Tu należy m. in. cały udział w uzgadnianiu międzyministerjalnem projektów ustaw i rozporządzeń, z wyjątkiem kwestyj ważniejszych z dziedziny prawa i techniki legislacyjnej, które będą rozpatrywane przez Komisję.

³⁾ Ten przepis ma na celu ułatwić Komisji nadążenie za tempem bieżących prac legislacyjnych Sejmu, gdyż w przeciwnym razie Komisja mogłaby się stać hamulcem w tej pracy. Temu samemu celowi służy także § 43 projektu, ustanawiający urządowanie Komisji w permanencji.

członkowie Komisji, będą obowiązani urzędować stale, dla utrzymania ciągłości pracy Komisji i Sekretarjatu Gen. oraz współudziału w bieżących czynnościach Rządu i ciał ustawodawczych.

§ 44. Członkowie Prezydjum Komisji Kodyfik. ewentualnie także poszczególni członkowie tej Komisji, mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady Ministrów oraz Sejmu i Senatu i zabierać głos w sprawach, należących do kompetencji Komisji.

Za zgodą Prezesa Rady Ministrów poszczególne referaty Komisji mogą być przedstawiane na Radzie Ministrów także przez urzędników Sekretarjatu Gen.

§ 45. W rocznych i kwartalnych planach czynności Komisji będą, w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów oraz zainteresowanymi ministrami, uzgodnione i ustalone terminy¹⁾ poszczególnych prac legislacyjnych Komisji i Rządu.

W sprawach bieżącej legislacji własnej i obcej Komisja jest związana terminami obowiązującymi w stosunkach między ministerstwami²⁾.

3) Sejm i Senat.

§ 46. Zagadnień organizacyjnych, związanych z pracami legislacyjnymi Sejmu i Senatu, dotyczą §§ 173 i nast. normy niniejszej.

IV. Organa Publikacyjne.

§ 47. Wszystkie „obowiązujące przepisy“ podlegają obowiązkowi ogłoszenia³⁾.

§ 48. Są dwa wydawnictwa urzędowe dla ogłaszania⁴⁾ obowiązujących przepisów:

- 1) Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P.);
- 2) Centralny Dziennik Ministerjalny (Dz. Min.).

¹⁾ Takie terminy przewidują z reguły różne projekty w spr. utworzenia Rady Stanu.

²⁾ Nie może być inaczej, o ile Komisja nie ma hamować tych prac. Zresztą w/g § 115 sama Komisja określa ogólnie te terminy, będzie zatem brała pod rozwagę także i swój własny udział.

³⁾ W ten sposób przepisy te zostaną ujawnione, co umożliwi ich kontrolę prawną oraz uczyni je dostępnymi dla kół zainteresowanych.

⁴⁾ Rozumie się, że to „ogłaszanie“ w Dzienniku Ustaw R. P. (publikacja) ma zgła inną doniosłość prawną, aniżeli ogłaszanie w Centr. Dzienniku Min.

§ 49. Obowiązujące przepisy wydawane przez władze lokalne, ogłasza się w Dziennikach Wojewódzkich.

Przepisy, które regulują obecnie tryb wydawania Dzienników Wojewódzkich, będą uzgodnione z zasadami zawartymi w normie niniejszej.

§ 50. Wydawnictwa, o których mowa w § 48, wydaje Komisja Kodyfikacyjna.

Z tego tytułu Komisja Kodyfikacyjna ma obowiązek i prawo:

1) badać nadesłane do ogłoszenia przepisy w granicach postanowień normy niniejszej;

2) ogłaszać te przepisy we właściwym organie¹⁾.

W razie różnicy zapatrywań między Komisją a poszczególnymi ministrami decyduje Rada Ministrów.

§ 51. W Dz. U. R. P. ogłasza się²⁾:

1) Ustawy państwowe;

2) Rozporządzenia Prezydenta R. P. z mocą ustawy;

3) Uchwały Sejmu, powzięte w myśl art. 44 ust. 7 Konstytucji, uchylające wymienione wyżej w pktcie 2 rozporządzenia Prezydenta R. P., a podpisane przez Marszałka Sejmu;

4) Umowy międzynarodowe, zawarte na zasadzie art. 49 Konstytucji, oraz zatwierdzone w drodze prawodawczej, lub zawarte z mocy upoważnienia ustawowego umowy Rzeczypospolitej z Wolnem Miastem Gdańskiem;

5) Dekrety Prezydenta R. P., wydane w zakresie Najwyższego Zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa (art. 46 Konstytucji i rozporządzenie Prezydenta R. P. z dnia 6 sierpnia 1926 r. Dz. U. R. P. Nr. 79, poz. 444);

6) Rozporządzenia Prezydenta R. P., Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, o ile stanowią ogólnie o prawach i obowiązkach obywateli i są wydane z upoważnienia ustawy oraz z powołaniem się na nią;

¹⁾ Jeżeli zatem przepis, nazwany skromnie „okólnikiem“, będzie miał treść rozporządzenia stanowiącego o prawach i obowiązkach, to Komisja Kodyf. po odpowiednim przerobieniu go, zarządzi ogłoszenie w Dz. U. R. P. o ile dane ministerstwo, wobec tej perspektywy, nie zdecyduje się na wycofanie swego projektu.

²⁾ W porównaniu ze stanem obecnym następuje zmiana tylko w pktcie 10.

7) oświadczenia Prezesa Rady Ministrów, wymieniałe rozporządzenia Prezydenta R. P. z mocą ustawy, które tracą moc obowiązującą wskutek niezłożenia ich Sejmowi w myśl art. 44 ust. 7 Konstytucji;

8) oświadczenia Rządu, stwierdzające zajęcie warunków, od których zależy moc obowiązująca umów międzynarodowych, oraz oświadczenia Rządu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej imieniem Wolnego Miasta Gdańska lub o przystąpieniu państw obcych, do umów międzynarodowych, zawartych przez Rzeczpospolitą Polską;

9) Oświadczenia Prezesa Rady Ministrów o wyrażeniu wymaganej ustawą zgody Sejmu Śląskiego na wejście w życie na obszarze województwa śląskiego aktów, wspomnianych w punkcie 1 i 2;

10) Inne akty prawne, których ogłoszenie w Dz. U. R. P. winno nastąpić z mocy szczególnego przepisu ustawy, a w szczególności:

1) akty wymienione w § 53 normy niniejszej;

2) Rozporządzenia wykonawcze¹⁾ Prezydenta R. P., Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, o ile są wydane z upoważnienia ustawy oraz z powołaniem się na nią, a dotyczą:

a) określenia właściwości rzeczowej poszczególnych władz i urzędów;

b) podziału administracyjnego;

c) zasad wewnętrznej organizacji oraz trybu urzędowania administracji rządowej.

§ 52. Nie będą odtąd ogłaszane w Monitorze Polskim „obowiązujące przepisy“ w rozumieniu normy niniejszej.

Akty zamieszczane dotychczas w części urzędowej Monitora Polskiego, o ile w myśl § 51 nie podlegają ogłoszeniu w Dz. U. R. P., będą ogłaszane w Dz. Min.²⁾.

¹⁾ Jest to konieczne, mojem zdaniem, rozszerzenie ustawy o Dz. U. R. P. (możnaby to ewentualnie nazwać także *sui generis* interpretacją punktu 6 § 51 niniejszego projektu). Obecnie wynikają spory, czy tematy, projektowane przeze mnie w pktcie 10 a) do c), mają być ogłaszane w Dz. U. R. P., czy nie (por. rozporządzenia z 30 czerwca 1930 Dz. U. R. P. Nr. 55 poz. 464, z dnia 2 lipca 1931 r. Dz. U. R. P. Nr. 66 poz. 546, — jako też z 31 stycznia 1930 Monitor Polski Nr. 33 poz. 58, albo z 11 czerwca 1929 Monitor Nr. 138, poz. 356).

²⁾ Cały ten przepis może ulec zmianie, w razie przyjęcia alternatywnego wniosku, ażeby takim Centralnym Dziennikiem Min. uczynić Monitora Polskiego.

§ 53. Kasuje się Dziennik Taryf i Rozporządzeń Kolejowych¹⁾.

Rozporządzenia Ministra Komunikacji dotyczące taryf, wydawane na podstawie art. 4 p. 9 ustawy z dnia 12 czerwca 1924 (Dz. U. R. P. Nr. 57 poz. 580), jako też te rozporządzenia i inne akty Ministerstwa Komunikacji, które w myśl § 51 wchodzi w zakres Dz. U. R. P. będą ogłaszane w tym dzienniku — wszystkie inne w Dz. Min.

§ 54. Postanowienia art. 2, 3, 4 Rozporządzenia Prezydenta R. P. z 23.XII 1927 r. w sprawie wydawania Dz. U. R. P. (Dz. U. R. P. Nr. 3, poz. 18 z r. 1928 z uwzględnieniem zmian, wprowadzonych ustawą z 12 lutego 1930 Dz. U. R. P. Nr. 13 poz. 89) obowiązują nadal.

§ 55. Dz. U. R. P. dzieli się na działy²⁾, które obejmują przepisy z zakresu poszczególnych resortów.

Rada Ministrów na wniosek Komisji Kodyf. może ilość działów powiększyć.

§ 56. Poszczególne numery Dz. U. R. P. będą w miarę możliwości obejmowały przepisy, dotyczące tylko jednego działu. W numerach zawierających przepisy z kilku działów, będą przepisy z każdego poszczególnego działu zgrupowane razem.

Sposób układu i drukowania poszczególnych numerów Dz. U. R. P. będzie przystosowany do możliwości formowania poszczególnych działów w odrębne komplety i odrębnego prenumerowania tych kompletów³⁾.

§ 57. Dotychczasowy sposób wydawania poszczególnych numerów Dz. U. R. P. zaopatrzonych numerami bieżącymi arabskimi, rozpoczynającymi się corocznie od Nr. 1⁴⁾ nie ulega zmianie.

¹⁾ Ponieważ stosownie do § 55 projektu Dziennik Ustaw ma się dzielić na działy, które można będzie osobno prenumerować, nie ma potrzeby wydawania osobnego Dziennika Taryf.

²⁾ O tej reformie obszerniej w uzasadnieniu projektu. Łączy się ona bezpośrednio z problemem udostępnienia przepisów.

³⁾ Więc np. niektóre kartki Dz. U. R. P. będą musiały być drukowane tylko po jednej stronie.

⁴⁾ Numer jest potrzebny, gdyż symbolizuje całość, z której wydaniem łączą się skutki przewidziane w art. 2 rozp. Prez. z 23 grudnia 1927 w spr. wydawania Dz. U. R. P.

Oznaczanie poszczególnych pozycji numerami bieżącymi arabskimi, rozpoczynającymi się corocznie od poz. 1 — obowiązuje nadal.

Przy każdej pozycji będzie podany w nawiasie numer odpowiedniego działu Dz. U. R. P. wyrażony w cyfrze rzymskiej.

§ 58. Cytowanie przepisów ogłoszonych w Dz. U. R. P. następuje przez wskazanie kategorii przepisu, jego daty i przedmiotu oraz pozycji Dz. U. R. P., pod którą został ogłoszony (np. Rozporządzenie Prezydenta R. P. z dnia 23 grudnia 1927 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej — Dz. U. R. P. poz. 18¹⁾ z 1928 r.

§ 59. Przepisy, które w myśl normy niniejszej nie podlegają publikacji w Dz. U. R. P., będą ogłaszane w Centralnym Dzienniku Ministerjalnym (Dz. Min.).

Postanowienia § 55—58 normy niniejszej mają do Dz. Min. odpowiednie zastosowanie²⁾).

§ 60. Błędy powstałe przy ogłaszaniu w Dz. U. R. P. i Dz. Min. będą prostowane w sposób wskazany w art 6 rozporz. Prez. R. P. z 23 grudnia 1927 r. cytowanego w § 58; uprawnienia z pktu c) tego artykułu należą do Komisji Kodyf.

§ 61. Sposób ogłaszania obowiązujących przepisów w Dziennikach Wojew. określają istniejące w tej mierze przepisy, ze zmianami wynikającymi z normy niniejszej.

V. Rozpowszechnianie i udostępnianie obowiązujących przepisów.

§ 62. Komisja Kodyf. w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych ma obowiązek i prawo przedkładania Radzie Ministrów wniosków dotyczących rozpowszechniania obowiązujących przepisów i ich udostępniania urzędom, urzędnikom i szerokim sferom ludności, ze szczególnem uwzględnieniem tych kół ludności, które w wykonywaniu poszczególnych przepisów są specjalnie zainteresowane.

§ 63. Na obszarze Województwa obowiązek udostępniania i rozpowszechniania obowiązujących przepisów ciąży na wojewodzie, na obszarze powiatu na staroście.

¹⁾ Cytowanie numerów, oprócz pozycji, komplikuje i jest zbędne.

²⁾ m. i. podział Dz. Min. na działy.

Z tego tytułu powyżsi urzędnicy mają obowiązek i prawo:

- 1) wydawać we własnym zakresie wszystkie niezbędne zarządzenia wykonawcze;
- 2) czuwać nad stosowaniem przepisów normy niniejszej przez inne władze i urzędy rządowe oraz samorządowe;
- 3) przedkładać Komisji Kodyf. spostrzeżenia i wnioski w tym względzie.

§ 64. Sądy, władze centralne i władze administracji ogólnej obowiązane są prenumerować Dz. U. R. P. w całości.

Wszystkie inne władze i urzędy rządowe obowiązane są prenumerować te działy Dz. U. R. P. które na wniosek Komisji Kodyf. wskaże dla poszczególnych władz i urzędów Rada Ministrów.

Rada Ministrów władna jest na poszczególne urzędy rządowe nałożyć obowiązek prenumerowania Dz. U. R. P. w całości.

§ 65. Samorządy terytorjalne: wojewódzkie, powiatowe oraz miejskie w miastach, stanowiących osobne powiaty dla celów administracji rządowej, są obowiązane prenumerować Dz. U. R. P. w całości.

Rada Ministrów na wniosek Komisji Kodyf. oznaczy, w jakim zakresie inne organa samorządu terytorjalnego, jako też reprezentacje samorządu gospodarczego i zawodowego, obowiązane są prenumerować Dz. U. R. P.

§ 66. Władze centralne, jako też władze administracji ogólnej i samorządy terytorjalne: wojewódzkie, powiatowe oraz miejskie w miastach, stanowiących osobne powiaty dla celów administracji rządowej, są obowiązane prenumerować Dz. Min. w całości.

Rada Ministrów na wniosek Komisji Kodyf. oznaczy, w jakim zakresie sądy oraz niewymienione wyżej władze rządowe i samorządowe, jako też reprezentacje samorządu gospodarczego i zawodowego, obowiązane są prenumerować Dz. Min.

§ 67. Osoby prywatne mogą prenumerować Dz. U. R. P. i Dz. Min. bądź w całości, bądź poszczególnymi działami.

§ 68. Celem udostępnienia szerokim sferom ludności korzystania z Dz. U. R. P. oraz Dz. Min.:

- 1) w każdej powiatowej władzy administracyjnej ogólnej, w magistracie miasta stanowiącego osobny powiat dla celów administracji rządowej, oraz w biurze wydziału powiatowego, będzie

w oznaczonych godzinach wyłożony do bezpłatnego przeglądania dla wszystkich zgłaszających się komplet Dz. U. R. P i Dz. Min., zaś we wszystkich innych urzędach powiatowych będzie wyłożony do bezpłatnego przeglądania ten dział Dz. U. R. P. i Dz. Min., który podlega w danym urzędzie obowiązkowej prenumeracie;

2) ten sam obowiązek ciąży na organach samorządu gospodarczego i zawodowego.

§ 69. Rada Ministrów na wniosek Komisji Kodyf. będzie decydowała w poszczególnych wypadkach, które przepisy, obchodzące w szczególniejszy sposób szerokie koła ludności, mają być na obszarze wszystkich lub poszczególnych województw podane w całości lub w części do publicznej wiadomości, bądź to drogą plakowania, bądź ogłaszania w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Wykonanie powyższych decyzji Rady Ministrów, względnie czuwanie nad ich wykonaniem, należy do wojewodów i starostów.

§ 70. Będą wydane specjalne przepisy dotyczące udostępnienia obowiązujących przepisów ludności należącej do mniejszości narodowych, a nie posiadającej dostatecznej znajomości języka polskiego.

§ 71. Celem spopularyzowania obowiązujących przepisów będą do programu nauczania najwyższej klasy każdego typu szkoły wprowadzone obowiązkowe wykłady teoretyczne i praktyczne o obowiązujących przepisach, o organach publikacyjnych i o sposobie posługiwania się nimi.

Słuchacze szkół wyższych, bez względu na fakultet, obowiązani są w ciągu jednego półroczu uczęszczać na wykłady ogólnych zasad prawa i uczestniczyć w praktycznych ćwiczeniach na temat zaznajomienia się z organami publikacyjnymi i sposobem posługiwania się nimi.

§ 72. Przy każdym wydziale powiatowym będzie utworzone biuro porady prawnej. Biuro to będzie utrzymywało na składzie druki podań i próśb, oraz odwołań i innych środków prawnych w sprawach typowych, z zakresu całej administracji rządowej i samorządowej.

Wojewoda będzie ustalał maksymalne normy wynagrodzenia za udzielane w biurze porady, oraz normy kosztów sprzedawanych druków.

§ 73¹⁾. Do wszystkich przepisów, określających organizację i sposób urzędowania urzędów publicznych będą włączone postanowienia:

1) wskazujące te stanowiska, które mogą być powierzone jedynie urzędnikom posiadającym pełne studia prawnicze;

2) ustalające te kategorie decyzji i innych czynności urzędowych, które mogą być powierzone jedynie urzędnikom posiadającym pełne studia prawnicze;

3) nakładające na wszystkich urzędników obowiązek stałego studjowania przepisów i określające wymagania w tym względzie według poszczególnych kategorii i rodzaju zatrudnienia;

4) nakładające na kierowników urzędów obowiązek stałej kontroli w tym względzie;

5) wprowadzające instytucję stałych zebrań departamentowych i wydziałowych, mających na celu wspólne interpretowanie i objaśnianie obowiązujących przepisów²⁾.

§ 74. Do wszystkich norm, określających organizację i sposób urzędowania organów inspekcyjnych będą włączone przepisy, nakładające na te organa specjalny obowiązek kontroli nad stosowaniem w praktyce norm, o których mowa w § 73³⁾.

VI. Porządkowanie obowiązujących przepisów.

§ 75. Obowiązkiem Komisji Kodyf. jest ogłaszanie jednolitych tekstów obowiązujących przepisów, podlegających publikowaniu w Dz. U. R. P. W tym celu Komisja Kodyf. ma obowiązek i prawo przygotowywać, względnie inicjować przygotowanie przez właściwe ministerstwo jednolitego tekstu każdego przepisu, jeżeli:

1) przepis ten uległ najmniej trzykrotnej kolejnej nowelizacji, lub też,

2) najmniej czwarta część artykułów (paragrafów) uległa nowelizacji.

¹⁾ Punkty 1 i 2 tego §-u nie mają bezpośredniego związku z tematem, są jednak niezbędne dla zapewnienia całemu zagadnieniu powodzenia. W przyszłości należałoby je pomieścić w osobnej normie.

²⁾ Por. §§-y 90, 92 i 94 regulaminu M. S. Wewn. oraz § 36 rozporz. z 13 sierpnia 1931 r. Dz. U. R. P. Nr. 76 poz. 611.

³⁾ Sposoby udostępniania i rozpowszechniania obow. przepisów podane w §§ 62—74, można naturalnie mnożyć.

Uprawnienie Komisji Kodyf. do ogłaszania jednolitych tekstów tych aktów, które pochodzą od ciał ustawodawczych, dotyczy tylko przepisów nowelizowanych *expressis verbis*, chyba, że poszczególne ustawy lub też ustawa o Zbiorze Praw (§ 77) będą zawierały szersze w tym względzie upoważnienia.

§ 76. Do Komisji Kodyf. należy przygotowywanie względnie inicjowanie wydawnictw zbiorów przepisów, dotyczących poszczególnych działów administracji.

Zbiory takie winny obejmować przepisy wszelkiego pochodzenia i rodzaju, więc zarówno przepisy ustawodawstwa polskiego, jak przepisy państw zaborczych.

§ 77. Osobna ustawa może nałożyć na Komisję Kodyf. obowiązek wydawania urzędowego Zbioru Praw, jako wydawnictwa stałego.

Zbiór Praw będzie obejmował w układzie systematycznym jednolite, autentyczne teksty obowiązujących ustaw i rozporządzeń.

§ 78. W związku z pracami, o których mowa w § 76, 77 Komisja Kodyfikacyjna:

1) rozważy, które przepisy i w jakim zakresie obowiązują¹⁾, a które moc obowiązującą utraciły;

2) spowoduje dokonanie tłumaczenia na język polski przepisów państw zaborczych²⁾;

3) zainicjuje wydanie norm mających na celu usunięcie dostrzeżonych sprzeczności i braków w obowiązujących przepisach, jako też zastąpienie przepisów państw zaborczych jednolitymi przepisami rodzimymi.

§ 79. Do Komisji Kodyf. należy przygotowywanie skorowidzów do Dz. U. R. P. oraz Dz. Min.

Będą wydawane skorowidze kwartalne, jako też skorowidze roczne.

Roczny skorowidz jest rzeczowy i chronologiczny.

¹⁾ Takie ustalenie, chociaż podlegać będzie oczywiście ewent. kontroli sądowej, będzie jednak w praktyce ważnem ułatwieniem dla wszystkich korzystających z tych zbiorów.

²⁾ Dużo przepisów zaborczych nie doczekało się dotąd tłumaczenia, chociaż szeregi urzędników znających język niemiecki i rosyjski coraz bardziej rzadną.

§ 80. Co dwa lata każde Ministerstwo¹⁾ jest obowiązane poddać rewizji wszystkie instrukcje ogłoszone w tym okresie czasu we właściwym dziale resortowym Centralnego Dziennika Ministerjalnego, ustalić, które przepisy i w jakim zakresie utraciły moc obowiązującą, względnie stały się nieaktualne, a przepisy które uległy nowelizacji (§ 75) skomasować.

§ 81. Przepisy o wydawaniu Dzienników Wojewódzkich nałożoną na wojewodów, jako też na inne urzędy lokalne, obowiązki analogiczne do określonych w §§ 75—80.

VII. Przygotowywanie przepisów (zadania ministerstw).

§ 82. Przygotowywanie obowiązujących przepisów (zwane w dalszym ciągu „legislacją“), w rozumieniu normy niniejszej obejmuje wszystkie stadja, poczynwszy od ustalenia zagadnienia, które ma być w przepisie zrealizowane, aż do publikacji przepisu we właściwym organie.

§ 83. Wszystkie obowiązujące przepisy będą przygotowywane zgodnie z postanowieniami normy niniejszej.

Przepisy szczegółowe ustalą, które postanowienia nie mają zastosowania do aktów ogłaszanych w Centralnym Dzienniku Ministerjalnym²⁾.

§ 84. Czynności legislacyjne w resorcie obejmują:

- 1) czynności związane z przygotowywaniem przepisów z inicjatywy własnej resortu (legislacja własna);
- 2) czynności związane ze współudziałem w legislacji innych resortów (legislacja obca).

W normie niniejszej określenia „legislacja własna względnie obca“ są używane w tem znaczeniu.

§ 85. Legislacja zarówno własna, jak obca skupia się w biurze O. L. w sposób określony szczegółowo w dalszych postanowieniach.

¹⁾ Min. Spraw Wewnętrznych dokonało w swoim zakresie takiej generalnej rewizji wszystkich okólników i pism okólnych za okres 1918—1930 i wydało 2-tomowy Zbiór Zarządzeń w układzie encyklopedycznym, ze skrókami.

²⁾ Wynika to z istoty tych aktów. Akty te wyjątkowo tylko podlegają przepisom o t. zw. legislacji obcej (§§ 129—148), gdyż z reguły wydaje je jeden minister w swoim zakresie, bez uzgadniania z innymi.

Naczelny nadzór nad biegiem legislacji własnej i obcej we wszystkich resortach sprawuje Komisja Kodyfikacyjna.

§ 86. Każdy resort winien posiadać roczny i kwartalny program prac legislacyjnych¹⁾.

Program prac legislacyjnych jest wypadkową współpracy całego Ministerstwa.

Każda komórka organizacyjna i każdy referent obowiązani są sygnalizować wszystkie spostrzeżenia związane z potrzebą poczynień legislacyjnych, czy to wydania nowych norm, czy znowelizowania istniejących.

§ 87. Program prac legislacyjnych jest przedmiotem obrad periodycznych konferencji Podsekretarzy Stanu i Dyrektorów Departamentów, poczem podlega zatwierdzeniu Ministra.

Nad wykonaniem programu legislacyjnego i tempem jego realizacji czuwa Podsekretarz Stanu dla spraw organizacyjnych przy pomocy biura OL.

§ 88. Program resortowy obejmuje nie tylko ustalenie potrzeb legislacyjnych resortu w zakresie własnym, lecz również inicjatywę w stosunku do innych resortów lub Komisji Kodyfikacyjnej, co do wydania norm, których braki resort-wnioskodawca zauważył.

§ 89. Regulaminy poszczególnych ministerstw określają, jakie decyzje, zastrzeżone w części VII dla ministrów, mogą być, zwłaszcza w zakresie legislacji dotyczącej aktów podlegających ogłaszaniu w Dz. Min., przekazywane przez nich innym czynnikom (Podsekretarzowi Stanu, Dyrektorom i t. p.)²⁾.

1) Legislacja własna.

§ 90. Należy rozróżnić bieg legislacji własnej w ministerstwach:

- 1) o przeważającym charakterze prawno-administracyjnym;
- 2) o przeważającym charakterze techniczno-fachowym;

¹⁾ Por. uwagę przy § 11 pkt. 2. Brak programu powoduje, że ukazują się często legislacyjne hystera-protera, mnożą się nowelizacje, a dużo przepisów przygotowuje się dorywczo w ostatniej chwili.

²⁾ Ażeby uniknąć z jednej strony nadmiernego obarczenia ministra, z drugiej zahamowania prac.

W ministerstwach o przeważającym charakterze prawno-administracyjnym¹⁾ obowiązuje zasada, że każda komórka organizacyjna (wydział, departament) opracowuje legislację własną w swoim zakresie w całości t. j. od chwili ustalenia problemu aż do ustalenia ostatecznego tekstu uzgodnionego ze wszystkimi czynnikami.

Nie narusza to w niczem kompetencji biura OL w zakresie koordynowania prac legislacyjnych, oraz czuwania nad techniką legislacyjną.

§ 91. W ministerstwach o przeważającym charakterze techniczno-fachowym legislacja własna dzieli się w sposób następujący:

1) do obowiązku poszczególnych komórek organizacyjnych (wydziałów, departamentów) należą wstępne prace legislacyjne, t. j.:

a) ustalenie problemu;

b) zebranie materiałów;

c) naszkicowanie tez projektu;

d) uzgodnienie z innymi zainteresowanymi komórkami techniczno-fachowymi.

2) Do biura OL należy opracowanie projektu i dalszy bieg legislacji — w porozumieniu z zainteresowanymi wydziałami fachowymi — aż do chwili ogłoszenia normy w organie publikacyjnym.

§ 92. Czynnością wstępną opracowania projektu jest zgromadzenie materiałów²⁾ potrzebnych do należytego i wszechstronnego objęcia projektem wszystkich zagadnień, które mają w nim być unormowane. Do materiałów tych należą m. in.

1) przepisy prawne obowiązujące w danym przedmiocie na całym obszarze Rzeczypospolitej, lub poszczególnych jego częściach;

2) inne publikacje urzędowe (orzecznictwo sądowe i sądowno-administracyjne, zarządzenia, wyjaśnienia, okólniki i t. p.);

3) prywatne opracowania systematyczne, krytyczne i t. p., literatura fachowa polska i obca;

4) materiały porównawcze, jakoteż wszelkie inne dane oświetlające istotę zagadnienia.

1) O tem była już ogólnie mowa w § 16 i 17 proj.

2) Pierwszorzędnej wagi zagadnienie, bardzo w naszych ministerstwach zaniedbane. Wskutek tego nie tylko opracowanie ustawy, ale i jej zrozumienie oraz późniejsza interpretacja — są utrudnione.

Wszelkie te materiały, o ile nie mogą być dołączone do aktu sprawy, winien referent na akcie szczegółowo wymienić, podając tytuł, źródło, w którym je ogłoszono, bibliotekę, w której odnośne dzieło się znajduje i t. p. Co do materiałów, które dla sprawy są najbardziej istotne, należy zamieścić obszerniejszą wzmiankę lub streszczenie; dotyczy to zwłaszcza publikacyj, których wydobycie w przyszłości dla użytku urzędowego może z jakichkolwiek powodów natrafić na trudności.

§ 93. Po opracowaniu zasad projektu należy, o ile chodzi o normy podlegające ogłoszeniu w Dz. U. R. P., uzyskać zgodę Ministra na te zasady¹⁾, zaś o ile chodzi o normy podlegające ogłoszeniu w Dz. Min., osoby do tego przez ministra upoważnionej, poczem w ministerstwach o przeważającym charakterze techniczno-fachowym opracowanie przechodzi do biura OL, o ile niema zastosowania przepis ustępu drugiego § 18.

Minister, rozpatrując zasady projektu, rozważy, czy nie naręczają one zasadniczych obiekcyj politycznych, konstytucyjnych lub finansowych i w razie potrzeby zasięgnie uprzedniej opinii, względnie decyzji właściwych czynników.

§ 94. Przy redagowaniu tekstu projektu należy przestrzegać jednolitych zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń.

Komisja Kodyfikacyjna odmówi ogłoszenia przepisu, który nie został opracowany zgodnie z temi zasadami.

§ 95. Opracowanie legislacyjne każdej materji winno obejmować całokształt²⁾ zagadnienia. W tym celu przy opracowywaniu projektu każdej normy podstawowej należy opracować równocześnie:

¹⁾ Praktykowany niekiedy zwyczaj przedkładania ministrowi gotowego projektu — który on z tych czy innych powodów zmuszony jest odrzucić (najczęściej z powodów politycznych, autorom projektu poprzednio nieznanym), jest marnowaniem pracy.

²⁾ Była już o tem mowa obszerniej w uzasadnieniu nin. projektu. Podział materiału między ustawy a rozporządzenia wykonawcze jest często fatalny, nie mówiąc już o tem, że zbyt często autor ustawy, nie przemyślawszy dokładnie zagadnienia lub w pośpiechu — otwiera sobie w ustawie różne „furtki“, ażeby wypełnić potem luki ustawy. Cała ta sprawa łączy się naturalnie z zagadnieniem głębszem, konstytucyjnem, czy ustawa ma być ramowa, czy szczegółowa (por. głosy przytoczone w cz. I i VI pracy nin.).

1) wszystkie przepisy wykonawcze, a co najmniej dyspozycje tych przepisów;

2) wzory formularzy¹⁾ podań osób interesowanych oraz wzory formularzy protokółów, orzeczeń, zarządzeń i innych czynności władz, urzędów i organów wykonawczych.

§ 96. Każdy projekt normy podlegający ogłoszeniu w Dz. U. R. P. winien posiadać uzasadnienie ogólne i szczegółowe.

Uzasadnienie ogólne rozpatruje istotę zagadnienia, podaje materiały faktyczne, porównawcze i literaturę. Uzasadnienie szczegółowe nawiązuje do treści poszczególnych postanowień projektu, o ile wymagają bliższego wyjaśnienia.

§ 97. Projekty, które nie odpowiadają postanowieniom §§ 94—96 nie mogą być ani przedmiotem uzgadniania międzyministerjalnego, ani uchwały Rady Ministrów.

§ 98. Projekt opracowany w myśl zasad wyżej podanych, właściwy wydział (w ministerstwach o przeważającym charakterze techniczno-fachowym biuro OL) uzgadnia w łonie ministerstwa.

W ministerstwach o przeważającym charakterze techniczno-fachowym czynności uzgadniające, prowadzone przez biuro OL w obrębie ministerstwa, dotyczą tylko strony prawnej i redakcyjnej projektu. Natomiast fachowy wydział-wnioskodawca ma obowiązek i prawo dokonać uprzednio uzgodnienia zasad projektu, co do meritum techniczno-fachowego²⁾, z właściwymi wydziałami fachowymi, zanim prześle ten zarys, po uzyskaniu aprobaty ministra, do biura OL w celu opracowania projektu normy i nadania jej dalszego biegu.

§ 99. Czynność uzgadniania projektu przepisu w obrębie ministerstwa polega nie tylko:

1) na obowiązku przesłania projektu zainteresowanym wydziałom do wiadomości oraz zapoznania się z ich opiniami, lecz także

2) na bezwarunkowym doprowadzeniu do zgodności wszystkich zgłoszonych przez poszczególne wydziały zastrzeżeń, oraz

¹⁾ Dobre formularze mają pierwszorzędne znaczenie (jednolitość wykonywania ustawy przez wszystkie władze, ułatwienie szybkiego wprowadzenia jej w życie, pomoc dla urzędników nie mających studiów prawniczych i możliwość znacznego ich usamodzielnienia, ułatwienia aprobaty, oszczędność (system przebitkowy!), ułatwienie dla stron i t. p.).

²⁾ Gdyż biuro OL nie zna się na tych zagadnieniach.

3) jeżeli pewnych szczegółów nie uzgodniono, na przedłożeniu kwestyj tych do ostatecznej decyzji ministra. Przechodzenie do porządku dziennego nad zastrzeżeniami zgłoszonymi przez inne wydziały, jest niedopuszczalne.

Uwzględnianie zgóry w trakcie wewnętrznego uzgadniania projektu, znanych skądinąd dezyderatów innych ministerstw, dopuszczalne jest tylko o tyle, o ile zapatrywanie własnego ministerstwa pozostaje z tymi dezyderatami w zgodności. W przeciwnym razie należy w projekcie uwydatnić własny punkt widzenia, pozostawiając obronę tego stanowiska do przyszłego uzgadniania międzyministerjalnego¹⁾.

§ 100. Bez względu na to, jaki wydział dokonywa uzgadniania projektu w obrębie ministerstwa (§ 98) — nie może on w żadnym razie pominąć uzgodnienia projektu z biurem OL.

W resortach, w których opracowywanie i uzgadnianie projektów przeprowadzają zainteresowane wydziały, pozostawia się uznaniu biura OL, w jakim stadium weźmie udział w czynnościach uzgadniających.

§ 101. Sposób uzgadniania w obrębie ministerstwa reguluje się zależnie od tego, czy projekt wymaga uzgodnienia w trybie zwykłym, czy przyspieszonym.

Tryb przyspieszony wolno stosować tylko w tych wypadkach, w których to jest istotnie uzasadnione²⁾.

§ 102. Tryb uzgadniania przyspieszony odbywa się przy pomocy karty obiegowej, w sposób analogiczny, jak przy legislacji obcej (§ 132).

§ 103. Przy uzgadnianiu projektów wewnątrz ministerstwa między poszczególnymi wydziałami (Departamentami) mają odpowiednie zastosowanie przepisy §§ 135, 136, 139, 140 normy niniejszej.

Funkcja przewidziana w ostatnim ustępie § 139 jest rzeczą biura OL.

§ 104. Jeżeli zgłoszono poprawki do projektu, których wydział-wnioskodawca (Biuro OL) nie przyjmuje, winien on po-

¹⁾ Cały § 99 wynika z praktycznej obserwacji.

²⁾ Nasza robota legislacyjna, nie oparta często na ułożonym zgóry planie tych poczynąń, powoduje pewną nerwowość, która przejawia się w tem, że sprawa najpierw zalega miesiącami i latami w wydziałach, a w pewnym momencie „wybucha“ odrazu jako terminowa i musi być załatwiona pośpiesznie.

rozumieć się z właściwym wydziałem oponującym, a jeśli ich jest więcej, zwołać konferencję uzgadniającą.

§ 105. Podany w §§ 99—104 tryb uzgadniania, dotyczy tylko projektów obszerniejszych lub bardziej skomplikowanych. Projekty mniejsze, nie nasuwające szczególnych wątpliwości, winny być uzgadniane w krótkiej drodze a fakt uzgodnienia odnotowany bezpośrednio na akcie¹⁾.

§ 106. Projekt uzgodniony w łonie ministerstwa — zainteresowany wydział (a w resortach techniczno-fachowych biuro OL) przedkłada do ostatecznej aprobaty ministra, ewentualnie zdecydowania nieuzgodnionych poprawek.

Bez tej aprobaty nie wolno nadawać projektowi dalszego urzędowego biegu poza obręb ministerstwa.

Projekty przepisów ogłaszanych w Dz. Min. aprobuje minister lub osoba przez niego upoważniona.

§ 107. Niektóre projekty przepisów winny być skierowane do opinii ciał doradczych, albo też organów samorządu gospodarczego lub zawodowego.

W szczególności:

1) projekty ustaw i rozporządzeń, dotyczące spraw samorządu terytorjalnego, winny być udzielone do opinii Państwowej Radzie Samorządowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, będącej organem doradczym i opiniodawczym Rządu;

2) projekty ustaw i rozporządzeń, mające znaczenie dla dziedzin gospodarczych, reprezentowanych przez Izby Przemysłowo-Handlowe, należy udzielać od opinii tym Izbom, jeżeli interes publiczny lub pilność sprawy nie stoi temu na przeszkodzie.

Za zgodą ministra, przedstawiciele właściwych ciał doradczych mogą być zapraszani do współudziałania przy opracowywaniu projektu lub ustalaniu jego zasad²⁾.

§ 108. Z wyjątkiem wypadku, o którym mowa w ostatnim ustępie § 107, projekty mogą być przesyłane właściwym ciałom doradczym dopiero po ich uzgodnieniu w obrębie ministerstwa. Zamiar przesłania projektu do opinii, względnie zaniechanie takiego zamiaru ze względu na interes publiczny lub pilność spra-

¹⁾ Dotyczy to zwłaszcza uzgadniania przepisów, które podlegają ogłoszeniu w Centralnym Dz. Min.

²⁾ Byłoby to dużym ułatwieniem i ograniczałoby późniejszą zbędną pisaninę.

wy, właściwy wydział przy sposobności uzgadniania projektu winien podać do wiadomości biuro OL, które w razie wątpliwości w tym względzie przedłoży sprawę ze swym wnioskiem do decyzji ministra.

§ 109. Pod względem dalszego biegu projektu należy rozróżnić:

- 1) normę, której wydanie leży w całości w kompetencji danego ministra;
- 2) normę, która musi być uchwalona przez Radę Ministrów;
- 3) normę, do której wydania jest powołany dany minister w porozumieniu z innymi ministrami.

A. Normy własne (§ 109 pkt. 1).

§ 110. Normę, której wydanie leży w całości w kompetencji danego ministra, po ostatecznem uzgodnieniu wewnętrznem i podpisaniu oryginału projektu przez ministra, biuro OL¹⁾ przesyła do Komisji Kodyf., celem opublikowania.

B. Normy uchwalane przez Radę Ministrów (§ 109 pkt. 2).

§ 111. Projekt normy, która podlega uchwaleniu przez Radę Ministrów, właściwy wydział, (a w resortach techniczno-fachowych biuro OL), po ostatecznem uzgodnieniu wewnętrznem i zaaprobowaniu przez ministra, rozsyła do uzgodnienia do wszystkich ministrów bez wyjątku²⁾.

§ 112. Wydział — projektodawca (biuro OL) rozsyła projekt:

- 1) opracowany według obowiązujących zasad techniki legislacyjnej;
- 2) odpowiadający wymaganiom §§ 95 i 96;
- 3) uzgodniony z właściwymi czynnikami postronnymi (§ 107).

Jeżeli projekt lub też jego zasady były uzgadniane z władzami lokalnymi — wydział — projektodawca informuje o tem wszystkie zainteresowane ministerstwa przy sposobności rozsyłania projektu, zwłaszcza w tym wypadku, gdy podległe wła-

¹⁾ Cały kontakt z Komisją Kodyf. powinien być skupiony w biurach OL.

²⁾ Tak się dzieje dzisiaj — i słusznie — gdyż trudno przewidzieć zgóry, że ten lub inny minister nie będzie w sprawie zupełnie zainteresowany.

dze lokalne działały w porozumieniu z urzędami podległymi innym resortom¹⁾).

§ 113. Pismo, przy którem rozsyła się projekt, podpisuje z reguły²⁾ Naczelnik Wydziału. W piśmie tem należy jednak nadmienić wyraźnie, że projekt uzyskał aprobatę Ministra.

§ 114. Komisja Kodyf. będzie ustalała perjodycznie rozdziałnik ilości egzemplarzy³⁾ projektów, jakie należy przysyłać poszczególnym ministerstwom, mając na względzie rozległość i różnorodność ich zakresu działania, oraz ich strukturę wewnętrzną i rozmieszczenie.

§ 115. Komisja Kodyf. będzie ustalała perjodycznie terminy⁴⁾ obowiązujące przy uzgadnianiu międzyministerjalnem, biorąc pod uwagę takie momenty, jak: sesje sejmową, termin wygaśnięcia pełnomocnictw, długość projektu, czas urlopów i t. d.

§ 116. Projekt, co do którego w terminie nie nadesłano zastrzeżeń, przedkłada właściwy wydział (a w resortach techniczno-fachowych biuro O. L.) w ostatecznej redakcji do aprobaty ministra, poczem nadaje mu dalszy bieg.

§ 117. Niema obowiązku wyczekiwania odpowiedzi od wszystkich ministerstw, gdyż upływ bezskuteczny terminu uważa się za wyrażenie zgody.

Wyjątkowo minister-wnioskodawca przysyłając projekt do uzgodnienia, może ze względu na pilność sprawy prosić o osobne zawiadomienie go także w razie braku zastrzeżeń. Potwierdzenie takie ze strony wszystkich zainteresowanych ministerstw upoważnia go do nadania projektowi dalszego biegu przed upływem przepisanego terminu.

§ 118. Wszystkie opinie zainteresowanych ministerstw wpływają do wydziału-wnioskodawcy (w resortach fachowo-technicznych do biura O. L.), którego rzeczą jest, w porozumieniu z zainteresowanymi wydziałami, (a w resortach prawno-administr.

¹⁾ Chodzi o ułatwienie innym resortom decyzji.

²⁾ Dla odciążenia ministra i przyspieszenia korespondencji; praktykowane przez niektórych ministrów podpisywanie całej korespondencji w sprawach legislacyjnych, jest zgoła zbędne, a powoduje liczne niedogodności.

³⁾ Zbyt mała ilość egzemplarzy — zwłaszcza przy dużych projektach — utrudnia, a nawet wprost uniemożliwia porządne zaopiniowanie w krótkim czasie.

⁴⁾ Jednolite 7 i 14-dniowe terminy (obowiązujące u nas od r. 1927) w przeważającej ilości wypadków są zbyt krótkie (por. § 142 proj.).

także z biurem O. L.) rozpatrzyć nadesłane poprawki i zastrzeżenia, ewentualnie uzyskać decyzję, czyją należy, co do tego:

1) czy projekt, przeciw któremu zgłoszono zasadniczy sprzeciw, będzie się dalej podtrzymywać;

2) jakie poprawki zgłoszone przez inne ministerstwa można przyjmować odrazu;

3) jak należy postąpić w dalszym ciągu (§ 119).

§ 119. Jest pozostawione taktyce ministra - wnioskodawcy, czy:

1) w razie zgłoszenia sprzeciwu przez kilku ministrów zechce z każdym z nich uzgadniać z osobna, czy zwoływać odrazu konferencję międzyministerjalną;

2) na tle zgłoszonych zastrzeżeń i poprawek, których minister-wnioskodawca nie przyjmuje, uzna on za celowe prowadzić w dalszym ciągu akcję uzgadniającą, czy też skierować projekt odrazu¹⁾ do Komisji Kodyf. (§ 157).

§ 120. Zwołanie konferencji międzyministerjalnej uzgadniającej, jako też prowadzenie obrad i redagowanie protokołu, należy do wydziału-wnioskodawcy (a w resortach techniczno-fachowych do Biura O. L.).

§ 121. Celem umożliwienia wszystkim resortom zorjentowania się, w jakim kierunku pójdą ewentualne zmiany pierwotnego projektu, na konferencję uzgadniającą należy zaprosić wszystkie resorty, a nie tylko te, z którymi są nieuzgodnione poprawki²⁾, podając do ich wiadomości, jakie poprawki i przez kogo były zgłoszone, które zostały odrazu przyjęte, a które będą przedmiotem konferencji. Nie obeszanie konferencji uzgadniającej przez poszczególne ministerstwa jest równoznaczne z pozostawieniem ministrowi-wnioskodawcy swobody w układaniu się z tymi ministrami, którzy poprawki zgłosili.

§ 122. Przedmiotem konferencji uzgadniającej są (poza wyjątkiem przewidzianym w ustępie ostatnim § 140) tylko te kwestje

¹⁾ Niekiedy treść sprzeciwu jest tego rodzaju, że o uzgodnieniu w drodze konferencji nie może być mowy (np. zasadniczy spór kompetencyjny).

²⁾ Rzecz oczywista, bo w czasie konferencji projekt pierwotny może ulec daleko idącym zmianom. Przyjmowanie tych czy innych poprawek nie jest rzeczą jedynie obu ministrów: wnioskodawcy i oponenta, lecz są, a przynajmniej mogą tu być zainteresowani także wszyscy inni ministrowie. Przy obecnie praktykowanym trybie legislacji często się o tem zapomina.

sporne, które znalazły swój wyraz w pismach¹⁾), wymienionych poprzednio między resortami. Delegatom nie wolno na konferencji poruszać nowych kwestyj²⁾), chyba, że mają w tym względzie specjalne polecenie ministra.

§ 123. Z konferencji spisuje się protokół. W protokóle nie notuje się dyskusji, lecz tylko ostateczny tekst uzgodniony, albo tezy niezgodnione.

Jest wskazaniem zredagować protokół bezpośrednio na konferencji. W tym celu na żądanie przewodniczącego każdy uczestnik jest obowiązany sformułować natychmiast³⁾ swoje oświadczenie na piśmie (§ 146).

Protokół podpisują wszyscy obecni.

O ile uczestnicy konferencji nie mogą otrzymać natychmiast protokołu, winni go otrzymać najpóźniej w 3 dni po konferencji.

Protokoły konferencyj uzgadniających należy dołączać do projektu, przesyłając go w swoim czasie do Komisji Kodyf.

§ 124. Odnośnie do tekstu uzgodnionego na konferencji między resortem wnioskodawcą a resortem oponentem, przedstawiciele innych resortów mogą bądź zająć stanowisko pozytywne, bądź zastrzec sprawę do zreferowania swemu ministrowi, z obowiązkiem zawiadomienia w ciągu trzech dni po konferencji zainteresowanych ministrów o ostatecznym stanowisku.

§ 125. Na podstawie wyniku konferencji minister, z którego resortu projekt wyszedł, poweźmie ostateczną decyzję co do swego stanowiska w stosunku do kwestyj niezgodnionych, względnie co do ostatecznego tekstu projektu, poczem biuro OL przesyła projekt do Komisji Kodyf.

*C. Normy wydawane przez dwóch lub więcej Ministrów
(§ 109 pkt. 3).*

§ 126. Projekt normy, która ma być wydana przez ministra-wnioskodawcę, w porozumieniu z innymi ministrami, właściwy wy-

¹⁾ Niektóre ministerstwa mają zwyczaj rozsyłać projekt do uzgodnienia i od razu wyznaczać termin konferencji. Efekt jest ten, że wszystkie kwestje sporne wychodzą na jaw dopiero po konferencji w formie różnych oświadczeń delegatów, o których treści minister-wnioskodawca nie był zgóry powiadomiony i nie mógł ustalić swego co do nich stanowiska.

²⁾ Niektórzy delegaci bywają bardzo wymowni i lubią zabierać głos do każdego niemal wyrazu projektu.

³⁾ To również oziębła mocno zapał oratorski i skraca konferencję.

dział (w ministerstwach techniczno-fachowych Biuro OL), po uzyskaniu aprobaty ministra przesyła do uzgodnienia do tych ministrów, którzy za odnośną normę mają przyjąć odpowiedzialność ¹⁾).

§ 127. Przepisy §§ 112 — 124 mają odpowiednie zastosowanie z tem, że w § 121 i 124 należy rozumieć tylko ministrów, o których mowa w § 126.

§ 128. Po ostatecznem uzgodnieniu biuro OL. przygotowuje oryginał projektu, uzyskuje podpis ministra i oryginał ten wraz z jednym odpisem doręcza zainteresowanym ministrom celem podpisania.

Jeżeli projekt ma podpisać kilku ministrów a sprawa nie cierpi zwłoki, biuro OL sporządza tyle oryginałów projektu, ilu jest zainteresowanych ministrów i każdemu z tych ministrów doręcza jeden oryginał opatrzony podpisem ministra-wnioskodawcy ²⁾).

Po uzyskaniu wszystkich podpisów projekt przesyła się do Komisji Kodyfikacyjnej w celu ogłoszenia.

2) Legislacja obca.

§ 129. Pod legislacją obcą rozumie się te projekty przepisów, które ministerstwo otrzymuje od innych ministerstw celem uzgodnienia, oraz związane z uzgadnianiem tych projektów-czynności.

§ 130. Cała legislacja obca wpływa w każdym ministerstwie do biura OL. Biuro inforacyjno-podawcze obowiązane jest korespondencję legislacyjną oznaczyć stampilą „legislacja“ i poza ogólnym porządkiem obiegu aktów przesłać natychmiast wprost do biura OL.

Biuro OL jest odpowiedzialne za udzielenie ewentualnej odpowiedzi ministerstwa w przepisany terminie i należytej formie.

§ 131. W biurze OL jest prowadzony rejestr legislacji obcej. Rejestr ten służy dla ewidencji biegu spraw i terminów oraz dla perjodycznego informowania przełożonych o ruchu spraw w dziale legislacyjnym.

§ 132. Biuro OL zapoznaje się z treścią projektu ³⁾), opiniuje go ze swego stanowiska, ewentualnie rozsyła za specjalną kartą obie-

¹⁾ Ta odpowiedzialność wynika z reguły z klauzuli wykonawczej, często też z poszczególnych postanowień projektu.

²⁾ Uproszczenie niekiedy wprost niezbędne.

³⁾ Praktycznie wygląda to tak, że biuro OL czyta dokładnie cały projekt i zaznacza przy poszczególnych artykułach te wydziały, które ze względu na swój zakres czynności powinny wyrazić swoją opinię. Wydziały te biuro OL wypisuje na karcie obiegowej, którą dołącza do projektu.

gowa zainteresowanym wydziałom i oddziałom, które przekazują go sobie kolejno, odręcznie wraz ze swymi opiniami, poczem ostatni zainteresowany wydział zwraca projekt z wszystkimi opiniami biu-ru OL do dalszego urzędowania.

Zależnie od ilości otrzymanych egzemplarzy projektu biuro OL wygotowuje jedną, lub więcej kart obiegowych, przesyłając projekt, o ile termin do udzielenia odpowiedzi jest krótki, przede-wszystkiem do wydziałów najbardziej zainteresowanych.

§ 133. Kancelarje wydziałów obowiązane są aktom, ozna-czonym „legislacja“, nadawać natychmiast dalszy bieg urzędowy przed wszystkimi innymi aktami.

§ 134. Celem dotrzymania terminu obowiązany jest każdy wy-dział który otrzyma obiegowo projekt do opinii, przesłać go następ-nemu wydziałowi bezwarunkowo w przeciągu terminu wskazanego przez biuro OL, jeśli zaś terminu nie wskazano, w ciągu 3 dni, a co do projektów, zawierających mniej niż 10 artykułów w ciągu 2 dni ¹⁾. Termin ten liczy się od chwili doręczenia pierwszemu wydziałowi do chwili odbioru przez kolejno następny wydział, do którego akt ma być obiegowo skierowany.

Dla kontroli naczelnicy wydziałów notują na karcie obiego-wej datę i godzinę odbioru i wysyłki aktu.

§ 135. Poszczególne wydziały winny opinjować te postano-wienia ²⁾ projektu, które w myśl podziału czynności znajdują się w sferze ich ścisłego zainteresowania.

Treść opinii należy ująć krótko i jasno, należy w niej wska-zać zakwestjonowany artykuł (§) projektu i podać właściwą re-dakcję proponowanej zmiany, wraz z krótkim uzasadnieniem. Wyjątkowo, jeśli ministerstwo przeciwstawia się całej koncepcji projektu, można zamiast krytyki poszczególnych postanowień, po-dać krótko istotne argumenty, jakie przeciw projektowi przema-wiają. Przy opinjowaniu chodzi przede-wszystkiem o poprawki na-tury merytorycznej; poprawki stylistyczne należy projektować tylko wówczas, gdy są istotne i dotyczą sfery zainteresowania opinjują-cego wydziału ³⁾. Opinia ma być napisana przejrzyście i czytelnie

¹⁾ Te terminy pozostają naturalnie w ścisłym związku z terminami, o których mowa w § 115.

²⁾ I tylko te! obowiązuje tutaj analogiczna zasada, jak w § 139.

³⁾ Jest plagą dla biura OL przy ostatecznej redakcji stanowiska mini-sterstwa, jeżeli poszczególne wydziały nie trzymają się ściśle zasad § 135.

z reguły wprost na karcie obiegowej, w razie potrzeby na dołączonej kartce.

§ 136. Właściwi dyrektorzy departamentów (aprobanci) ustalają, jakie opinie mogą podpisywać naczelnicy wydziałów samodzielnie, ewentualnie po poprzednim zreferowaniu dyrektorowi.

§ 137. Wszystkie odpowiedzi wydziałów skupiają się w biurze OL, które redaguje ostateczną odpowiedź, bądź bezpośrednio na podstawie opinii wydziałów, bądź po uzgodnieniu opinii sprzecznych¹⁾, lub też takich, z którymi się nie godzi.

Opinie wydziałów, nadesłane bez zachowania zasad § 135, biuro OL może zwrócić wydziałom do uzupełnienia.

§ 138. Ministerstwo jest obowiązane ewent. swoje poprawki zakomunikować resortowi wnioskodawcy na piśmie. Pisemne doniesienie, że nie zgłasza się żadnych zarzutów, nie jest potrzebne, gdyż milczenie uważa się za równoznaczne z wyrażeniem zgody.

§ 139. Uwagi wolno zgłaszać tylko w zakresie bezpośrednio zainteresowania swego resortu.

Do zagadnień tych zalicza się również wątpliwości natury konstytucyjnej.

Nad sprawami techniki legislacyjnej czuwa wyłącznie Komisja Kodyfikacyjna²⁾.

§ 140. Redagując odpowiedź należy wyraźnie zaznaczyć, które części odpowiedzi:

1) mają charakter bezwzględego dezyderatu, więc takiego, który musi być uzgadniany, o ile nie zostanie przez ministra-autora projektu przyjęty;

2) mają charakter jedynie uwag³⁾.

Dezyderaty należy zgłaszać w formie konkretnych poprawek z krótkim uzasadnieniem.

Niezależnie od tego odpowiedź może zawierać w razie potrzeby uwagi natury ogólnej.

Ministerstwo, które zwalcza samą zasadę projektu, może w odpowiedzi ograniczyć się do wywodów ogólnych.

Nie mniej przeto na wypadek zwołania konferencji uzgadniającej delegat ministerstwa (§ 145) będzie obowiązany uczestniczyć

¹⁾ Często potrzebna będzie decyzja ministra.

²⁾ Co nie wyłącza obowiązków w tym względzie biur OL.

³⁾ W naszej praktyce legislacyjnej często brak ścisłego odróżnienia „dezyderatów” od „uwag”, co utrudnia potem dalsze uzgadnianie.

również w dyskusji szczegółowej nad poszczególnymi przepisami projektu i sformułować stanowisko swego ministerstwa w tym względzie¹⁾.

§ 141. Odpowiedź na projekt winna być podpisana:

- 1) o ile zawiera stanowcze dezyderaty — przez ministra;
- 2) o ile zawiera tylko część ogólną, odrzucającą samą zasadę projektu — przez ministra;
- 3) o ile zawiera tylko uwagi, nie mające charakteru dezyderatów — przez urzędnika w tym celu upoważnionego.

W wypadku 1 i 2 pismo może być podpisane przez urzędnika w tym celu upoważnionego, jednak w treści pisma należy stwierdzić wyraźnie — że uzyskało ono aprobatę ministra²⁾.

§ 142. Termin udzielenia odpowiedzi na projekt rozpoczyna biec w 3 dni od rozesłania projektu; jako dzień rozesłania należy przyjąć datę odnośnego pisma; jeżeli data ta odbiega od daty otrzymania projektu przez ministerstwo opinujące, należy faktyczny dzień rozesłania ustalić w drodze telefonicznej w ministerstwie-projektodawcy, zawiadomić je, którego dnia ministerstwo opinujące projekt otrzymało i odnotować to na akcie.

W wypadkach wyjątkowych, t. j. jeżeli dla przygotowania opinii o projekcie konieczne jest przeprowadzenie dłuższych studjów, albo jeżeli uzgodnienie opinii w obrębie ministerstwa natrafia na trudności wskutek zainteresowania projektem większej liczby wydziałów, albo wreszcie, jeżeli okaże się konieczne zasięgnięcie opinii władz lokalnych, — natenczas Biuro O. L. może przedłożyć ministrowi do aprobaty, skierowany do ministra-projektodawcy lub Komisji Kodyf. umotywowany wniosek o odpowiednie przesunięcie terminu uzgodnienia projektu³⁾.

§ 143. Odpowiedzi wszystkich ministerstw wpływają do ministerstwa-wnioskodawcy i podlegają w dalszym ciągu zasadom, regulującym tryb legislacji własnej (§§ 118—124).

¹⁾ Gdyby nie było takiego obowiązku, to: a) ministerstwa mogłyby ułatwiać sobie zadanie, zgłaszając zarzuty ogólne, zamiast formułowania szczegółowych; b) delegat reprezentujący tylko zarzuty ogólne unicestwiałby cel całej konferencji uzgadniającej (co do szczegółów), gdyż trzeba by z jego resortem później uzgadniać szczegóły odrębnie.

²⁾ Por. uwagę przy § 113.

³⁾ Według przepisów obecnie obowiązujących takie przedłużenie terminu ma uchwałać Rada Ministrów, lecz przepis ten nie jest ściśle respektowany.

Zaproszenia na międzyministerjalne konferencje uzgadniające Biuro Informacyjno-Podawcze kieruje do biura OL. Biuro OL, jeżeli samo nie bierze w konferencji udziału, przesyła zaproszenie do właściwego wydziału, a jeśli zainteresowanych jest kilka wydziałów — do tego, który jest głównie zainteresowany lub który w swoim czasie zgłaszał najistotniejsze dezyderaty i uwagi — celem wzięcia udziału w konferencji w ewentualnem porozumieniu się z innymi, zainteresowanymi wydziałami.

W ministerstwach o charakterze techniczno-fachowych biuro OL uczestniczy z reguły w konferencji łącznie z zainteresowanym wydziałem fachowym.

§ 144. Resort deleguje na konferencję nad obcym projektem delegata upoważnionego do składania wiążących oświadczeń.

Jeżeli wysłanie kilku delegatów z jednego resortu okaże się koniecznem, jeden z nich będzie wyznaczony jako delegat główny.

Inni delegaci w takim razie zabierają głos tylko na jego wezwanie.

§ 145. Delegat działa w granicach otrzymanego pełnomocnictwa, jeśli go zaś z jakichkolwiek względów na czas nie uzyskał, popiera to stanowisko, jakie jego ministerstwo zajęło poprzednio na piśmie.

W sprawach szczególnie ważnych, a zwłaszcza, gdy stanowisko ministerstwa w odnośnej sprawie nie jest jeszcze określone, dyrektyw udziela minister, względnie osoba przezeń upoważniona.

Obowiązkiem delegata jest:

1) zapoznać się dokładnie ze sprawą, ewentualnie porozumieć się przed konferencją z innymi wydziałami właściwymi, o ile to jest potrzebne;

2) bronić stanowiska, zajętego przez jego ministerstwo poprzednio na piśmie; od poglądu tego może on odstąpić tylko po otrzymaniu odpowiedniego upoważnienia;

3) dopilnować, ażeby w ważniejszych dla ministerstwa sprawach oświadczenie jego było zapisane wiernie do protokołu,— ewent. osobiście zrehabilitować odnośne ustępy protokołu;

4) jeśli to w czasie konferencji okaże się potrzebne, skomunikować się z ministerstwem w drodze telefonicznej celem uzyskania instrukcyj;

5) zastrzec na konferencji nadesłanie ministerstwu protokołu konferencji;

6) sporządzić bezpośrednio po konferencji krótkie ogólne sprawozdanie z przebiegu konferencji, wskazujące, czy zgłoszone na piśmie zastrzeżenia i poprawki ministerstwa zostały uwzględnione; sprawozdanie to przesyła właściwy wydział bezzwłocznie biuru O. L. w formie odręcznej.

§ 146. Oświadczenia delegowanego na konferencję urzędnika winny dotyczyć kwestyj istotnych, a w razie wyłonienia się nowych zagadnień, tylko kwestyj obchodzących jego ministerstwo; należy podawać je w gotowej redakcji, względnie w formie krótkich rzeczowych wywodów (§ 123).

O ileby ustalenie tej formy w ciągu konferencji nie było możliwe, rzeczą właściwego wydziału będzie zredagowane odpowiednio wnioski przesłać za pośrednictwem Biura O. L. zainteresowanemu Ministerstwu w ciągu 3 dni po konferencji.

§ 147. Nadesłane z innych ministerstw protokoły konferencyj międzyministerjalnych — Biuro Informacyjno-Podawcze doręcza bezpośrednio biuru OL, które przesyła je właściwemu wydziałowi, którego rzeczą jest sprawdzić treść protokołu, zażądać w razie potrzeby jego sprostowania i zwrócić go z odnośną notatką biuru OL.

§ 148. Projekty nadsyłane przez inne ministerstwa celem uzyskania podpisu ministra (§ 128) wpływają bezpośrednio do biura OL, które bada, czy nadesłany projekt jest całkowicie zgodny z tekstem, jaki został międzyministerjalnie uzgodniony, po czem uzyskuje podpis ministra, podpisany oryginał zwraca ministerstwu-wnioskodawcy, zaś odpis projektu składa u siebie do akt.

VIII. Przygotowywanie przepisów (udział czynnika centralnego).

§ 149. Wszystkie sprawy, dotyczące przygotowywania obowiązujących przepisów, skupiają się w Sekretarjacie Generalnym, który nadaje im dalszy bieg, częścią jako Biuro Komisji Kodyfikacyjnej¹⁾, częścią jako Biuro Prezesa Rady Ministrów²⁾ (§ 30).

¹⁾ Zagadnienia prawne i techniczno-legislacyjne oraz interpretacja normy nin.

²⁾ Zagadnienia merytoryczne, projekty międzyministerjalne nie uzgodnione i t. p. (por. § 151).

Z tem zastrzeżeniem należy rozumieć postanowienia normy niniejszej, ilekroć jest w nich wzmianka o przedkładaniu tych spraw przez poszczególne ministerstwa: Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów i Komisji Kodyfikacyjnej.

§ 150. Programy resortowe¹⁾, dotyczące prac legislacyjnych nad temi normami, które podlegają publikowaniu w Dz. U. R. P., winny być podawane do wiadomości Komisji Kodyf., która współdziała przy ustalaniu ostatecznem tych programów.

Będzie ustalony szczególniejszy wpływ Komisji Kodyfikacyjnej na legislacyjne programy resortowe:

1) w okresie pełnomocnictw Prezydenta R. P.;

2) w okresie sesji parlamentarnej i poprzedzającym tę sesję.

Jeśli projektowane przez ministerstwo poczynanie legislacyjne nie mieści się w uzgodnionym z Komisją Kodyf. programie, winno być z nią specjalnie uzgodnione.

§ 151. Zakres współdziałania Komisji Kodyf. przy opracowywaniu i uzgadnianiu projektów obowiązujących przepisów określają postanowienia pktu 1 § 33, § 34, § 36 normy niniejszej.

Wyjaśnianie i uzgadnianie tych elementów, które w myśl § 34 leżą poza zakresem działania Komisji Kodyf., należy do obowiązków Sekretarjatu Generalnego, jako Biura Prezesa Rady Ministrów.

Sekretarjat Generalny bądź załatwia te czynności bezpośrednio, bądź też powoduje ich załatwienie przez odpowiednie ciała fachowe, przewidziane w statucie organizacyjnym Prezydjum Rady Ministrów, lub innych przepisach.

§ 152. Pozostawia się decyzji właściwego ministra, czy uzna za potrzebne podać do wiadomości Komisji Kodyf. tezy wstępne projektu, który jest przewidziany w ogólnym planie legislacyjnym (§ 150) a nie nasuwa obiekcyj, o których mowa w drugim ustępie § 93.

§ 153. W czynnościach związanych z uzgadnianiem projektów stosownie do postanowień części VII normy niniejszej — Sekretarjat Generalny reprezentuje Prezesa Rady Min. i Komisję Kodyf.²⁾ — o ile Komisja Kodyfikacyjna nie uzna za potrzebne wysłanie specjalnego zastępcy (§ 42, 43).

¹⁾ Por. uwagę przy § 11 pkt. 2.

²⁾ Przepis ten umożliwia czynnikom centralnym nadążenie za tempem bieżących prac legislacyjnych.

§ 154. Dopóki projekt znajduje się w stadium uzgadniania wewnętrznego w obrębie ministerstwa (§§ 98—106) niema obowiązku komunikowania o tem Sekretarjatowi Generalnemu. Jednak Sekretarjat Generalny (Komisja Kodyf.) może przyjąć udział już w tem stadium czynności uzgadniających wskutek specjalnego zaproszenia, o ile udział taki uzna istotnie za konieczny.

Zainteresowane ministerstwo winno takie zaproszenie umotywować, wskazując kwestję, przy których rozpatrywaniu udział Sekretarjatu Gen. (Komisji Kodyf.) uważa za niezbędny.

§ 155. Jeżeli nie zachodzi wypadek przewidziany w § 154, Komisja Kodyf. w stosunku do przepisów, o których mowa w pkcie 1 § 109 zajmie stanowisko dopiero z chwilą nadesłania ich do ogłoszenia (§ 110).

§ 156. Inicjując, stosownie do postanowień § 111, uzgodnienie międzyministerjalne, właściwy wydział przesyła równocześnie 2 egzemplarze projektu z załącznikami do Sekretarjatu Generalnego; projekty dotyczące spraw gospodarczych winny być nadesłane w 4 egzemplarzach.

Również o wszelkich dalszych czynnościach uzgadniających (§ 120—125) Sekretarjat Generalny będzie zawiadamiany narówni z wszystkimi ministerstwami.

§ 157. W wypadku przewidzianym w pkcie 2 § 119 — ministerwnioskodawca obowiązany jest na żądanie Komisji Kodyf. prowadzić w dalszym ciągu akcję uzgadniającą¹⁾.

§ 158. Jest pozostawione uznaniu Komisji Kodyf. (Sekretarjatu Generalnego), czy i w jakim zakresie uzna za stosowne wziąć bezpośredni udział w międzyministerjalnem uzgadnianiu projektu, albo też ograniczy się do nadesłania uwag na piśmie²⁾. Przepis końcowy § 154 ma odpowiednie zastosowanie.

§ 159. Postanowienia §§ 156—158 mają odpowiednie zastosowanie przy uzgadnianiu projektów norm wydawanych przez dwóch lub więcej ministrów (§§ 126—128).

¹⁾ W przeciwnym razie zbyt wiele spraw nieuzgodnionych przerzucałoby na Komisję Kodyf.

²⁾ Sekretarjat Generalny, będąc w myśl § 156 poinformowany w każdym stadium uzgadniania o stanie sprawy, ma możność ocenić, czy i kiedy bezpośredni jego udział jest konieczny. Sekretarjat Generalny i Komisja Kodyf. nie nadążyliby pracy, gdyby chcieli brać bezpośredni udział w uzgadnianiu wszystkich przepisów we wszystkich stadjach.

§ 160. W wyniku czynności urzędowych ustalonych w części VII i VIII normy niniejszej, właściwy minister przesyła bądź:

- 1) projekt do ogłoszenia (§ 110 i 123);
- 2) bądź do uchwalenia przez Radę Ministrów i to:
 - a) albo w stanie całkowicie uzgodnionym;
 - b) albo nieuzgodniony (§§ 119 i 125).

§ 161. Akty prawne, o których mowa w § 109 pkt. 1 oraz § 110, o ile są przeznaczone do ogłoszenia w Dz. U. R. P. przesyła się Komisji Kodyf. w 3 egzemplarzach, z których jeden jako oryginał winien być własnoręcznie podpisany przez ministra, pozostałe sporządzone jako odpisy.

§ 162. Akty prawne, o których mowa w § 109 pkt. 3 oraz § 128, o ile są przeznaczone do ogłoszenia w Dz. U. R. P. przesyła się Komisji Kod. w oryginale sporządzonym w sposób w tym §-ie opisany wraz z 2 odpisami.

§ 163. Akty prawne, o których mowa w § 109 pkt. 2 i § 125, o ile są przeznaczone do ogłoszenia w Dz. U. R. P. przesyła się Komisji Kodyf. w 25 egzemplarzach, z których jeden winien być zaopatrzony we własnoręczny podpis ministra.

§ 164. Przesyłając Komisji Kodyf. projekty, o których mowa w §§ 161—163, dołącza się załączniki wyszczególnione w §§ 95 i 96 normy nin.

Nie należy powtórnie rozsyłać takich załączników, które Komisja Kodyf. oraz właściwi ministrowie w swoim czasie (§ 112, § 126, § 156) otrzymali, o ile załączniki te nie uległy zmianie.

Przesyłając projekt ministerstwo winno:

- 1) wskazać organ publikacyjny, w którym ma on być ogłoszony, o ile to w sposób oczywisty nie wynika z samej formy projektu;
- 2) wskazać dział (§§ 55 i 59) organu publikacyjnego;
- 3) dołączyć wnioski co do ew. potrzeby rozpowszechnienia przepisów projektu w sposób szczególny (§ 69).

§ 165. Jeżeli projekt, o którym mowa w § 162 i 163, nie został merytorycznie uzgodniony, należy dołączyć odpis odnośnej korespondencji, a jeżeli odbywały się konferencje uzgadniające, odpis protokółów (§123 ustęp ostatni). Ponadto należy sprecyzować zasady lub punkty sporne, które mają być rozpatrzone przez

Komisję Kodyf. (Sekretarjat Generalny) ewent. przez Radę Ministrów.

§ 166. Wszystkie projekty, o których mowa w §§ 161—165, wpływają do Sekretarjatu Gen., który bada, czy odpowiadają wymagom formalnym, o których mowa w tych paragrafach, a w razie potrzeby żąda uzupełnienia od właściwego ministra.

Projekty, o których mowa w § 161 i 162, przeznaczone do ogłoszenia w Dz. U. R. P., Komisja Kodyf. poddaje badaniu (§ 50):

1) pod względem ich podstawy prawnej;

2) ze stanowiska techniki legislacyjnej;

3) pod względem ich zgodności z postanowieniami § 51 normy nin.; poczem:

1) albo zarządza ogłoszenie projektu bez zmian we właściwym dziale Dz. U. R. P.;

2) albo zwraca projekt ministerstwu ze swemi uwagami, lub też w porozumieniu z tem ministerstwem dokonywuje odpowiednich poprawek;

3) albo za zgodą właściwego ministra zarządza ogłoszenie projektu w Centralnym Dzienniku Ministerjalnym;

Podobnemu badaniu poddaje również Komisja Kodyfikacyjna projekty, o których mowa w § 163, poczem skierowuje je ewent. na Radę Ministrów.

§ 167. Jeżeli projekty o których mowa w 162 i 163 właściwe ministerstwo nadesłało w stanie niezgodnionym, Sekretarjat Gen. wdraża postępowanie uzgadniające, przyczem postanowienia normy niniejszej, dotyczące trybu uzgadniania międzyministerjalnego, mają odpowiednie zastosowanie.

§ 168. Regulamin obrad Rady Ministrów uregułuje:

1) tryb referowania, dyskutowania i uchwalania projektów obowiązujących przepisów;

2) sprawę formalnego traktowania zgłaszanych przez poszczególnych ministrów poprawek do projektów, które w trybie międzyministerjalnym zostały już poprzednio uzgodnione ¹⁾ 2).

¹⁾ Tej ewentualności nie można nigdy uniknąć, należałoby ją jednak ograniczyć do tych wypadków, kiedy zgłoszenie odnośnej poprawki w trakcie normalnego uzgadniania międzyministerjalnego nie było w żadnym razie możliwe.

²⁾ Regulamin obrad Rady ministrów (§ 168) powinien określić również tryb t. zw. wniosków nagłych.

3) udział reprezentantów Komisji Kodyfikacyjnej w roli bądź referentów projektów, bądź rzeczoznawców.

§ 169. Do każdego projektu ustawy lub innego obowiązującego przepisu, jakoteż do każdego projektu uchwały Rady Ministrów, mającego zdecydować kwestje sporne na tem tle między ministerstwami, będzie dołączona opinja Komisji Kodyfikacyjnej.

W razie nagłości opinja ta może być wyrażona ustnie, zaś w formie pisemnej będzie przygotowana później.

§ 170. Na podstawie decyzji Rady Ministrów Komisja Kodyfikacyjna przygotowuje ostateczne teksty przepisów przeznaczone do opublikowania, oraz ostateczne teksty uchwał Rady Min., które mają stanowić podstawę dla właściwych ministrów do dalszego wykonania.

Regulamin Rady Min. zdecyduje, w jakich granicach Komisja Kodyf. może przy tej ostatecznej redakcji wprowadzać zmiany do tekstów uchwalonych przez Radę Ministrów¹⁾.

§ 171. Prowadzenie spraw, będących przedmiotem obrad Rady Ministrów, należy w każdym ministerstwie do biura OL, które w szczególności zbiera i przygotowuje materiały do spraw, objętych porządkiem obrad Rady Ministrów, prowadzi ewidencję rezultatów obrad Rady Ministrów w odniesieniu do wniosków swego ministerstwa, wniosków innych ministerstw, w których dane ministerstwo jest zainteresowane, oraz dokonywa czynności inicjujących wykonanie uchwał Rady Ministrów przez właściwe wydziały, o ile wykonanie nie należy do biura OL.

Bezwzględnie po otrzymaniu porządku dziennego odnośnego posiedzenia biuro OL bada, czy będące na porządku dziennym projekty były poprzednio uzgadniane z ministerstwem, skierowuje je w razie potrzeby do właściwego wydziału, wzgl. obiegu do wszystkich zainteresowanych wydziałów.

Obowiązkiem każdego wydziału jest bezwzględnie:

- a) porównać projekt nowy z dawną redakcją;
- b) skonstatować, czy poprawki, zgłoszone w swoim czasie przez ministerstwo, zostały uwzględnione;
- c) przy nowej redakcji, lub gdy projekt nie był uzgadniany, — zgłosić ewentualnie zastrzeżenia i odesłać wraz z projektem biuru OL.

¹⁾ Rada Ministrów nie może i nie powinna wchodzić w szczegóły techniczno-legisłac.

§ 172. Obowiązujące przepisy, przeznaczone do ogłoszenia w Centralnym Dzienniku Ministerjalnym, przesyła się do Komisji Kodyf. w 3 egzemplarzach.

Przepis § 166 ma odpowiednie zastosowanie.

IX. Legislacja w Sejmie i Senacie.

§ 173. Legislacja na terenie sejmowym obejmuje:

- a) legislację z inicjatywy rządowej;
- b) legislację z inicjatywy sejmowej.

§ 174. Usprawnienie legislacyjnych w ciele ustawodawczem obejmuje następujące zagadnienia:

- 1) skoordynowanie programu legislacyjnego sejmowego i rządowego;
- 2) wnoszenie do Sejmu projektów rządowych i ich obrona;
- 3) uzgadnianie wniosków poselskich pod względem ich konstrukcji — z ogólnymi zasadami techniki legislacyjnej;
- 4) zorganizowanie biura prawniczego;
- 5) udział Rządu w debatach nad projektami pochodzącymi z inicjatywy poselskiej;
- 6) usprawnienie prac komisyjnych;
- 7) usprawnienie prac plenum;
- 8) skoordynowanie legislacji Sejmu i Senatu.

1) Przepisy organizacyjne i porządkowe.

§ 175. Będą utworzone Biura O. L. w Sejmie i Senacie p. n. „Biuro Prawne Sejmu“ i „Biuro Prawne Senatu“¹⁾.

§ 176. Zadaniem Biur Prawnych jest:

¹⁾ Z wielu względów (ekonomiczna siła, oszczędność, jednolity kierunek) byłoby wskazane stworzenie jednego wspólnego biura dla Sejmu i Senatu, które podlegałoby pod względem osobowym Marszałkowi Sejmu (w porozumieniu z Marszałkiem Senatu), a pod względem służbowym obu Marszałkom.

Najdalejszą możliwością w kierunku całkowitego skoordynowania prac legislacyjnych byłoby przekazanie funkcji biura prawnego Sejmu i Senatu Sekretarjatowi Gen. Kom. Kodyf. — (jako trzecią funkcję tego Sekretarjatu, obok dwóch innych wymien. w § 30). W takim razie zasada podległości „służbowej“, o której mowa w §§ 31 i 32, miałaby analogiczne zastosowanie do Marszałków Sejmu i Senatu. Główną przeszkodę widzę tu w zawisłości personalnej Sekretarjatu Generalnego od Prezesa Rady Ministrów.

1) fachowe współdziałanie przy ustalaniu programów prac legislacyjnych w Sejmie i w Senacie;

2) stały kontakt z Komisją Kodyfikacyjną oraz Sekretarjatem Gen. tej Komisji, w miarę potrzeby także z biurami O. L. w ministerstwach¹⁾;

3) dostarczanie fachowej pomocy prawniczej w przygotowywaniu i redagowaniu referatów komisji sejmowych i senackich;

4) dostarczanie fachowej pomocy poszczególnym posłom i senatorom w zakresie potrzebnych im materiałów naukowych, ze szczególnem uwzględnieniem literatury prawniczej;

5) opracowywanie projektów zmian regulaminów obrad Sejmu i Senatu w celu usprawnienia biegu prac ustawodawczych;

6) udział z głosem doradczym w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich;

7) czuwanie nad treścią protokołów stenograficznych ze stanowiska prawnego.

§ 177. Personel Biur Prawnych podlega pod względem osobowym i służbowym Marszałkom Sejmu i Senatu.

§ 178. Personel Biur Prawnych składa się z urzędników stałych, posiadających uniwersyteckie studia prawnicze, zakończone przepisaniem egzaminami, oraz najmniej roczną praktykę w Sekretarjacie Generalnym Komisji Kodyfikacyjnej²⁾.

§ 179. Stałą koordynację pracy³⁾ oraz bezpośredni wzajemny kontakt Sekretarjatu Generalnego Komisji Kodyfikacyjnej, Biur Prawnych Sejmu i Senatu, oraz Biur OL. w ministerstwach, będą utrzymywani urzędnicy łącznikowi, wyznaczani przez Sekretarza Generalnego Komisji Kodyfikacyjnej, Szefów Biur Prawnych Sejmu i Senatu, oraz właściwych ministrów.

§ 180. Współudział Komisji Kodyfikacyjnej w pracach ustawodawczych Sejmu polega na funkcjach przewidzianych w § 33 pkt. 2, w §§ 37—39.

Jeżeli Sejm, względnie komisja Sejmowa, wzywa eksperta w sprawach prawnych i techniki kodyfikacyjnej, ekspertyzy takiej udziela wyłącznie Komisja Kodyfikacyjna.

¹⁾ Dążenie do powiązania całej legislatywy w Państwie.

²⁾ Ta praktyka jest konieczna dla zorientowania odnośnych urzędników w technice prac ustawodawczych Rządu.

³⁾ Chodzi o stałą bezpośrednią wymianę myśli oraz ułatwienie kontaktu w okresie wzmożonych prac legislacyjnych. Wiadomo wówczas, z kim i w jakim zakresie można się porozumiewać.

§ 181. Regulamin sejmowy ustali zasadę, że żaden projekt ustawodawczy nie będzie uchwalony ostatecznie bez wysłuchania opinii Komisji Kodyfikacyjnej.

§ 182. Komisja Kodyfikacyjna może uczestniczyć w obradach Sejmu i składać oświadczenia w dwojakim charakterze:

1) w charakterze reprezentanta Rządu, w którym to wypadku związana jest dyrektywami uzgodnionymi z Rządem. Rząd nie może jednak narzucić Komisji obowiązku reprezentowania stanowiska prawnego, którego ona nie podziela¹⁾;

2) w charakterze eksperta zaproszonego przez Sejm.

§ 183. Przy tworzeniu komisyj sejmowych, przy podziale czynności między komisje, jako też przy określaniu trybu ich urzędowania, oraz wzajemnej współpracy w zakresie opracowywania projektów ustawodawczych, będzie brana pod uwagę konieczność uwzględnienia w każdej ustawie elementów:

- a) ogólnie - politycznych;
- b) techniczno-fachowych;
- c) prawnych i techniczno - legislacyjnych.

W tym celu, nie naruszając zasady kompletowania komisyj według klucza, odpowiadającego sile liczebnej klubów, będzie wzięta pod rozwagę konieczność zabezpieczenia poszczególnym komisjom dostatecznej liczby sił fachowych, niezbędnych dla utrzymania prac komisyjnych na odpowiedniej wyżynie.

§ 184. Regulamin określi fachowy zakres czynności poszczególnych komisyj²⁾.

Zasadnicze kwestje, dotyczące ustroju Państwa, ustawy konstytucyjnej oraz organizacji naczelných władz państwowych, należą do właściwości Komisji Konstytucyjnej;

Komisja Regulaminowa czuwa nad tem, ażeby postanowienia regulaminu sejmowego oraz wewnętrznych regulaminów poszcze-

¹⁾ Jest do rozważenia, czy Komisja Kodyf. nie powinna być zasadniczo zwolniona od funkcji reprezentowania Rządu, a to ze względu na ewentualną kolizję z jej funkcjami fachowego doradcy Sejmu.

²⁾ Postanowienia art. 58 i 59 regulaminu obrad Senatu przedstawiają się korzystniej, niż art. 70 regul. sejmowego. Natomiast art. 72 regul. sejmowego, który postanawia, iż Sejm oznacza „sposób powoływania“ członków Komisji nadzwyczajnych, otwiera możliwości bardziej fachowego doboru składu tych komisyj.

gólnych komisyj zabezpieczały w należytej mierze niezbędny poziom prac ustawodawczych ¹⁾).

§ 185. Każda komisja ma prawo zapraszać na swoje posiedzenia z głosem doradczym znawców poszczególnych przedmiotów z pośród posłów, nie będących członkami tej komisji, jako też zasięgać opinii Komisji Kodyfikacyjnej.

Komisja może również zapraszać na posiedzenia rzeczoznawców z poza grona Sejmu.

Oświadczenia znawców powinny być stenografowane, lub też na piśmie dołączone do protokołu obrad komisyj ²⁾).

§ 186. Jeżeli projekt, który Rząd zamierza wnieść do Sejmu, pozostaje w łączności z bieżącymi pracami legislacyjnymi Sejmu, Marszałek Sejmu po porozumieniu się z Premierem może wyrazić zgodę, ażeby delegaci właściwych komisyj sejmowych przyjęli udział w pracach przygotowawczych nad projektem rządowym, a to dla ułatwienia i przyspieszenia późniejszej pracy Sejmu.

§ 187. Protokoły obrad komisyj powinny być ujęte w ten sposób, ażeby mogły w przyszłości stanowić materiał dla ustalenia genezy poszczególnych przepisów, oraz interpretacji całej ustawy. Ta sama zasada dotyczy również sprawozdań komisyjnych dla Sejmu ³⁾).

Przewodniczący komisji może, a na żądanie określonej liczby posłów musi zarządzić stenografowanie ⁴⁾ przebiegu obrad Komisji bądź w całości, bądź w części.

§ 188. O ile Sejm nie ustalił terminu dla opracowania wniosku komisji, termin dla sprawozdawcy ustali komisja, biorąc pod uwagę program prac legislacyjnych.

§ 189. Sprawozdania komisyj o projektach ustawodawczych winny być przygotowane na piśmie.

Komisja może zwolnić sprawozdawcę od tego obowiązku tylko wówczas, jeżeli na komisji nie były do projektu zgłoszone żadne poprawki.

¹⁾ Wobec ograniczenia w art. 58 pkt. 6 regul. Senatu — roli Komisji Prawniczej tylko do zakresu prawa sądowego, jakoteż wobec stworzenia w nin. projekcie innego autorytetu dla spraw techniki legislac., przepis art. 59 regul. Senatu staje się nieaktualny.

²⁾ A to w związku z § 187 projektu.

³⁾ Ani art. 64 regul. Senatu ani art. 74 regul. sejmowego nie są wystarczające.

⁴⁾ Nie posiadamy materiałów komisyjnych dla interpretowania najważniejszych ustaw.

Regulamin określi stronę formalną sprawozdań komisyjnych¹⁾.

§ 190. Będą wydane przepisy, dotyczące specjalnego ewidencjonowania i przechowywania materiałów dotyczących obrad komisyjnych nad poszczególnymi projektami. Czynnościami temi zajmuje się Biuro Prawnicze.

§ 191. W poszczególnych ministerstwach wszystkie sprawy, związane z pracami ustawodawczymi Sejmu i Senatu, skupiają się w Biurze OL, które w powyższym zakresie:

1) odbiera bezpośrednio z biura Informacyjno-Podawczego zawiadomienia o posiedzeniach Sejmu i Senatu oraz ich komisyj;

2) czuwa nad wysłaniem na posiedzenia właściwych delegatów;

3) zajmuje się uzgodnieniem dyrektyw dla delegatów, w razie potrzeby uzyskuje decyzje ministra;

4) odbiera od delegatów sprawozdania, które oni składają bezpośrednio po powrocie z posiedzenia;

5) utrzymuje w tych sprawach bezpośredni kontakt z Sekretarjatem Gen. Komisji Kodyfikacyjnej, z Biurem Prawnym Sejmu i Senatu, oraz z Biurami OL tych ministerstw, które są w danym wypadku zainteresowane;

6) sprawuje bezpośrednio obsługę ministra we wszystkich sprawach, związanych z Sejmem i Senatem.

§ 192. Prezes Rady Ministrów przy pomocy przydanego mu aparatu sprawuje naczelny nadzór nad współdziałaniem poszczególnych ministerstw oraz Rządu w pracach ustawodawczych na terenie sejmowym a w szczególności:

1) wydaje ogólne w tym względzie przepisy i instrukcje,

2) rozstrzyga konkretne wątpliwości,

3) koordynuje stanowisko Rządu w stosunku do projektów ustaw, wychodzących z inicjatywy poselskiej, oraz w stosunku do wniosków poselskich, zmierzających do wprowadzenia zmian w projektach ustawodawczych wniesionych przez Rząd.

§ 193. Porządki dzienne obrad Sejmu i Senatu oraz komisyj powinny być ustalane o ile możliwości po uprzednim zasięgnięciu opinii Rządu, względnie zainteresowanych ministrów,

¹⁾ Obecnie nieuregulowana, wskutek czego jedno sprawozdanie są zbyt rozciągnięte (np. budżetowe, które reprodukcją nieraz całe masy różnych zestawień dostarczonych przez ministerstwa), inne są zbyt pobieżne i nie dają dostatecznego materiału.

celem umożliwienia im należytego przygotowania się do posiedzeń, oraz należytego poinstruowania delegatów ¹⁾).

§ 194. W obradach komisyjnych mogą zastępować Rząd, względnie poszczególnych ministrów urzędnicy Sekretarjatu Gen. oraz urzędnicy ministerjalni.

Dla podniesienia powagi oświadczeń rządowych oraz ułatwienia prac komisyjnych, zarówno Rząd, jak poszczególne ministerstwa, powinny być reprezentowane zasadniczo przez urzędników wyższych stopni.

§ 195. Wszyscy reprezentanci Rządu i poszczególnych resortów działają ściśle w granicach otrzymanych pełnomocnictw i instrukcyj.

Poszczególni ministrowie są związani dyrektywami otrzymanymi od Rady Ministrów, względnie Prezesa Rady Ministrów, jako też wynikiem porozumienia z innymi zainteresowanymi ministrami.

Prezes Rady Ministrów oraz Prezydent Komisji Kodyf. — o ile występują w charakterze reprezentantów Rządu — są związani dyrektywami Rady Ministrów.

Członkowie Komisji Kodyf. są związani dyrektywami tej Komisji.

Poszczególni urzędnicy ministerjalni związani są dyrektywami otrzymanymi od ministrów.

Jest obowiązkiem każdego ministra w razie potrzeby użyć na czas niezbędne dyrektywy Rządu, oraz postarać się o uzgodnienie stanowiska z innymi ministrami.

§ 196. Urzędnicy delegowani na posiedzenia komisyj winni działać przede wszystkim w porozumieniu z przedstawicielem tego ministra, który jest wnioskodawcą w sprawie, będącej przedmiotem obrad komisji.

Jeżeli w posiedzeniu komisji bierze udział przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, delegaci ministerstw winni porozumiewać się z nim i w razie potrzeby informować go w czasie posiedzenia.

W razie delegowania na komisję kilku urzędników jednego i tego samego ministerstwa, winno pomiędzy nimi nastąpić uprzednie uzgodnienie opinii, celem zajęcia jednolitego stanowiska. To

¹⁾ Zawiadomienia o posiedzeniach komisyjnych ministerstwa otrzymują często tak późno, że o należytem przygotowaniu się i uzyskaniu dyrektyw dla delegata nie może być mowy.

samo stosuje się w wypadku spotkania się na posiedzeniu komisji przedstawicieli kilku ministerstw.

§ 197. Urzędnicy delegowani na posiedzenia komisji winni zaznaczyć się dokładnie z będącymi na porządku dziennym projektami ustaw, uchwał i rezolucyj.

Nie wolno składać oświadczeń, któreby wychodziły poza zakres właściwości tego resortu w imieniu którego delegat przemawia.

§ 198. O ile na porządku dziennym obrad komisji znajduje się projekt, uchwalony przez Radę Ministrów, delegat obowiązany jest bronić projektu w tem brzmieniu, w jakim go uchwaliła Rada Ministrów i nie ma prawa stawiania odrębnych wniosków lub poprawek, o ile one nie zostały uchwalone przez Radę Ministrów.

Jeżeli na komisji wypłyną wnioski lub sprawy, które nie pochodzą od Rządu i nie były rozpatrywane przez Radę Ministrów, delegat winien powstrzymać się od wypowiedzenia zdania i oświadczyć, że przedstawi rzecz ministrowi, a zarazem prosić o zdjęcie sprawy narazie z porządku dziennego.

Bez upoważnienia, opartego na uchwale Rady Ministrów, delegaci nie są uprawnieni do przyjmowania jakichkolwiek zobowiązań imieniem Rządu.

Jeżeli w czasie obrad komisyj podniesiono sprawy, nieznane bliżej delegatowi, winien on w razie potrzeby zawiadomić o tem telefonicznie swych przełożonych, ewentualnie nawet ministra z pominięciem bezpośrednich przełożonych i zażądać dyrektyw.

§ 199. Delegowani urzędnicy obowiązani są z przebiegu każdorazowych obrad komisji, najpóźniej w dniu następnym po posiedzeniu, złożyć sprawozdanie swemu przełożonemu, który nada mu właściwy dalszy bieg.

§ 200. Funkcjonariusze państwowi, powoływani jako rzeczoznawcy przez komisje Sejmowe i Senackie, mogą brać w nich udział nie inaczej, jak za zezwoleniem władzy przełożonej.

Powołani rzeczoznawcy mogą brać udział w komisjach wyłącznie w tym charakterze i udzielać odpowiedzi na kwestje, będące przedmiotem zapytania, tylko pod względem prawnym lub fachowo-rzeczowym, z wyłączeniem takich oświadczeń i wniosków, które mogą dać inicjatywę do odrębnych wniosków poselskich, idących przeciw projektowi rządowemu, jako też z wyłączeniem wszelkich krytycznych o nim uwag.

2) Program prac legislacyjnych.

§ 201. Podstawą poczynań ustawodawczych Sejmu i Rządu jest ogólny plan legislacyjny¹⁾, ustalany na pewien okres czasu zgóry w tym celu, ażeby prace ustawodawcze następowały w odpowiedniej kolejności, poszczególne ustawy nie uprzedzały się wzajemnie, a prace legislacyjne mogły być należycie przygotowywane i traktowane bez nadmiernego pośpiechu.

§ 202. Sposób opracowywania programu legislacyjnego Rządu określają postanowienia pktu 2 § 11, pktu 5 § 14, pktu 1 § 36, §§ 86 — 88 i 150, oraz pkt 1 § 176 normy niniejszej.

Program legislacyjny sejmowy zatwierdza corocznie, lub też na dłuższe okresy czasu, Sejm na wniosek Marszałka.

Skoordynowania programów legislacyjnych rządowego i sejmowego — dokonywują: Prezes Rady Ministrów i Marszałek Sejmu na podstawie wniosków Komisji Kodyfikacyjnej.

§ 203. Jeżeli Marszałek Sejmu ma wątpliwości, czy wniosek poselski zawierający inicjatywę ustawodawczą, mieści się w ustalonym przez Sejm programie legislacyjnym, przekazuje sprawę Biuru Prawnemu, które po porozumieniu się z Komisją Kodyfikacyjną winno w ciągu 48 godzin zdać sprawozdanie Marszałkowi²⁾.

W wypadkach opinii przeczącej, o nadaniu dalszego biegu wnioskowi decyduje Sejm.

3) Strona formalna projektów.

§ 204. Po uchwaleniu projektu rządowego przez Radę Ministrów Komisja Kodyfikacyjna przygotowuje ostateczny tekst projektu, poczem właściwy minister, względnie Prezes Rady Ministrów przesyła projekt na ręce Marszałka Sejmu.

Integralną część przedłożenia rządowego (§§ 95 i 96) stanowi:

- 1) projekt ustawy;
- 2) uzasadnienie ogólne i szczegółowe;
- 3) zarys przyszłych rozporządzeń wykonawczych a przynajmniej ich dyspozycje;

¹⁾ Tylko ustalenie racjonalnego planu prac legislacyjnych może zapobiec inflacji przepisów.

²⁾ Por. art. 19 pkt. a) ustęp końcowy regulaminu sejmowego.

4) szematy i druki.

Sejm może zażądać, ażeby do projektu dołączono opinię Komisji Kodyf., złożoną w swoim czasie Radzie Ministrów, jakoteż oświadczenia tych organów doradczych Rządu, których opinie w myśl obowiązujących przepisów są prawnie konieczne.

§ 205. Przesyłając projekt Marszałkowi, Rząd:

1) dołącza wyjaśnienie co do znaczenia danej ustawy w całości kształcie programu legislacyjnego;

2) co do łączności i kolejności w stosunku do innych ustaw, jakie Rząd wniósł lub wniesie, albo które są na porządku dziennym w Sejmie z inicjatywy poselskiej;

3) co do terminu, w jakim ustawa powinna wejść w życie;

4) Rząd może połączyć z tem wniosek o traktowanie ustawy w trybie przepisany dla projektów obszerniejszych (§ 211):

5) wreszcie Rząd wskazuje, kto będzie go zastępował przy obronie tego projektu i na czyje ręce należy kierować wszelkie zaawizowania i zaproszenia.

§ 206. Projekty wnoszone z inicjatywy poselskiej powinny być pod względem konstrukcji i techniki legislacyjnej dostosowane do ogólnych zasad legislacyjnych, które będą ustalone w drodze ustawodawczej¹⁾. W tym celu:

1) Biuro Prawne Sejmowe obowiązane jest na żądanie wnioskodawcy udzielić mu w tym względzie wszelkiej pomocy;

2) taki sam obowiązek ciąży również na Komisji Kodyfikacyjnej;

3) Marszałek Sejmu może projekt wniesiony z inicjatywy poselskiej, przed postawieniem go na porządku dziennym, przekazać Biuru Prawnemu, które w terminie przez Marszałka wyznaczonym projekt pod względem kodyfikacyjnym rozpatrzy, a w razie potrzeby w porozumieniu z wnioskodawcą w odpowiedni sposób przerobi.

4) Obrady.

§ 207. Pod względem tempa prac legislacyjnych, rozróżnia się:

a) projekty ustaw, traktowane w trybie zwyczajnym;

¹⁾ Jeżeli przepisy dotyczące techniki legislacyjnej mają wiązać także ciało ustawodawcze, powinny być wydane w formie ustawy. Wprowadziłoby to pewną stabilizację w tym przedmiocie.

b) projekty nagłe;

c) projekty traktowane w trybie przewidzianym dla opracowywania projektów obszerniejszych lub szczególnie zawiłych¹⁾).

§ 208. Projekt ustawy, traktowany w trybie zwyczajnym, otrzymuje bieg we właściwych komisjach zgodnie z ogólnym planem legislacyjnym.

§ 209. Projekt ustawy, który został uznany za nagły, musi być rozpatrzony w komisji przed innymi wnioskami, a sprawozdanie komisji o tym wniosku ma pierwszeństwo przed innymi przy układaniu porządku dziennego posiedzeń plenarnych.

Celem umożliwienia wszechstronnego rozpatrzenia projektu nagłego w krótkim czasie, projekt nagły może być rozważany we wspólnej Komisji Porozumiewawczej, wyłonionej z grona tych komisji, które w projekcie tym są zainteresowane.

§ 210. Przed uchwaleniem nagłości przewodniczący komisji, do której wniosek ustawodawczy nagły ma być skierowany, winien zabrać głos dla wyjaśnienia, czy stan prac komisji zezwala na natychmiastowe zajęcie się wnioskiem nagłym, ew. kiedy traktowanie tego wniosku będzie mogło nastąpić, jako też, w jakiej kolejności wniosek ten doczekałby się załatwienia, gdyby go rozpatrywano w trybie zwyczajnym w granicach ogólnego programu legislacyjnego.

Tryb, przewidziany w § 203 dotyczy również wniosków nagłych.

Przed poddaniem pod głosowanie nagłości wniosku, który mieści się w ogólnym programie legislacyjnym, Marszałek zakomunikuje Sejmowi opinię Komisji Kodyfikacyjnej, czy i jakie względy legislacyjne przemawiają przeciw traktowaniu odnośnej materii w trybie nagłym.

§ 211. Będzie przewidziany specjalny tryb traktowania wniosków ustawodawczych obszerniejszych lub szczególnie zawiłych, zwłaszcza projektów ustaw zawierających kodeksy.

Zaliczenie projektu do tej kategorii ma m. in. taki skutek, że projekt będzie rozpatrywany w specjalnej komisji, której prace nie doznają przerwy wskutek zamknięcia sesji sejmowej.

¹⁾ Niektóre parlamenty posiadają specjalne ustawy regulujące tryb uchwalania projektów obszerniejszych lub szczególnie zawiłych. Jest rzeczą oczywistą, że tryb przewidziany w regulaminach sejmowym i senackim nie wystarcza dla takiej ustawy, jak np. Kodeks cywilny.

Dla opracowywania takiego projektu może być również utworzona specjalna stała Podkomisja Porozumiewawcza, wyłoniona ze wszystkich tych komisyj, które w opracowywaniu odnośnego projektu są zainteresowane.

§ 212. Wszystkie poprawki do projektów ustaw należy zgłaszać w czasie obrad komisyjnych i w formie pisemnej¹⁾.

Regulamin umożliwi składanie takich wniosków przez kluby, nie posiadające przedstawiciela w danej komisji.

Przedmiotem obrad i uchwały plenum w drugim czytaniu jest sprawozdanie komisji, oraz te poprawki, które były zgłoszone na Komisji i są przez wnioskodawców nadal podtrzymywane.

§ 213. Po zakończeniu drugiego czytania Marszałek przy pomocy referenta sprawy, oraz Biura Prawnego Sejmu ustala tekst ustawy przyjętej w drugim czytaniu, wzgl. tekst przepisów, które w drugim czytaniu uległy zmianie.

To zestawienie Marszałek w razie potrzeby udziela do wglądu Rządowi (Komisji Kodyfikacyjnej).

§ 214. Przy trzecim czytaniu wolno zgłaszać poprawki o tyle, o ile one wynikają bezpośrednio ze zmian, dokonanych w projekcie w ciągu drugiego czytania i w swoim czasie przy obradach komisyjnych zgłoszone być nie mogły.

Jeżeli w trzecim czytaniu zostały przyjęte poprawki, Marszałek odroczy głosowanie nad całością projektu na czas potrzebny dla stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek niema sprzeczności między poszczególnymi postanowieniami ustawy.

Skonstatowanie należy do Biura Prawnego w porozumieniu z Komisją Kodyfikacyjną.

§ 215. Przepisy normy niniejszej, dotyczące legislacji sejmowej, mają odpowiednie zastosowanie do biegu prac legislacyjnych w Senacie.

§ 216. Celem ułatwienia prac legislacyjnych debaty komisyjne nad poszczególnymi projektami ustawodawczymi mogą się odbywać równocześnie w Komisjach w Sejmie i w Senacie.

¹⁾ Skoro komisje tworzy się „celem przygotowania przedmiotu obrad sejmowych“ (art. 69 regul. sejm.) musi być dana komisjom możliwość rozpatrzenia i zreferowania sejmowi całokształtu sprawy wraz z wszystkimi ewent. poprawkami. Moment zaskoczenia, tkwiący w możliwości zgłaszania poprawek poza komisją, bezpośrednio na plenum, jest ze stanowiska interesu legislacji bardzo niepożądany.

§ 217. Odnośnie do ustaw, które w Sejmie zostały poddane specjalnemu trybowi, przewidzianemu dla ustaw obszerniejszych, lub szczególnie zawiłych — ustanowiony w art. 35 Konstytucji termin 30-dniowy do zwrócenia Sejmowi ustawy z proponowanymi zmianami, będzie uważany za termin administracyjny, który ulega przedłużeniu¹⁾.

Senat może dla traktowania takich projektów wyłonić również stałą komisję, wzgl. Komisję Porozumiewawczą, której praca wskutek zamknięcia sesji nie ulegnie przerwie.

X.

W Cz. IX pracy nim zająłem się „trybem“ przygotowywania obowiązujących przepisów. Uregulowanie tego trybu nie wyczerpuje zagadnienia udoskonalenia naszego ustawodawstwa. Pozostaje właściwa „technika legislacyjna“ w ścisłym tego słowa znaczeniu, kwestja formy i wewnętrznego układu obowiązujących przepisów.

Uregulowanie tej „techniki legislacyjnej“ jest (sądząc z głosów, przytoczonych w Cz. I i VI pracy nin.) uznane powszechnie za rzecz konieczną. Jeżeli mimo to nie mamy dotąd takiego opracowania techniki kodyfikacyjnej, to na przeszkodzie stoi z pewnością szczególna rozległość i trudność tego zagadnienia. Wszędzie też, podobnie jak u nas, technika legislacyjna opiera się głównie na pewnej praktyce, jaka się wyrobiła z biegiem lat; przepisy, jeżeli gdzie istnieją, są dość skąpe i fragmentaryczne²⁾.

Może i inny jeszcze moment odstręcza od opracowania tego przedmiotu: momentem tym może być świadomość, że nawet najlepiej opracowane zasady techniki legislacyjnej są w gruncie rzeczy tylko pewną bardzo ogólną, bardzo rozciąglą formą, w którą właściwą treść — lepszą czy gorszą — wlewa twórca, wlewa autor piszący ustawę, czy rozporządzenie. To, co może dać najdoskonalsza norma regulująca technikę legislacyjną — jest zaledwie częstką tego, co musi dać talent i doświadczenie prawnika legislatora. „Prawnik“³⁾, zarówno najwybitniejszy teoretyk, jak najdo-

¹⁾ Patrz w Cz. VI pracy nin.

²⁾ Por. Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien (Besonderer Teil) Berlin 1927 (§ 30—34).

³⁾ Prof. Dr. Jarra: „Ogólna Teoria Prawa“ cytow. w doskonałym artykule ogłoszonym w Nr. 1—2 Biuletynu urzędniczego z r. 1930 r. p. t. „na marginesie prac nad ustaleniem zasad techniki legislacyjnej“.

świadczący praktyk, może nie posiadać zdolności ustawodawczej, bo oprócz wiedzy, potrzebny jest rodzaj natchnienia, decydującego zawsze tam, gdzie idzie o sztukę, a gdzie czynnik czysto intelektualne zawodzą, jako nie wystarczające“.

Czy jednak wynika z tego, że uregulowanie zasad techniki legislacyjnej, a nawet wydanie jej w formie ustawy — jest rzeczą niepotrzebną?

W cytowanym artykule¹⁾, czytamy w związku z przytoczonym zdaniem prof. dr. Jarry, co następuje:

„Więc sztuka, więc natchnienie, więc talent!“

„Ale wszak nauka prawa w całości jest też „ars boni et aequi“, a ujęta jest w system. Artysta z bożej łaski w dzisiejszych czasach długo zapoznaje się z systemem zasad sztuki, której chce być adeptem“.

„Talent? oczywiście — im więcej talentu, tem dzieło doskonalsze. Natchnienie — niewątpliwie napięcie psychiczne każdego twórcy i w każdej dziedzinie do tworzonego dzieła jest warunkiem doskonałości. Ale nam w tej chwili nie o doskonałość chodzi. Wystarczy nam poprawność“.

„W tym celu niemal mistyczną u nas technikę legislacyjną trzeba ściągnąć z obłoków na ziemię, dając jej zbiorowym wysiłkiem ziemską powłokę w postaci systematycznego całokształtu“.

Cytowana uwaga jest zupełnie słuszna. Jestem tego zdania, że gdyby przepisy nasze tworzyli wyłącznie utalentowani legislatorzy, to nawet i wówczas przepisy o technice legislacyjnej byłyby potrzebne — a to w interesie ujednolicenia pewnych czysto formalnych momentów, w interesie usunięcia tej rozbieżności, jaka w układzie naszych przepisów panowała i częściowo dziś jeszcze panuje. Tem bardziej zaś potrzebna nam jest taka technika legislacyjna, gdy wiadomo, że nie posiadamy nadmiaru talentów legislacyjnych.

Uważam, że musi być wydana ustawa, regulująca to zagadnienie; żadna inna norma tu nie wystarczy. Trzeba bowiem pamiętać o tem, że chodzi o udoskonalenie legislacji nietylko w obrębie aparatu rządowego²⁾, ale przede wszystkim w obrębie ciał ustawodawczych. Tu jest rzeczą niezbędną, ażeby ciała ustawo-

¹⁾ Vide uw. 3 na str. 157.

²⁾ Który (przynajmniej przez pewien czas) stosowałby się może do techniki ustalonej w drodze uchwały Rady Ministrów...

dawcze czuło się związane swoją własną ustawą o technice legislacyjnej, gdyż wówczas zgodzi się ono także na związanie w drodze regulaminu swoich własnych członków w sposób, proponowany, np. w § 206 mojego projektu. Tylko ustawa może stworzyć jedną wspólną podstawę do urzędowania zarówno ministerstw, jak Komisji Kodyfikacyjnej, Biur Prawnych Sejmu i Senatu i innych czynników, powołanych do czuwania nad techniką legislacyjną. A przecież chodzi o jednolitość ich pracy.

Zagadnienie techniki legislacyjnej jest — jak wspomniałem — tematem bardzo rozległym i zawiłym. To też opracowanie takiej ustawy jest rzeczą z b i o r o w e g o wysiłku. Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Sprawiedliwości i poszczególne ministerstwa posiadają bogate doświadczenie w zakresie tworzenia przepisów, i mogłyby z pewnością dostarczyć dużego materiału i licznych wskazań, opartych na praktyce.

Mamy kilka cennych przyczynków i uwag naszych uczonych prawników. Komisja Kodyfikacyjna przy opracowywaniu swoich projektów kierowała się zasadami techniczno-legislacyjnymi, które oczywiście powinny być wzięte pod rozwagę. O pracy *K. Dubiela*, oraz o „zbiorze zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń“, ogłoszonym w Regulaminie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych¹⁾ wspomniałem już poprzednio²⁾. W pracy niniejszej chodziło mi przede wszystkim o ustalenie „trybu“ przygotowywania i ogłaszania obowiązujących przepisów. Zagadnieniu techniki legislacyjnej w ścisłym znaczeniu zamierzam poświęcić pracę odrębną. Obecnie chciałbym tylko pokrótce wspomnieć o niektórych zagadnieniach, jakie, mojem zdaniem, przepisy o technice legislacyjnej³⁾ w sposób jednolity uregulować powinny:

1) Czy T. L. powinna dotyczyć tylko przepisów, ogłoszanych w Dz. U. R. P., czy także ogłoszanych w Centr. Dz. Min.

Uważam, że dotyczyć powinna obu kategorii. Przepisy przeznaczone do ogłaszania w Centr. Dz. Min. (vide § 3, 4, 48—55 mego projektu) obecnie opracowywane są fatalnie: ich podstawa prawna jest często niedostateczna, ich treść mętna i zawiła, ich długość potworna, wskutek czego są postrachem władz lokalnych,

¹⁾ Okólnik M. S. Wew. Nr. 99 z dnia 2 maja 1929 r.

²⁾ Patrz str. 26 pracy nin.

³⁾ Używam w dalszym ciągu skrótu T. L. na oznaczenie tych przepisów.

które czują się przytłoczone balastem tych „okólników“ i instrukcyj. Zarządzenia te wyglądałyby zgoła inaczej, gdyby musiały być pisane np. w formie przyjętej dla rozporządzeń, t. j. z powołaniem się na podstawę prawną, z podziałem treści na paragrafy i t. p. Zmusiłoby to ministerstwa i inne urzędy (bo i urzędy lokalne wydają „okólniki“) do sprecyzowania tych przepisów, najczęściej znacznego ich skrócenia, w każdym razie zastanowienia się nad ich podstawą prawną.

2) Nomenklatura przepisów wymaga ujednolicenia.

Mamy w Dz. U. R. P. ustawy, dekrety, rozporządzenia z mocą ustawy, zarządzenia, obwieszczenia, oświadczenia i t. p., nie mówiąc już o najrozmaitszych tytułach aktów międzynarodowych.

W przepisach przeznaczonych do Centr. Dz. Min. pod względem nomenklatury panuje zupełny chaos.

Sądzę, iż należałoby nazwy dotychczasowe poddać rewizji ze stanowiska przepisów Konstytucji, posegregować je i ustalić. Nazwę „rozporządzenie“ zastrzegłbym wyłącznie dla przepisów ogłaszanych w Dz. U. R. P., natomiast (jak już w Cz. IV pracy nin. zaznaczyłem, dla przepisów ogłoszonych w Centr. Dz. Min. wprowadziłbym zasadniczo nazwę „instrukcja“, obok kilku innych nazw (np. „obwieszczenie“), niezbędnych ze względu na obowiązujące w tym względzie postanowienia ustawowe lub ze względu na ich istotną treść.

3) Wewnętrzny układ przepisów domaga się ujednolicenia. I tak, np. w Kodeksie Postępowania Karnego mamy podział na księgi; te dzielą się na rozdziały; te na artykuły; te na paragrafy. Księgi i rozdziały są numerowane i mają napisy. Pozatem są „przepisy ogólne“ (na początku kodeksu) i „końcowe“.

W Prawie o ustroju sądów powszechnych mamy podział na działy, rozdziały, artykuły i paragrafy (oznaczające poszczególne ustępy artykułu).

Rozporządzenie ogł. pod poz. 577 Dz. U. R. P. z roku 1931 dzieli się na części; te na działy; te na rozdziały; te na paragrafy. Poszczególne ustępy paragrafów nie są numerowane.

Rozporządzenie ogł. pod poz. 551 w Dz. U. R. P. z roku 1931 dzieli się na części (oznaczone numerami rzymskimi), a te na paragrafy.

Rozporządzenie ogł. pod poz. 558 Dz. U. R. P. z roku 1931 dzieli się na r o z d z i a ł y, te na p a r a g r a f y (przyczem niektóre ustępy w paragrafach są numerowane, inne nie).

Podział ten powinien być ujednolicony. W interesie przejrzystości układu¹⁾ leży niewątpliwie podział każdej normy i to kilkustopniowy, zależnie od jej objętości i treści. Normy ustawodawcze powinnyby się dzielić na artykuły (jako jednostkę najmniejszą), a rozporządzenia i inne przepisy na paragrafy. Dla ułatwienia cytowania jest rzeczą niezbędną, ażeby poszczególne ustępy artykułów i paragrafów były numerowane, gdyż przytaczanie ustępów nienumerowanych prowadzi do nieporozumień.

Nadmienię jeszcze, że przy wyliczeniach zawartych w poszczególnych artykułach czy paragrafach, niema jednolitości: są wyliczenia oznaczone literami arabskimi, są oznaczenia literami małego lub dużego alfabetu, są wyliczenia oznaczone tłustym drukiem wyrazów początkowych i t. p.

4) Niezależnie od takiego czy innego podziału, w s t r u k t u r z e p r z e p i s u w y o d r ę b n i a j ą s i ę p e w n e g r u p y, z których każda wymagałaby osobnego omówienia. Tu należą:

- a) tytuł przepisu;
- b) przytoczenie podstawy prawnej;
- c) grupa przepisów ogólnych;
- d) grupa przepisów zawierających postanowienia szczególne;
- e) przepisy końcowe (przejściowe).

5) Tytuły przepisów są u nas zasadniczo zbyt długie i niezręczne.

Dla przykładu przytoczę:

a) poz. 832 Dz. U. R. P. z r. 1931: „Rozporządzenie Ministrów: Pracy i Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu i Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Spraw Wojskowych i Robót Publicznych z dnia ... o rozciągnięciu na obszar województwa śląskiego rozporządzenia z 13 września 1930 r. w spr. przepisów higieny i bezpieczeństwa, obowiązujących przy przygotowywaniu gotowych do użytku farb i past, zawierających biel ołowianą, siarczan ołowiu i inne produkty, związki te zawie-

¹⁾ i łatwiejszego zapamiętania przepisu, co jest bardzo ważne w dziedzinie szkolenia urzędników.

rające, oraz przy wykonywaniu robót malarskich, przy których używane są te farby i pasty“.

b) poz. 812 Dz. U. R. P. z r. 1931 „Ustawa z dnia . . . w sprawie zwolnienia od cła przywozowego i opłat manipulacyjnych sprzętu, służącego dla potrzeb armji, sprowadzanego przez władze wojskowe, oraz materiałów i przedmiotów, przeznaczonych do zwiększenia siły obronnej państwa“.

c) poz. 735 Dz. U. R. P. z r. 1931: „Rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrami Robót Publicznych, Spraw Wewnętrznych i Reform Rolnych z dnia 15 października 1931 r. o zmianach w rozporządzeniu z dnia 3 listopada 1927 r. w spr. wykonania rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast“.

Jeśli się zważy, że tytuł służy przecież do cytowania przepisu, do przytaczania go w rozporządzeniach, instrukcjach, orzeczeniach i t. p., to tego rodzaju tytuły są prawdziwem horrendum.

6) Przytoczenie podstawy prawnej jest zagadnieniem, które wykracza już poza granice techniki legislacyjnej a wchodzi w dziedzinę nawet rozważań konstytucyjnych. Pewna rozbieżność i chwiejność daje się tu zauważyć w tych wypadkach, kiedy rozporządzenie, niezależnie od powołania się na ogólną klauzulę wykonawczą, powołuje się również na specjalne upoważnienia zawarte w poszczególnych artykułach ustawy.

W rozporządzeniach wydawanych przez kilku ministrów pewna chwiejność przejawia się już w tytule: podczas gdy jedne rozporządzenia wskazują ogólnie tych ministrów, w porozumieniu z którymi normę wydano, to inne wskazują wyraźnie, że to porozumienie ogranicza się do przepisów takich to a takich paragrafów (por. np. poz. 677 z r. 1931). Ten drugi sposób redagowania jest słuszniejszy, zarówno w świetle przepisów o odpowiedzialności ministrów, jak i ze względu na ewentualne późniejsze uzgadnianie zmian w rozporządzeniu. Przy drugim sposobie redagowania tylko niektóre zmiany będą wymagały porozumienia, przy pierwszej redakcji — wszystkie, co niepotrzebnie sprawę komplikuje.

7) Grupa przepisów ogólnych niema wyraźnej fizjognomji. Znajdujemy tu różne tematy. Najtrafniejsze wydają mi się te redakcje, które w przepisach ogólnych zamieszczają przede wszystkim definicje i określenia pojęć i nazw, używanych następnie w części szczegółowej, a mogących nastroczać wątpliwości. Takie definicje przyczyniają się do usunięcia niejednej wątpliwo-

ści przy interpretowaniu ustawy, a redagującego przepis zmuszają do ścisłego myślenia.

Takich definicij mamy dość dużo i byłoby ciekawą rzeczą zebrać je razem. Otrzymalibyśmy z nich rodzaj podręcznego słownika legislacyjnego. Definicje te wyjaśniają, co należy rozumieć np. pod określeniem: ministerstwo, władza centralna, władza lokalna, urząd, organ wykonawczy. W Rozporządzeniu Prezydenta R. P. z 22 sierpnia 1927 o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych — mamy¹⁾ określone takie wyrażenia: zwalczanie, zaraźliwe choroby zwierzęce, zwierzęta, zwierzę podejrzone, zwierzę wrażliwe na zarazę, ubój i t. d.

8) Grupa przepisów zawierających postanowienia szczegółowe jest oczywiście najważniejszą. Tu znajdujemy rozwiązanie tego problemu jaki sobie postawił ustawodawca, względnie jaki postawiło mu życie. Na należyte załatwienie składają się tu dwa elementy:

a) fachowy. Tę stronę zagadnienia musi opracować znawca przedmiotu. On musi rozważyć problem wszechstronnie i gruntownie, sformułować cel i służące do jego osiągnięcia środki, ustalić zasadnicze tezy;

b) prawnolegisłacyjny. Ta strona zagadnienia należy do prawnika. Jego rzeczą jest nadać tezom opracowanym przez fachowców taką formę prawną, ażeby zamierzony cel mógł być osiągnięty. Prawnik musi opracowywać te przepisy z dużą dozą samokrytycyzmu, pamiętając o tem, że z chwilą, kiedy opracowany przezeń projekt stanie się ustawą, już nie on autor — będzie ją interpretował w sposób autentyczny, lecz kto inny, ten zaś nie będzie zwracał uwagi na to, co autor „chciał“ napisać, lecz na to, co napisał istotnie.

Pisząc przepis autor powinien stawiać się w sytuacji tych, którzy mają ten przepis wykonywać a chcąc go wykonać, muszą go zrozumieć. Stąd język przepisu powinien być prosty, poprawny, zwięzły, jasny; należy unikać długich i zawiłych okresów; w przepisie niema miejsca na wyrażenia o treści nieokreślonej lub dwuznacznej; jeżeli raz użyto jakiegoś terminu dla określenia pewnego pojęcia, stosunku i t. p. należy używać go konsekwentnie stale w tem samem znaczeniu.

¹⁾ Pod ogólnym tytułem „wstęp“.

Ton w jakim przemawia ustawodawca, powinien być stanowczy: niema niczego gorszego, jak używanie określeń chwiejnych i nic nie mówiących w rodzaju np. z reguły, w miarę możliwości i t. p. Są to boczne furtki, przez które ucieka cała ustawa.

Uważam, że kardynalnym warunkiem dobrej roboty legislacyjnej jest to, ażeby autor (zarówno fachowiec, jak prawnik) miał przed oczyma całość zagadnienia. Rozumiem to w ten sposób, że mając ująć w formę prawną pewien problem należy go przepracować w najdrobniejszych szczegółach do końca a następnie dopiero tak opracowany materiał rozdzielić według ważności zagadnień na tę część, która wymaga drogi ustawodawczej, następnie na tę część która nadaje się do rozporządzeń wykonawczych i na te szczegóły, które należą do instrukcyj. Jest nieszczyściem naszej roboty legislacyjnej, że tempo jej nie pozwala najczęściej na takie właśnie przemyślenie i zgrupowanie całego zagadnienia. Stąd piszący ustawę sam nie zdaje sobie dokładnie sprawy z tego, co będzie, musi zatem przezornie otwierać sobie w ustawie różne furtki, różne możliwości, któreby mu pozwoliły wyreperować wszystko przy pomocy rozporządzeń wykonawczych.

W projekcie moim (w § 95) podkreślam wyraźnie konieczność opracowywania i uzgadniania równocześnie nietylko norm podstawowych, ale także (przynajmniej w zarysie) przepisów wykonawczych. Autor projektu ustawy nie posiada bardziej doskonałego środka dla skontrolowania samego siebie, jak napisać przepisy wykonawcze do własnego projektu ustawy. Wtedy wszystkie braki ustawy ukażą się jak na dłoni.

9) O zakończeniu ustawy nie będę się szerzej rozwodził; sprawa ta jest należycie oświetlona w uwagach prof. dr. Stanisława Wróblewskiego p. t. zakończenie ustawy (przyczynek do techniki kodyfikacyjnej¹⁾).

10) Ważnem zagadnieniem z dziedziny techniki legislacyjnej jest forma rozporządzeń.

Mamy nadmiar rozporządzeń i co gorsza, mamy rozporządzenia wykonawcze, które bez potrzeby powtarzają przepisy ustawy, tylko innemi słowami... Czytający te rozporządzenia niczego nie rozumie i nie wie, czego się trzymać, czy tekstu ustawy, czy podobnego doń, ale nieco odmiennego tekstu rozporządzenia, zawierającego różne epiteta ornantia. Przekopanie się przez takie roz-

¹⁾ Czasopismo prawnicze i ekonomiczne (Kraków 1929) na str. 192.

porządzenia jest prawdziwą syzyfową pracą. Jestem tego zdania, że należy ściśle rozróżnić rozporządzenia oparte wyłącznie na klauzuli wykonawczej, zatem takie, których zadaniem jest jedynie wprowadzenie w życie i objaśnienie postanowień ustawy. Takie rozporządzenia powinny być redagowane, zgodnie z ich celem, jako objaśnienie do poszczególnych artykułów ustawy i to tylko do tych, które objaśnienia wymagają ¹⁾.

Natomiast rozporządzenia stanowiące o prawach i obowiązkach obywateli (art. 3 Konstytucji) powinny być redagowane w formie analogicznej jak ustawy.

11) **Klauzula derogacyjna** jest jedną z największych bolączek naszej legislacji. Klauzula ta szczególnie u nas, przy nawarstwieniu najróżnorodniejszych przepisów rodzimych i zaborczych, posiada pierwszorzędne znaczenie. Od niej, od jej brzmienia zależy, czy z chwilą wydania nowej ustawy można dany odcinek uważać odtąd za uporządkowany pod względem prawniczym, czy nie. Ona ma wskazać, czy oprócz nowej normy obowiązują jeszcze jakieś resztki z dawnych czasów, czy nie. Ona ma być **d r o g o w s k a z e m** dla czytelnika ustawy a przede wszystkim dla urzędnika, obarczonego obowiązkiem jej wykonywania.

Gdyby miała być wydana ustawa o technice legislacyjnej, to przepis dotyczący klauzuli derogacyjnej mógłby być, jak sądzę, tylko taki: że klauzula derogacyjna ma ustalić ponad wszelką wątpliwość stosunek nowej normy do przepisów dawniejszych i ma wskazać dokładnie (bez posługiwania się ulubionymi dodatkami „w szczególności“ — „oraz inne przepisy w tym przedmiocie“ — „oraz wszelkie przepisy sprzeczne“ i t. p.), które przepisy dawniejsze zostają uchylone.

Jeżeli sam autor ustawy nie umiałby dać na to odpowiedzi, to któż jest w stanie to uczynić?

12) **Sposób określenia terminu wejścia w życie** ustawy czy rozporządzenia, powinien być również jednym z tematów przepisów T. L., wkracza jednak także w dziedzinę zagadnień czysto prawnych. Należałoby przede wszystkim zastanowić się nad tem, co oznacza postanowienie, że „ustawa wchodzi w życie“, np. „z dniem ogłoszenia“. Czy znaczy to:

a) że z tym dniem (o ile to jest np. przepis dekoncentracyjny, albo przepis o skasowaniu jakiegoś urzędu) odnośne kompe-

¹⁾ Por. poz. 677 z r. 1931.

tencje przechodzą z władz dotychczasowych na inne, a podania, środki prawne i t. p. należy od tego dnia wnosić już do tych nowych urzędów, czy też

b) że dopiero od tego dnia poczynawszy właściwi ministrowie mają obowiązek przystąpić do wykonania tej ustawy — zaś przed tym dniem rozporządzenia wykonawcze wydawane być nie mogą. Znaczyłaby zatem ta klauzula, że przepis „wchodzi w życie“ w znaczeniu prawnym — kiedy zaś wejdzie w życie faktycznie, to zależałoby od możliwości życiowych.

Nie wdając się w rozbiór tego bardzo zawiłego zagadnienia, pragnę tylko zaznaczyć, że nasunęło mi się ono na tle następującego konkretnego wypadku: rozporządzeniem, wydanem w miesiącu styczniu, Rada Ministrów przydzieliła do jednego z miast część gmin podmiejskich. Jako termin „wejścia w życie“ tego rozporządzenia został ustalony przez Radę Ministrów dzień 1 kwietnia. Mimo upływu kilku lat rozporządzenie to nie zostało wykonane z różnych względów, o których tu mówić nie będę, wobec czego ze stanowiska administracyjnego powyższe rozporządzenie oczywiście „nie weszło w życie“. W dalszym ciągu zatem organy miejskie wykonywują swą władzę tylko w obrębie dawnych granic miasta, zaś na terenach, które miały być do miasta przyłączone, w dalszym ciągu wykonywują władzę odnośne gminy wiejskie.

Inaczej natomiast na tę sprawę zapatrywały się władze skarbowe i wychodząc z założenia, że rozporządzenie „weszło w życie“ z dniem 1 kwietnia, dokonały od tej daty odpowiednich zmian w przypisie podatków, w szczególności włączyły części gmin podmiejskich, stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów, do okręgu podatkowego miejskiego.

Powstaje zatem pytanie, czy rozporządzenie weszło w życie — czy nie weszło, czy odnośne tereny podmiejskie podlegają od 1 kwietnia jurysdykcji władz miejskich, czy nie — czy wszystkie akty, działania na tem terytorjum przez organa gmin wiejskich, są pozbawione podstawy prawnej, czy też obowiązują.

Zagadnienie, jak widać, nie jest błahe...

Dodam jeszcze, że „wejście w życie“ rozporządzenia, bez wydania pewnych konkretnych zarządzeń administracyjnych, nie jest możliwe, gdyż musi być uprzednio ustalona granica tych części gmin podmiejskich, które mają wejść w skład obszaru miejskiego.

Znaczenie przepisów o „wejściu w życie z dniem ogłoszenia“ nasuwa również wątpliwości z tego powodu, ponieważ według prze-

pisów ustawy o wydawaniu Dz. U. R. P. ustawa uzyskuje moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym, a więc w tym wypadku w dniu wydania odnośnego numeru Dz. U. R. P. Tymczasem jest rzeczą powszechnie wiadomą, że odnośny numer Dz. U. R. P. nawet w Warszawie nie dociera do wszystkich urzędów w dniu wydania, zaś do poszczególnych województw i powiatów dochodzi w ciągu mniej więcej dwóch tygodni. W tym stanie rzeczy „wejście w życie” ustawy z dniem jej ogłoszenia staje się oczywistą fikcją. Gdyby jednak przepis ten tłumaczyć i stosować dosłownie, trzeba by chyba stać na stanowisku, że akty prawne, zdziałane po dniu ogłoszenia tej ustawy (o ile to była np. ustawa dekoncentracyjna) przez władze dotychczasowe, zostały zdziałane niekompetentnie i są nieważne. Trudno jednak przyjąć taką interpretację. Trudno by było również karać obywatela za naruszenie nowej ustawy, która „weszła w życie” znacznie wcześniej, aniżeli on mógł się o niej, przy najlepszej woli, dowiedzieć.

13. Technika legislacyjna musi zainteresować się także kwestją określania obszaru mocy obowiązującej poszczególne przepisy. Jest to szczególnie aktualne ze względu na częste wyłączenia województwa śląskiego.

O ile chodzi o akty, które mają obowiązywać na pewnym tylko obszarze, T. L. powinna wyeliminować na zawsze określenia odnoszące się do b. zaborów, a ustalić oznaczanie zapomocą przewidzianych w Konstytucji (art. 65) jednostek podziału administracyjnego. Dla pewnych grup województw, odpowiadających byłym zaborom, możnaby wprowadzić oznaczenia zbiorowe (województwa „zachodnie“, „południowe“ i t. p.). Wyjątkowo byłoby dopuszczalne używanie innych oznaczeń, np. obszar Śpisza i Orawy, górnośląska część województwa śląskiego, gdyż w inny sposób terytorjów tych opisać niepodobna.

14. Upoważnienia wykonawcze (klauszula wykonawcza) domagają się również uporządkowania. Mogą one przybierać różne formy, zależnie od ilości zainteresowanych w wykonaniu ustawy czynników, oraz od stopnia ich zainteresowania.

15. Osobne zagadnienie T. L. stanowią postanowienia karne. Mówiąc o nich nadmieniam zresztą, że ujednolicenia domagają się wszelkie wogóle przepisy tego rodzaju, które powtarzają się często w różnych ustawach w jednym i tem samym brzmieniu. Tu należą np. powtarzające się dość czę-

sto przepisy z zakresu postępowania przymusowego, przepisy o użyczeniu pomocy przez Policję Państwową i t. p.

16. Dla ujednolicenia T. L. bardzo ważną jest sprawa skrótów. K. Dubiel w swojej pracy podaje cały szereg przykładów, jak: t. zw. skróty legislacyjne (np. artykuł, paragraf, ustęp, punkt i t. p.), oraz skróty nazw organów urzędowych (Dziennik Ustaw R. P., Monitor Polski, różne urzędowe wydawnictwa dawniejsze, polskie i obce).

Przytoczyłem powyżej kilkanaście kwestyj, które powinny być rozpatrzone i uregulowane w przepisach o technice legislacyjnej. Kwestyj takich jest oczywiście znacznie więcej.



PROJEKT

UREGULOWANIA TRYBU PRZYGOTOWANIA I OGŁASZANIA OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW.

	Str.
I. Zagadnienie (§ 1, 2)	99
II. Przepisy ogólne (§ 3–8)	99
III. Przepisy organizacyjne	102
1) Władze centralne i lokalne (§ 9–21)	102
2) Naczelne kierownictwo (§ 22–45)	107
3) Sejm i Senat (§ 46)	113
IV. Organa publikacyjne (§ 47–61)	113
V. Rozpowszechnianie i udostępnianie obowiązujących przepisów (§ 62–74)	117
VI. Porządkowanie obowiązujących przepisów (§ 75–81)	120
VII. Przygotowywanie przepisów (zadania ministerstw) (§ 82–89)	122
1) Legislacja własna (§ 90–109)	123
A) Normy własne (§ 110)	129
B) Normy uchwalane przez Radę Ministrów (§ 111–125)	129
C) Normy wydawane przez dwóch lub więcej ministrów (§ 126–128)	132
2) Legislacja obca (§ 129–147)	133
VIII. Przygotowywanie przepisów (udział czynnika centralnego (§ 149–172)	138
IX. Legislacja w Sejmie i Senacie (§ 173–174)	144
1) Przepisy organizacyjne i porządkowe (§ 175–200)	144
2) Program prac legislacyjnych (§ 201–203)	151
3) Strona formalna projektów (§ 204–206)	151
4) Obrady (207–217)	152

30 —

090045 14.11.66

Wojewódzka Biblioteka
Publiczna w Opolu

CM 316734



000-316734-00-0