

Andrzej Wiśniewski

"Skorowidz przepisów prawnych
1918-1992", Warszawa 1992 :
[recenzja]

Palestra 37/1-2(421-422), 83-86

1993

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

■ Skorowidz przepisów prawnych 1918–1992

Warszawa 1992, wyd. URM, s. 676

Skorowidz rejestruje akty normatywne z okresu lat 1918–1992 publikowane w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim. W skorowidzu znalazło się też kilka zarządzeń publikowanych w Monitorze Polskim, a następnie zmienianych w dziennikach urzędowych ministerstw (np. zarządzenie Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 20 kwietnia 1960 r. w sprawie przepisów o budowie urządzeń elektrycznych – M.P. Nr 38, poz. 190, Dz. Bud. z 1962 r. Nr 6, poz. 38, z 1963 r. Nr 18, poz. 63, z 1966 r. Nr 17, poz. 70 i 71, z 1969 r. Nr 4, poz. 13, Nr 6, poz. 21, z 1974 r. Nr 1, poz. 1, Dz.U. z 1977 r. Nr 14, poz. 58, z 1979 r. Nr 26, poz. 156 i z 1980 r. Nr 13, poz. 43 – str. 108 skorowidza).

Rejestracją w skorowidzu objęto wszystkie obowiązujące akty normatywne z wymienionego okresu. Analiza rejestracji pozwala stwierdzić, że jest ona nieocenioną pomocą, zwłaszcza dla prawników, a przygotowanie takiej publikacji wymagało bardzo długotrwałej, żmudnej i uciążliwej pracy, szczególnie przy ustalaniu aktów prawnych, które utraciły swą moc obowiązującą. Wydanie obecnej edycji skorowidza jest zresztą realizacją zapowiedzi umieszczonej w przedmowie do wydania piątego mówiącej, że „nowoczesna technika służąca opracowaniu Skorowidza pozwala wyrazić nasze przekonanie, że jego edycje książkowe będą ukazywać się z większą częstotliwością. Jednocześnie udostępnianie Skorowidza stale aktualizowanego może następować w każdym czasie dla wszystkich zainteresowanych, na dyskietkach komputerowych”. Dzięki temu nowe, szóste wydanie skorowidza dostajemy do rąk dwa lata po poprzednim wydaniu, podczas gdy poprzednio należało na niego oczekiwać sześć lat.

Na ogół nie praktykuje się recenzowania skorowidzów przepisów prawnych, jednakże publikacja niniejsza wymaga odnotowania i zwrócenia uwagi na kwestie wiodące o zasadniczej randze wpływające w sposób znaczący na ocenę tej pracy.

Po pierwsze, co do systemu dokonywania zapisów i kompletności zapisów można mieć zastrzeżenia jedynie co do braku daty i podmiotu wydającego dany akt normatywny, co ma duże znaczenie zwłaszcza po wydaniu kolejnego przepisu o tym samym tytule. Nie-

potrzebne jest także każdorazowe umieszczanie publikacji aktu występującego kilkakrotnie w skorowidzu (dotyczy to zwłaszcza kodeksów, niektórych ustaw i rozporządzeń). W takim wypadku wygodniej byłoby umieścić publikację w haśle głównym, w pozostałych zaś zamieścić tytuł aktu i odesłanie do informacji umieszczonej w pierwotnej notce. Co do sposobu umieszczania haseł nie można mieć zastrzeżeń.

Po drugie, w ramach poszczególnych haseł następuje grupowanie przepisów wykonawczych do aktu ustawodawczego (nieco „wcięte” w tekst). Grupowanie to jest zakłócone przez brak umieszczenia obok aktu ustawodawczego, przepisów wykonawczych wydanych przed ogłoszeniem tekstu jednolitego tego aktu (np. Prawo górnicze, Prawo bankowe) lub utrzymanych w mocy przez ustawę (umieszczano je w przypadku Prawa budowlanego, a nie uczyniono tego w przypadku ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin).

Po trzecie, w skorowidzu pojawiły się nieobowiązujące przepisy wykonawcze do ustaw. Dotyczy to zwłaszcza przepisów wykonawczych uchylonych przez ustawy: o zakładach opieki zdrowotnej, o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, o zakwaterowaniu sił zbrojnych, o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenie honoru i godności żołnierskiej, o wyższym szkolnictwie wojskowym. Niedługo po wydaniu skorowidza utraciły moc wszystkie przepisy wykonawcze do ustawy o systemie oświaty, wydane na podstawie ustawy i dekretu uchylonych przez tę ustawę. Przepisy te pojawiają się w skorowidzu, bez adnotacji o terminie końcowym obowiązywania.

Po czwarte, od czasu opublikowania piątego wydania rzeczywistość zmieniono niemal połowę ustawodawstwa i potrzeba opublikowania nowego skorowidza stała się paląca, należy mieć jednak nadzieję, że na następne wydanie nie będziemy zbyt długo oczekiwać, szczególnie wobec planowanych dalszych zmian prawa. Być może pojawi się także skorowidz na dyskietkach komputerowych z comiesięczną aktualizacją.

Z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej (uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. - M.P. Nr 44, poz. 310), powstaje wątpliwość co do zakresu swobody autorów (nawet jeżeli jest to zespół Biura Prawnego URM) w ustalaniu obowiązywania przepisów. Rozważyć tutaj należy kilka wariantów uchylania przepisów zarysowujących się na tle zasad techniki prawodawczej:

po pierwsze, przepis zostaje uchylony bezpośrednio przez inny przepis – jest to sytuacja najczęstsza i najprostsza,

po drugie, traci moc przepis, na podstawie którego wydano dany akt wykonawczy (§23 zasad techniki prawodawczej) – sytuacja taka

zachodzi wówczas, gdy na podstawie przepisu ustawowego wydano akt wykonawczy (rozporządzenie, uchwała, zarządzenie). Uzasadnione to jest tym, że akt wykonawczy ma za zadanie uściślić lub wykonać właśnie ten konkretny przepis,

po trzecie, gdy upłyne czas, do którego ustawa lub inny akt miał obowiązywać (§40 zasad techniki prawodawczej) – dotyczy to przepisów czasowych i wynika to z samej ich istoty,

po czwarte, przepisy zostają uchylone przez ustawę regulującą całą dziedzinę spraw (§28 ust. 2 zasad), przy pomocy zwrotu „tracą moc wszelkie dotychczasowe przepisy dotyczące spraw unormowanych w ustawie” – jak można zauważyć, ten sposób stosuje się tylko wtedy, gdy ustawa całościowo i wyłącznie reguluje daną dziedzinę spraw, a wyczerpujące wymienienie przepisów dotąd obowiązujących w danej dziedzinie napotyka znaczne trudności, dotyczy to wówczas całej dziedziny spraw,

po piąte, jeżeli przepisy wprowadzające inną ustawę zawierały jedynie przepisy przejściowe i końcowe, to uchylenie tej ustawy powoduje uchylenie przepisów wprowadzających.

Powstaje jednak wątpliwość co do tego, który przepis obowiązuje w sytuacji, gdy wydaje się nowy akt normatywny, który reguluje pewien zakres spraw już uregulowany przez inny akt wydany wcześniej. Wówczas obowiązujące „prawo” udaje się ustalić jedynie przy pomocy zasad systemu prawnego.

Zasady systemu prawnego formułują zasady, na których opiera się całokształt funkcjonującego w danym państwie i w danym okresie prawa. Jedną z tych zasad jest zasada racjonalnego ustawodawcy i spójności systemu prawa. Wynika z niej, że ustawodawca nie tworzy przepisów po to by utrudniać pracę przede wszystkim sobie samemu, i nie dąży do tworzenia konfliktów i niespójności w obrębie jednego systemu. Jak z tego wynika, normy ustanowione przez prawodawcę są niesprzeczne, co powoduje, że norma starsza traci moc. Dotyczy to jedynie norm prawnych, gdyż nie może być dwóch norm nakazujących sprzeczne zachowania. Takich zasad nie formułuje się odnośnie przepisów prawnych, które mają jedynie charakter pomocniczy, i z których w drodze wykładni odkodowuje się normy prawne. Normę można jednakże wywnioskować z dwóch sprzecznych przepisów, korzystając z reguły *lex specialis derogat legi generali*, czy *lex posterior derogat legi anteriori*. Nie powoduje to jednak uchylenia takiego przepisu. Dobrą praktyką jest uchylenie takich starych i niepotrzebnych przepisów, jednakże nie zawsze się tak zdarza. Na marginesie tych rozważań należy zauważyć brak jasnych reguł obowiązywania przepisów prawnych i brak określenia systemu źródeł prawa.

Działania zmierzające do uporządkowania polskiego prawa powinny zmierzać do:

1) uchwalenia ustawy o zasadach tworzenia prawa (powinna być gotowa w momencie uchwalenia nowej Konstytucji),

2) uchwalenia ustawy o uporządkowaniu prawa. Objęłaby ona wydanie wykazu aktów ustawodawczych (przez marszałków obu izb parlamentu – jako przedstawicieli władzy ustawodawczej, przez Trybunał Konstytucyjny lub Sąd Najwyższy), następnie wydania przez Radę Ministrów wykazu aktów wykonawczych i samoistnych wydanych przez nią i poszczególnych jej członków, a na końcu wykazu aktów normatywnych wydanych przez ministrów i opublikowanych w dziennikach urzędowych. Wykazy te mogą być przygotowane lepiej lub gorzej lecz będą stanowiły o pewności prawa i większym zaufaniu do niego,

3) zwiększenia uprawnień Trybunału Konstytucyjnego odnośnie wykładni i orzekania o konstytucyjności aktów prawnych. Główne argumenty przeciwników zwiększenia tych uprawnień są formułowane przez pryzmat ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent. Tymczasem system trójpodziału władz zakłada oprócz podziału także hamowanie się władz. Nic nie szkodzi temu, by parlament uchwalił ustawę konstytucyjną, która przekazałaby możliwość przeliczania podstawy wymiaru emerytur do ustawy zwykłej, która zawierałaby szczegółowe unormowania. W ten sposób ustawa ta byłaby konstytucyjna, gdyż zgodna z ustawą konstytucyjną, która ma moc Konstytucji, a jednocześnie parlament miałby możliwość zmian w systemie rentowym. Tyle, że wymagałoby to większości 2/3 głosów.

Andrzej Wiśniewski