

Wojciech Patryas*

Spór o podstawę kompetencji prawodawczej

A Dispute Over the Basis of Lawmaking Competence

The view that lawmaking competence is based on a norm conferring norm-making competence leads to difficulties and limitations. Therefore, as regards the basis of lawmaking competence, it is better to consider the relevant part of a proposition establishing a given construct. Numerous modifications of the relevant part, and other parts, of the said proposition result in a provision conferring lawmaking competence. Firstly, classified as conjunctive propositions, the propositions establishing constructs are segmented into particular elements. Secondly, those elements are modified by means of definitions. Thirdly, expressions that signify ‘granting authorisation’ are abbreviated or eliminated. It should be added that the placement of lawmaking competence outside of norms has been considered before, but in a different way.

Keywords: norm conferring norm-making competence, proposition establishing a construct, provision governing lawmaking competence

Pogląd, według którego u podstaw kompetencji prawodawczej leży norma udzielająca kompetencji normodawczej, natrafia na trudności i ograniczenia. Lepiej zatem za podstawę takiej kompetencji uznać stosowny fragment zdania konstytuującego dany obiekt. Liczne przekształcenia tego i innych fragmentów owego zdania prowadzą do przepisu udzielającego kompetencji prawodawczej. Po pierwsze, będące koniunkcjami zdania konstytuujące obiekty są rozczłonkowywane na poszczególne czynniki. Po drugie, do przekształcenia tych czynników używa się definicji. Po trzecie, wyrażenia upoważniające są skracane lub usuwane. Trzeba dodać, że umieszczenie kompetencji prawodawczej poza normami rozważano już wcześniej, ale w innym ujęciu.

Słowa kluczowe: norma udzielająca kompetencji normodawczej, zdanie konstytuujące obiekt, przepis kompetencji prawodawczej

* **Prof. dr hab. Wojciech Patryas**

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Polska
University of Szczecin, Faculty of Law and Administration, Poland
wojciech.patryas@usz.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4389-0301>



I. Wstęp

Jak dobrze wiadomo, w aktach prawodawczych znajdujemy przepisy rozmaitych rodzajów. Sam prawodawca pewne z nich nazywa przepisami wstępnymi, inne – przepisami ogólnymi, jeszcze inne – przepisami przejściowymi bądź końcowymi. Doktryna prawnicza wyróżnia nadto przepisy zezwalające, zwalniające, odsyłające, wprowadzające definicje legalne itd. Niezwykle atrakcyjny program badawczy uchwycenia związków między tak różnorodnymi przepisami, polegający na wyprowadzaniu z różnych ich zestawów wyłącznie norm, zaproponował swego czasu Zygmunt Ziemiński¹. Jako jeden z wielu uczniów Profesora również starałem się realizować ten program, np. analizując normatywne podstawy przepisów wprowadzających domniemania prawne².

Kluczowym założeniem, na którym konsekwentnie opierał się wspomniany autor, było przekonanie o podziale wszystkich norm wyłącznie na nakazujące i zakazujące. Pierwsze z nich podpadają pod schemat „Nakazuje się podmiotowi P znajdującemu się w sytuacji S, aby wykonał czyn C”, a drugie – pod analogiczny schemat różniący się od tamtego tylko obecnością zwrotu „zakazuje się” zamiast nakazującego operatora normatywnego. Aby unaocznic operację rekonstruowania norm, przyjmijmy, że ustanowiono akt prawodawczy obejmujący tylko dwa przepisy. Pierwszy z nich zabrania wszystkim uczniom w czasie przerwy przebywać w klasie. Jednakże drugi zezwala wtedy przebywać tam uczniom niepełnosprawnym. Z tych dwóch przepisów odtwarzalna jest taka oto jedna norma: „Zakazuje się każdemu uczniowi niebędącemu niepełnosprawnym, gdy następuje czas przerwy, przebywać w klasie”³. Przepis zezwalający rzutuje więc na treść owej normy.

II. Norma jako podstawa kompetencji prawodawczej

Według Z. Ziemińskiego szczególną odmianę norm nakazujących tworzą normy kompetencyjne⁴. Ich swoistość polega na wyjątkowej zawartości występujących w nich opisów sytuacji. Otóż w każdym takim opisie znajduje się informacja o wykonaniu przez określony podmiot stosownej czynności konwencyjnej. Zatem jej wykonanie

¹ Z wielu prac tego autora dotyczących rzeczzonego programu wymienię tylko inicjujący go artykuł – *vide* Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1960, nr 1, s. 105–122, oraz stanowiącą najpełniejszą prezentację całości monografię – *idem*, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.

² *Vide* W. Patryas, *Próba wyjaśnienia domniemań prawnych*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2011.

³ *Vide* w tej kwestii dokładniej K. Świrydowicz, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *O nieporozumieniach dotyczących tzw. „norm zezwalających”*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 7, s. 57–64.

⁴ Swoją koncepcję normy kompetencyjnej autor ten zarysował w artykule Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4, s. 23–41, a następnie wielokrotnie ją uzupełniał i rozbudowywał.

w najprostszym przypadku przesądza o powstaniu sytuacji, w której dana norma znajduje zastosowanie. Normą kompetencyjną byłaby więc np. następująca norma: „Nakazuje się każdemu użytkownikowi drogi publicznej, gdy funkcjonariusz Policji wystawi mu mandat, aby go zapłacił”. Jej adresatem jest użytkownik drogi publicznej, a nabywającym kompetencję – funkcjonariusz Policji. Jeśli ten ostatni wystawi bowiem mandat adresatowi owej normy, to powstanie sytuacja, w której norma ta znajdzie zastosowanie, ponieważ ukaranemu mandatem będzie już nakazane zapłacenie go. O konwencyonalnym charakterze czynności wystawienia komuś mandatu przesądza reguła dotycząca sensu tej czynności, będąca regułą nakazującą „uznawać dokonanie odpowiedniej czynności psychofizycznej czy czynności konwencyonalnej prostszego charakteru za dokonanie czynności konwencyonalnej danego rodzaju”⁵. Niech więc ową wyjściową czynnością będzie wpisanie przez funkcjonariusza Policji w druczek mandatu nazwiska danej osoby. Reguła dotycząca sensu tej czynności kwalifikuje ją jako konwencyonalną czynność wystawienia mandatu tej osobie⁶. Przeto interesująca nas norma okazuje się efektem przełożenia wyjściowej normy i ma następującą postać: „Nakazuje się każdemu użytkownikowi drogi publicznej, gdy funkcjonariusz Policji wpisze nazwisko tego użytkownika w druczek mandatu, aby go zapłacił” na podstawie powyższej reguły sensu, a więc ma wszystkie znamiona normy kompetencyjnej.

W ujęciu zaproponowanym przez Z. Ziemińskiego szczególną odmianę norm kompetencyjnych tworzą normy kompetencji normodawczej. Swoistość każdej z nich ma polegać z kolei na tym, że sytuację należącą do zakresu jej zastosowania kształtuje czynność kompetentnego podmiotu polegająca na ustanowieniu jakiejś innej określonej normy⁷. Przyjmijmy więc, że wicedyrektor Szkoły Podstawowej nr 9 im. Jana Kowalskiego w Poznaniu [dalej: Szkoła nr 9] ustanowił normę nakazującą każdemu uczniowi tej placówki w przerwach między lekcjami przebywać na dziedzińcu szkolnym. Czynności tej ów podmiot dokonał na podstawie ustanowionej wcześniej przez dyrektora owej jednostki takiej oto normy: „Nakazuje się każdemu uczniowi Szkoły nr 9, gdy jej wicedyrektor ustanowi normę nakazującą każdemu z nich w przerwach między lekcjami przebywać na dziedzińcu szkolnym i jest przerwa między lekcjami, aby przebywał na dziedzińcu szkolnym”⁸. Należy ona do norm kompetencji

⁵ *Idem, Problemy podstawowe...*, s. 135.

⁶ Z. Ziemiński wielokrotnie podkreślał sporność semiotycznego statusu reguł dotyczących sensu czynności konwencyonalnych. Gdyby uznać je po prostu za definicje (tę możliwość rozważał np. w pracy *idem, Kompetencja i norma...*, s. 38), to interesująca nas reguła przybrałaby taką – mniej więcej – postać: $\Lambda x \Lambda t \Lambda y (x \text{ w } t \text{ wystawia } y \text{ mandat} \equiv x \text{ w } t \text{ jest funkcjonariuszem Policji} \wedge x \text{ w } t \text{ wpisuje nazwisko } y \text{ w druczek mandatu})$.

⁷ W opinii Z. Ziemińskiego „[n]orma udzielająca jakiemuś podmiotowi K kompetencji normodawczej w stosunku do podmiotu P jest to norma, która nakazuje podmiotowi P podlegającemu tej kompetencji postępować tak, jak to nakazuje norma ustanowiona przez podmiot K” – *ibidem*, s. 33.

⁸ Taki schemat normy kompetencji normodawczej przedstawił Z. Ziemiński, ujmując go następująco: „Jeżeli podmiot K odpowiednio dokonuje ustanowienia normy, iż: jeżeli podmiot P znajduje się w okolicznościach W, to podmiot P powinien czynić (nie czynić) C, oraz podmiot P faktycznie znajduje się w okolicznościach W, to podmiot P powinien (aktualnie) czynić (nie czynić) C” – *ibidem*, s. 34.

normodawczej, bo jedna ze składowych opisanej w niej sytuacji polega na ustanowieniu normy przez wicedyrektora wspomnianej szkoły.

III. Trudności w uznawaniu normy za podstawę kompetencji prawodawczej

Uznanie normy za podstawę kompetencji prawodawczej prowadzi jednak do rozmaitych komplikacji⁹. Mianowicie norma kompetencyjna sformułowana w powyższej postaci nadzwyczaj ogranicza upoważnienia prawodawcze wicedyrektora, gdyż może on jedynie ustanowić normę, której treść znana jest już uprzednio jego zwierzchnikowi. Obie normy – i ta wcześniejsza (pochodząca od dyrektora), i ta późniejsza (pochodząca od jego podwładnego) – nakazują bowiem wykonywać ten sam czyn określony jako przebywanie na dziedzińcu szkolnym. A przecież Z. Ziemiński słusznie zauważa, że „norma udzielająca kompetencji prawodawczej z zasady nie wyznacza w sposób jednoznaczny tego, jakie – pod względem treści – normy mają być przez organ uzyskujący kompetencję ustanowione. Gdyby bowiem z góry wiadome było, że norma o takiej a takiej właśnie treści powinna obowiązywać, gdy wystąpią określone okoliczności, to nie byłoby sensu pozostawiać sprawy do unormowania w przyszłości i przekazywać jakiemuś podmiotowi kompetencje do ustanowienia takiej normy”¹⁰. Rzeczywiście, w takim przypadku znacznie prościej byłoby, gdyby sam dyrektor owej szkoły ustanowił wspomnianą normę, bez nadawania w tym zakresie kompetencji normodawczej swemu zastępcy.

Dla uniknięcia tego niepożądanego efektu przeformułujmy nieco normę kompetencji normodawczej, nadając jej następującą postać: „Nakazuje się każdemu adresatowi normy nakazującej, gdy ustanowi ją wicedyrektor Szkoły nr 9 i wystąpi opisana w tej normie sytuacja, aby wykonał czyn nakazany mu w tej normie”¹¹. Tak brzmiąca norma nie przesądza już treści normy ustanowionej na jej podstawie. Sama staje się jednak wtedy normą blankietową, ponieważ w określeniu swoich adresatów, okoliczności innych niż ustanowienie normy przez wicedyrektora szkoły współtworzących sytuacje z zakresu jej zastosowania oraz nakazywanego przez nią czynu odsyła do normy ustanowionej na jej podstawie. Obie te normy nakazują przy tym wykonać ten sam czyn, co może sugerować zbędność jednej z nich. W dodatku realizacja normy

⁹ Swoje zastrzeżenia wobec rozważanej tu koncepcji wysuniętej przez Z. Ziemińskiego zgłosiłem już w pracy W. Patryas, *Performatywy w prawie*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2005, s. 79–87. Przedstawione tam zarzuty wykorzystuję też obecnie, aczkolwiek wtedy nie wiedziałem jeszcze, jaki status mają przepisy udzielające kompetencji prawodawczej.

¹⁰ Z. Ziemiński, *O zawilóściach związanych z pojmowaniem kompetencji*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 4, s. 19.

¹¹ Przynajmniej częściowego uzasadnienia takiego ukształtowania rzeczzonej normy dostarcza następująca wypowiedź Z. Ziemińskiego: „Schemat strukturalny normy kompetencji normodawczej przedstawia się więc następująco: (1) Jeżeli podmiot K odpowiednio dokonuje ustanowienia normy N, to podmiot P powinien postępować tak, jak to nakazuje norma N” – *idem*, *Kompetencja i norma...*, s. 33.

udzielającej kompetencji normodawczej byłaby niemożliwa bez realizacji normy ustanowionej na jej podstawie i *vice versa*. Także przekroczenie jednej z tych norm byłoby jednocześnie przekroczeniem drugiej z nich.

W rozważanych dotąd przypadkach każda norma interesującego nas rodzaju udziela kompetencji do ustanowienia tylko jednej normy, a limitu tego nie da się zwiększyć. Gdyby działając na podstawie kompetencji udzielonej mu przez zwierzchnika, wicedyrektor wspomnianej szkoły ustanowił dwie normy (jedną nakazującą wszystkim uczniom w parzyste dni wchodzić do budynku od wschodniej strony oraz drugą nakazującą wszystkim uczniom w nieparzyste dni wchodzić tam od strony zachodniej), to należałoby przyjąć, że u podstaw każdej z nich leży inna norma kompetencyjna. Jedna taka norma nie mogłaby bowiem nakazywać postępowania zgodnie z normami ustanowionymi przez wicedyrektora szkoły, gdyż zobowiązywałaby wtedy do wykonywania dwóch rodzajowo różnych czynów, wbrew ogólnemu schematowi norm nakazujących, pod który i ona musi podpadać.

Trudności piętrzą się po uwzględnieniu temporalnego aspektu stanowienia. W celu ich unaocznienia przyjmijmy, że dyrektor wspomnianej szkoły wieczorem ostatniego dnia sierpnia udzielił kompetencji swemu zastępcy, który na tej podstawie w połowie września ustanowił normę nakazującą wszystkim podległym mu uczniom przebywać w czasie przerw na dziedzińcu szkolnym. Wprawdzie norma kompetencyjna znajduje zastosowanie dopiero po połowie września, ale obowiązuje już od początku tego miesiąca i musi wtedy wyznaczać stosowny obowiązek. Analizując ten przypadek, Sławomira Wronkowska pisze, że przed prawotwórczą aktywnością podmiotu upoważnionego w normie kompetencyjnej jej adresaci mają „obowiązek dawania posłuchu normom, które dopiero w przyszłości zostaną ustanowione i które dopiero wtedy wyznaczą nakazy albo zakazy określonego zachowania osobom należącym do klasy potencjalnie obowiązanych do posłuchu. Mówiąc prościej: do czasu ustanowienia norm generalnych i abstrakcyjnych podmiot obowiązany podporządkować się kompetencji organu prawodawczego nie wie jeszcze, na czym będzie polegał jego obowiązek”¹². Uwzględnienie tej bez wątpienia trafnej intuicji wymaga jednak przyjęcia, że ustanowiona przez dyrektora norma wyznacza uczniom inny obowiązek do połowy września, a inny – w późniejszym okresie, co sugeruje konieczność jej rozdzielenia. Przeto jedna norma merytoryczna opierałaby się na dwóch normach kompetencyjnych. W dodatku pierwsza z nich nakazywałaby dawanie posłuchu nieustanowionej jeszcze normie, co trudno uznać za jakikolwiek czyn, a co można potraktować – po prostu – jako nieweryfikowalny stan psychiczny. Nie dziwi zatem, że do połowy września uczniowie nie będą wiedzieli, na czym polega ich obowiązek¹³.

¹² S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2001, s. 118.

¹³ Zauważmy też, że żadna norma kompetencji normodawczej sama przez się nie nakazuje podmiotowi obdarzonemu kompetencją czynienia z niej użytku. Wielokrotnie podkreślał to Z. Ziemiński, odróżniając taką normę od normy nakazującej czynić użytek z przyznanej kompetencji. Skoro jednak ustanowienie normy kompetencyjnej nie obliuguje do ustanowienia na jej podstawie jakiegokolwiek normy, to – w razie braku tej ostatniej – przez cały okres swego obowiązywania norma kompetencyjna będzie ciągle normą

IV. Ograniczenia w uznawaniu normy za podstawę kompetencji prawodawczej

O ile poprzednio wskazywałem na rozmaite trudności, które napotyka upatrywanie w normie podstawy kompetencji prawodawczej, o tyle obecnie zwrócę uwagę na dwa daleko idące ograniczenia w stosowaniu takiego rozwiązania. Pierwsze z nich wypływa z wymogu stanowienia przez podmiot obdarzony kompetencją prawodawczą całej normy. W jednym z przytoczonych wyżej przykładów sytuacja należąca do zakresu zastosowania normy udzielającej kompetencji prawodawczej wicedyrektorowi Szkoły nr 9 powstanie dopiero wtedy, gdy osoba ta ustanowi całą normę nakazującą wszystkim uczniom tej szkoły w czasie przerwy przebywać na dziedzińcu szkolnym. W innym z tych przykładów sytuacja taka powstanie, gdy ów wicedyrektor ustanowi całą normę nakazującą uczniom w parzyste dni wchodzić do budynku szkolnego od wschodniej strony. Oczywiście, zdarza się niekiedy, że podmiot nabywa kompetencję do ustanowienia całej normy. Zazwyczaj jednak obdarza się kogoś kompetencją do kształtowania tylko pewnych fragmentów norm. Jak bowiem dobrze wiadomo, ustanawiane są nie pojedyncze normy czy ich zestawy, lecz akty prawodawcze składające się z niebędących koniecznymi normami przepisów. Te zaś z reguły zawierają tylko fragmenty norm¹⁴. Jeśli więc jakiś podmiot nabywa kompetencję do ustanowienia aktu prawodawczego obejmującego taki przepis, to nie formułuje, ani tym bardziej nie ustanawia, całej normy. Nie można więc żądać od nikogo postępowania zgodnie z normą jakoby ustanowioną przez taki podmiot.

Aby nie być gołosłownym, uzasadnię to stwierdzenie przykładami. Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych¹⁵ w art. 3 ust. 5 upoważniła Krajową Radę Radiofonii i Telewizji [dalej też: KRRiT] do ustalania niższych od ustawowych stawek za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych. Na tej podstawie zostało wydane Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2024 r.¹⁶ Jego § 1 w swym początkowym fragmencie brzmi następująco: „Ustala się opłaty abonamentowe za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych w roku kalendarzowym 2024 w wysokości: 1) za używanie

nakazującą dawanie posłuchu nieustanowionej normie. Wiele innych trudności, na które natrafia koncepcja sformułowana przez Z. Ziemińskiego, uwidacznia Andrzej Bator – *vide* A. Bator, *Kompetencja w prawie i prawnoustawstwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, zwłaszcza jej rozdziały drugi i trzeci.

¹⁴ *Vide* w tej kwestii K. Pleszka, *Hierarchia w systemie prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1988, zwłaszcza s. 42. Odnośnie do norm kompetencji prawodawczej konstatuje to S. Wronkowska – *vide* S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1982, s. 71. A przecież przepisy zawierające fragmenty takich norm też bywają przedmiotem kompetencji prawodawczej.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1689, ze zm.

¹⁶ Dz.U. poz. 943.

odbiornika radiofonicznego – 8,70 zł za jeden miesiąc”. Sformułowanie to wyznacza tylko część normy odtwarzalnej głównie z przepisów wspomnianej ustawy, zwłaszcza jej art. 2. Owa norma, w maksymalnym uproszczeniu, brzmi zaś mniej więcej tak: „Nakazuje się każdej osobie, która w jakimkolwiek miesiącu używa aparatu radiofonicznego, aby zapłaciła za to 8,70 zł”¹⁷, przy czym nie można twierdzić, że normę tę ustanowiła KRRiT.

Kolejnego przykładu dostarcza Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie¹⁸. Artykuł 42ab ust. 7 tego aktu upoważnia ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia określającego wzór tablicy ostrzegawczej o przeprowadzonym polowaniu zbiorowym, jej kształt, kolor, wielkość napisu oraz sposób i miejsce rozmieszczenia. Na tej podstawie zostało wydane Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 października 2018 r. w sprawie tablicy ostrzegawczej o polowaniu zbiorowym¹⁹, w którym uregulował on wszystkie te kwestie. W szczególności wedle § 4 owego rozporządzenia „[t]ablicę mocuje się tak, aby jej środek był usytuowany na wysokości 160 cm od poziomu gruntu, w sposób utrudniający jej zdjęcie przez osoby postronne”. Jednakże rekonstrukcja interesującej nas normy wymaga, w pierwszym rzędzie, uwzględnienia art. 42ab ust. 6 wspomnianej ustawy. Otrzymana w wyniku takiej interpretacji norma brzmi – w największym uproszczeniu – następująco: „Nakazuje się każdemu będącemu dzierżawcą albo zarządcą obwodu łowieckiego przed planowanym terminem rozpoczęcia polowania zbiorowego, aby oznakował obszar tego polowania tablicami ostrzegawczymi usytuowanymi na wysokości 160 cm od poziomu gruntu, w sposób utrudniający ich zdjęcie przez osoby postronne”. Nie można jednak przypisać ustanowienia tej normy Ministrowi Środowiska, gdyż jej kluczowy fragment wywodzi się ze wskazanego wyżej przepisu ustawowego.

Drugie ograniczenie w uznawaniu normy za podstawę kompetencji prawodawczej wpływa z obecności w aktach interesującego nas rodzaju przepisów, które nie mają normatywnego charakteru, lecz służą do rekonstruowania zdań konstytuujących obiekty. W ostatnio opublikowanej przeze mnie pracy²⁰ starałem się wykazać, że prawodawca – oprócz funkcji normodawczej – pełni też funkcję kreacyjną, polegającą na tworzeniu rozmaitych bytów, takich jak gminy, sądy, prokuratury, szkoły wyższe, Policja, Narodowy Fundusz Zdrowia. Każdy taki obiekt powstaje przez umieszczenie w akcie stanowionym przez prawodawcę przepisów pozwalających zrekonstruować zdanie konstytuujące ten byt. Owo zdanie jest zawsze złożoną koniunkcją obligatoryjnie zawierającą czynnik informujący o tworzeniu obiektu, czynnik wyznaczający początek istnienia rzeczonoego tworu oraz czynnik zapewniający związek tego konstruktu

¹⁷ W rzeczywistości norma ta jest nieporównanie dłuższa, bo wspomniana ustawa zawiera szereg przepisów zwalniających, przepisów dopuszczających rozmaite warianty obliczeń, przepisów precyzujących termin opłat itp.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 539.

¹⁹ Dz.U. poz. 1939.

²⁰ *Vide* W. Patryas, *Kreacyjna funkcja prawodawcy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2023.

ze stosownymi normami przez przypisanie mu osobowości prawnej, wyznaczenie jego terytorium, związanie z nim jakiś zbiór osób itp. W owym zdaniu występuje zazwyczaj jeszcze wiele innych czynników charakteryzujących dany obiekt. Swoistość takiego zdania polega zaś na tym, że nie da się go obalić, ponieważ ma ono zapewnioną prawdziwość. Wobec tego nie jest ono jakąkolwiek normą. Główny prawodawca często upoważnia do tworzenia takich obiektów również inne podmioty. Na przykład art. 14 ust. 7 Ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody²¹ upoważniał Radę Ministrów do tworzenia parków narodowych. Na tej podstawie podmiot ten rozporządzeniem z dnia 19 czerwca 2001 r. o utworzeniu Parku Narodowego „Ujście Warty”²² wykreował ten właśnie park. Zawarte w owym akcie przepisy pozwalają odtworzyć konstytuujące ów obiekt zdanie, które – w największym skrócie – brzmi następująco: „(Tworzy się z dniem 1 lipca 2001 r. Park Narodowy «Ujście Warty») i (Park Narodowy «Ujście Warty» istnieje od dnia 1 lipca 2001 r.) i ... i (W skład Parku Narodowego «Ujście Warty» wchodzi obszar określony linią graniczną, która wychodzi z północno-zachodniego narożnika działki nr 2/3 i ... i powraca do punktu wyjścia)”. Z przepisów tego rozporządzenia daje się też wyinterpretować wiele norm, w szczególności taką oto: „Zakazuje się każdej osobie znajdującej się na obszarze Parku Narodowego «Ujście Warty» chwycić dziko żyjące zwierzęta”. Oczywiście, można podjąć próbę sprecyzowania normy kompetencyjnej nakazującej postępować zgodnie ze wspomnianą normą, ale nie uda się sformułować normy kompetencyjnej odnoszącej się w ten sposób do zdania konstytuującego rzeczony park, gdyż nie jest ono normą. Zatem lokowanie kompetencji prawodawczej w odpowiednich normach zawodzi wtedy, gdy w aktach występują wspomniane zdania.

Inny – jeszcze wyrazistszy – przykład niemożności umieszczania kompetencji w normie wiąże się z podziałem administracyjnym naszego państwa. Artykuł 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²³ udzielił Radzie Ministrów kompetencji do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia powiatów oraz ustalania ich granic. Na tej podstawie zostało wydane Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów²⁴, którego treść brzmi następująco: „§ 1. Tworzy się powiaty oraz określa ich nazwy, siedziby władz i gminy wchodzące w ich skład, wymienione w załączniku do rozporządzenia. § 2. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”. Nie ma tu nawet fragmentu jakiegokolwiek normy. Natomiast zawartość owego załącznika, wspólnie z informacją o dniu wejścia w życie wspomnianego rozporządzenia, pozwala odtworzyć wyłącznie zdania konstytuujące poszczególne powiaty, a mianowicie: „(Tworzy się z dniem 10 sierpnia 1998 r. powiat bolesławiecki) i ... i (Siedzibą władz powiatu bolesławieckiego jest Bolesławiec)”, „(Tworzy się z dniem 10 sierpnia 1998 r. powiat dzierzoniowski) i ... i (Siedzibą władz powiatu dzierzoniowskiego jest Dzierżonów)” itd. Zatem w tym

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 99, poz. 1079, ze zm.

²² Dz.U. nr 67, poz. 681.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.

²⁴ Dz.U. nr 103, poz. 652.

przypadku nie udałooby się odtworzyć ani jednej normy udzielającej kompetencji do ustanowienia choćby fragmentu analizowanego rozporządzenia. Reasumując, przedstawione wyżej trudności lokowania kompetencji prawodawczej w normie oraz ograniczenia w odwoływaniu się do takiej konstrukcji skłaniają do całkowitej rezygnacji z niej.

V. Zdanie konstytuujące obiekt jako podstawa kompetencji prawodawczej

Spróbujmy zatem rozważyć propozycję umieszczenia kompetencji prawodawczej w zdaniu konstytuującym dany obiekt. Otóż takie zdanie okazuje się istotne dla rozważanej tu kwestii z dwóch powodów. Po pierwsze, obecność tego typu zdania w akcie ustanowionym przez obdarzony kompetencją podmiot uniemożliwia wykorzystanie konstrukcji normy kompetencji prawodawczej. Po drugie, właśnie tego typu zdanie nadaje się do umieszczania w nim owej kompetencji. Według takiej koncepcji obdarzenie kreowanego obiektu określoną kompetencją prawodawczą polega na wprowadzeniu do konstytuującego go zdania – jako jednego z czynników koniunkcji będącej tym zdaniem – fragmentu nadającego temu podmiotowi rzeczoną właściwość.

Zastanówmy się więc, jaką postać winny mieć czynniki nadające określonym obiektom stosowne kompetencje prawodawcze. Nie można za takowe uznać po prostu występujących w aktach przepisów kompetencyjnych, ponieważ mają one rozmaity kształt. Na przykład art. 204 § 3 Kodeksu pracy²⁵ brzmi następująco: „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może zezwolić na zatrudnianie młodocianych w wieku poniżej 16 lat przy niektórych rodzajach prac wzbronionych, jeżeli jest to potrzebne do odbycia przygotowania zawodowego, określając jednocześnie warunki zapewniające szczególną ochronę zdrowia młodocianych zatrudnionych przy tych pracach”. Z kolei art. 300 ust. 5 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny²⁶ [dalej: ustawa o obronie Ojczyzny] brzmi tak: „Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb udzielania oraz odwoływania z urlopów udzielanych żołnierzowi zawodowemu w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny, z uwzględnieniem tego, aby udzielenie lub odwołanie z urlopu nie powodowałyby obniżenia gotowości bojowej jednostki wojskowej”. Wreszcie na mocy art. 33 ust. 1 Ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji²⁷ „[j]eżeli interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny tego wymagają, minister właściwy do spraw wewnętrznych może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, na obszarze całego państwa lub na określonych obszarach, na czas określony, w odniesieniu do wszelkiej broni lub niektórych jej rodzajów zakaz jej noszenia lub przemieszczania w stanie rozładowanym”. Jak widać, przepisy kompetencyjne nie podpadają pod jakiś jeden wzorzec.

²⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 277.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 485.

Aby zaproponować postać interesującego nas czynnika, zauważmy, że według Alfa Rossa²⁸ norma kompetencyjna winna wskazywać podmiot kompetencji, procedurę korzystania z niej oraz jej zakres. Spróbujmy umieścić wszystkie te elementy również w rozważanym fragmencie zdania konstytuującego Radę Ministrów. Zgodnie z art. 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁹ organ ten „działa kolegialnie”, a na mocy art. 2 tejże ustawy podejmuje on „rozstrzygnięcia na posiedzeniach”. Z kolei wedle § 15 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów³⁰ rozstrzygnięcia owego organu „zapadają w drodze uzgodnienia”³¹. Pozwala to rozważyć następujące zdanie: „Stosowny tekst do końca pewnego okresu jest projektem rozporządzenia zezwalającego na zatrudnienie młodocianych w wieku poniżej 16 lat przy niektórych rodzajach prac wzbronionych i Rada Ministrów przez cały ten okres na posiedzeniu uzgadnia ów tekst i po tym okresie tekst ten jest rozporządzeniem”. Znajdujemy w owym zdaniu informacje o wszystkich trzech wspomnianych wcześniej składnikach wyróżnionych przez A. Rossa. Gdy poprzedzimy rzeczzone zdanie zwrotem: „Może być tak, że”, traktowanym tu jako swoisty operator upoważnieniowy³², to otrzymamy całość udzielającą kompetencji prawodawczej. Jak widzimy, obejmuje ona wspomniany operator i rzeczoną resztę będącą jego argumentem. Całość ta okazuje się jednym z czynników wchodzących w skład zdania konstytuującego Radę Ministrów. Z kolei jeden z fragmentów zdania konstytuującego Ministerstwo Obrony Narodowej będzie obejmował taki czynnik: „Może być tak, że stosowny tekst do końca pewnego okresu jest projektem rozporządzenia określającego warunki i tryb udzielania oraz odwoływania z urlopów udzielanych żołnierzowi zawodowemu w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny i przez cały ten okres osoba kierująca Ministerstwem Obrony Narodowej podpisuje się na pisemnym egzemplarzu tego tekstu i po tym okresie ów tekst jest rozporządzeniem”.

VI. Zagadnienie przekształcania zdań z czynnikami udzielającymi kompetencji prawodawczej

Łatwo dostrzec, że zaproponowane wyżej całości udzielające kompetencji prawodawczej mają postać nieznamionującą przepisów jakiegokolwiek aktu. Konjunktory zawierające owe czynniki podlegają bowiem rozmaitym przekształceniom. Dokładne ich przeanalizowanie daleko przekraczałoby ramy niniejszego artykułu. Ograniczę się więc jedynie do zasygnalizowania pewnych z nich.

²⁸ *Vide* A. Ross, *Directives and Norms*, Routledge & Kegan Paul, London 1968, s. 130.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.

³⁰ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst jedn. M.P. z 2024 r. poz. 806, ze zm.

³¹ Dla prostoty pomijam tu kolejny ustęp tego paragrafu, wprowadzający, w razie braku uzgodnienia, głosowanie nad projektem.

³² Nie zaś jako operator modalny.

Zacznę od przypomnienia, że według Z. Ziemińskiego każdy akt prawodawczy „składa się z ponumerowanych jako artykuły, paragrafy czy ustępy zdań w sensie gramatycznym, które nazywamy przepisami prawnymi”³³. Zatem interesujące nas całości nie są jeszcze przepisami, bo stanowią tylko fragmenty złożonych koniunkcji mogących aspirować do tego miana. Zdania konstytuujące obiekty obligatoryjnie podlegają jednak parcelacji polegającej na wyodrębnianiu poszczególnych czynników lub ich zestawów w oddzielne jednostki³⁴. Po tej operacji fragment udzielający kompetencji staje się już samodzielnym zdaniem nadającym się do zakwalifikowania jako przepis.

Przejdźmy teraz do znacznie trudniejszej kwestii. Otóż można zaproponować definicję mającą następujący odpowiednik w języku potocznym: „Rada Ministrów w pewnym okresie wydaje stosowny tekst jako rozporządzenie zezwalające na zatrudnienie młodocianych w wieku poniżej 16 lat przy niektórych rodzajach prac wzbronionych wtedy i tylko wtedy, gdy tekst ten do końca owego okresu jest projektem rozporządzenia zezwalającego na zatrudnienie młodocianych w wieku poniżej 16 lat przy niektórych rodzajach prac wzbronionych i Rada Ministrów przez cały ten okres na posiedzeniu uzgadnia ów tekst, i po tym okresie tekst ten jest rozporządzeniem”³⁵. Wskazana definicja pozwala przełożyć interesującą nas całość na zdanie: „Może być tak, że Rada Ministrów w pewnym okresie wydaje stosowny tekst jako rozporządzenie zezwalające na zatrudnienie młodocianych w wieku poniżej 16 lat przy niektórych rodzajach prac wzbronionych”. Ze względu na rzeczoną definicję wydawanie takiego rozporządzenia ma charakter czynności konwencyjnej.

Daje się też sformułować definicja o następującym odpowiedniku w języku potocznym: „Osoba kierująca Ministerstwem Obrony Narodowej w pewnym okresie wydaje stosowny tekst jako rozporządzenie określające warunki i tryb udzielania oraz odwoływania z urlopów udzielanych żołnierzowi zawodowemu w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny wtedy i tylko wtedy, gdy tekst ten do końca owego okresu jest projektem rozporządzenia określającego warunki i tryb udzielania oraz odwoływania z urlopów udzielanych żołnierzowi zawodowemu w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny i osoba kierująca Ministerstwem Obrony Narodowej przez cały ten okres podpisuje się na pisemnym egzemplarzu owego tekstu, i po tym okresie tekst ten jest rozporządzeniem”³⁶. Wykorzystując rzeczoną definicję, wolno zastąpić drugi z przepisów

³³ Z. Ziemiński *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 233.

³⁴ Zabieg ten omawiam dokładniej w drugim rozdziale pracy *Kreacyjna funkcja...*

³⁵ Sama ta definicja przedstawia się następująco: „ $\wedge x \wedge t \wedge y (x \text{ w } t \text{ wydaje } y \text{ jako rozporządzenie zezwalające na zatrudnienie młodocianych w wieku poniżej 16 lat przy niektórych rodzajach prac wzbronionych} \equiv y \text{ do końca } t \text{ jest projektem rozporządzenia zezwalającego na zatrudnienie młodocianych w wieku poniżej 16 lat przy niektórych rodzajach prac wzbronionych} \wedge x = \text{Rada Ministrów} \wedge x \text{ przez cały } t \text{ na posiedzeniu uzgadnia } y \wedge y \text{ po } t \text{ jest rozporządzeniem})$ ”.

³⁶ Sama definicja brzmi zaś tak: „ $\wedge x \wedge t \wedge y (x \text{ w } t \text{ wydaje } y \text{ jako rozporządzenie określające warunki i tryb udzielania oraz odwoływania z urlopów udzielonych żołnierzowi zawodowemu w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny} \equiv y \text{ do końca } t \text{ jest projektem rozporządzenia określającego warunki i tryb udzielania oraz odwoływania z urlopów udzielonych żołnierzowi zawodowemu}$ ”.

udzielających kompetencji prawodawczej zdaniem: „Może być tak, że osoba kierująca Ministerstwem Obrony Narodowej w pewnym okresie wydaje stosowny tekst jako rozporządzenie określające warunki i tryb udzielania oraz odwoływania z urlopów udzielanych żołnierzowi zawodowemu w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny”. I w tym przypadku – właśnie ze względu na rozważaną definicję – wydawanie wspomnianego rozporządzenia okazuje się czynnością konwencjonalną. Jeśli zaś na podstawie innej definicji wyrażenie „osoba kierująca Ministerstwem Obrony Narodowej” zastąpimy terminem „Minister Obrony Narodowej”, to otrzymamy następujący przepis: „Może być tak, że Minister Obrony Narodowej w pewnym okresie wydaje stosowny tekst jako rozporządzenie określające warunki i tryb udzielania oraz odwoływania z urlopów udzielanych żołnierzowi zawodowemu w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny”.

Jeszcze innych problemów nastręczają przekształcenia dotyczące operatorów upoważnieniowych. Taki operator występujący na początku przepisu nadającego Radzie Ministrów odpowiednią kompetencję prawodawczą skróćmy do wyrazu „może” i przesunmy go przed najbliższy czasownik po ujęciu tego ostatniego w formie bezokolicznikowej. Otrzymamy wówczas następującą sekwencję: „Rada Ministrów w pewnym okresie może wydać stosowny tekst jako rozporządzenie zezwalające na zatrudnienie młodocianych w wieku poniżej 16 lat przy niektórych rodzajach prac wzbronionych”. Wykazuje ona już duże podobieństwo do art. 204 § 3 Kodeksu pracy, aczkolwiek nie jest jeszcze z nim identyczna. Sugeruje to konieczność dalszych przekształceń, niebędących tu jednak przedmiotem mojego zainteresowania³⁷.

Z przepisu udzielającego Ministrowi Obrony Narodowej kompetencji prawodawczej operator upoważnieniowy znika natomiast zupełnie – nie ma po nim śladu w art. 300 ust. 5 ustawy o obronie Ojczyzny. Aby wyjaśnić tę nieobecność, przypomnę, że Z. Ziemiński starannie odróżniał normę kompetencyjną od normy nakazującej czynić użytek z przyznanej kompetencji, często – ale nie zawsze – towarzyszącej tej pierwszej³⁸. Wprawdzie odrzucam tu koncepcję normy kompetencji prawodawczej, lecz w pełni akceptuję ideę normy nakazującej czynić użytek z kompetencji przyznanej – wedle mej propozycji – jakimś fragmentem zdania konstytuującego obiekt. Otóż można wysunąć przypuszczenie, że w trakcie jednego z przekształceń zestaw obejmujący przepis udzielający kompetencji prawodawczej i towarzyszącą mu normę nakazującą uczynić z tej kompetencji użytek podlega redukcji polegającej na usunięciu owej normy i operatora występującego na początku rzeczzonego przepisu

w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny $\wedge$ x = osoba kierująca Ministerstwem Obrony Narodowej $\wedge$ x przez cały t podpisuje się na pisemnym egzemplarzu y $\wedge$ y po t jest rozporządzeniem”.

³⁷ W szczególności obecność w tym przepisie zwrotów „jeżeli jest to potrzebne do odbycia przygotowania zawodowego” i „określając jednocześnie warunki zapewniające szczególną ochronę zdrowia młodocianych zatrudnionych przy tych pracach” wydaje się efektem skondensowania kilku przepisów charakteryzujących rozważaną tu kompetencję Rady Ministrów. Zabieg kondensowania przepisów wywodzących się ze zdania konstytuującego dany obiekt analizuję w drugim rozdziale pracy *Kreacyjna funkcja...*

³⁸ Vide np. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, s. 160–172.

w połączeniu ze sformułowaniem jego głównego czasownika w czasie przyszłym³⁹. Po takim przekształceniu przepis ów brzmi tak: „Minister Obrony Narodowej w pewnym okresie wyda stosowny tekst jako rozporządzenie określające warunki i tryb udzielania oraz odwoływania z urlopów udzielanych żołnierzowi zawodowemu w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny”. Tu z kolei widać podobieństwo rzeczzonego przepisu do wspomnianego składnika ustawy o obronie Ojczyzny, lecz i w tym przypadku narzuca się konieczność uwzględniania dalszych przekształceń.

VII. Dwa odmienne nurty umieszczania kompetencji prawodawczej

Według bronionego przeze mnie stanowiska przepis udzielający jakiemuś podmiotowi kompetencji prawodawczej wywodzi się z fragmentu zdania konstytuującego ów podmiot. Podstawą kompetencji prawodawczej podmiotu jest więc zdanie w sensie logicznym, nie zaś norma. Pod tym względem moja propozycja nie ma jednak znamienia nowości, gdyż już wcześniej pojawiały się koncepcje lokujące kompetencję prawodawczą poza normami. Mianowicie w opinii Marcina Matczaka „źródłem kompetencji jest określona reguła dokonywania czynności konwencjonalnych (reguła kompetencyjna), nie zaś [...] konstrukcja normy nakazującej określone postępowanie (normy kompetencyjne). Reguła kompetencyjna jest wypowiedzią prawodawcy odmienną od normy kompetencyjnej pod względem kryteriów syntaktycznych, semantycznych, a przede wszystkim pragmatycznych”⁴⁰. Nieco dalej cytowany autor pisze, że w „przypadku norm postępowania wyznaczenie zachowania następuje poprzez nakazanie lub zakazanie danego zachowania. W przypadku reguł kompetencyjnych nie mamy do czynienia z wyznaczaniem zachowania w sensie zakazywania albo nakazywania”⁴¹. Zatem – wedle owej propozycji – taki nośnik kompetencji prawodawczej wprawdzie jest dyrektywą, ale nie należy do norm⁴².

Szukając pokrewnych pod interesującym nas względem rozwiązań w jeszcze wcześniejszych pracach, trzeba zwrócić uwagę na koncepcję wysuniętą przez Herberta L.A. Harta. Wedle tego badacza „powinniśmy wyróżnić dwa odmienne, choć wzajemnie powiązane typy reguł. Przez reguły jednego rodzaju, które można z powodzeniem

³⁹ Trzeba jednak dodać, że operator upoważnieniowy bywa też usuwany z innych powodów.

⁴⁰ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 16–17, przy czym na s. 113–114 owej pracy powołuje się on na wcześniejsze rozważania A. Batora zawarte w książce A. Bator, *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 314.

⁴¹ M. Matczak, *op. cit.*, s. 131.

⁴² Autor ten stwierdza to wprost, pisząc następująco: „Reguła kompetencyjna (zwana w dotychczasowej literaturze regułą sensu czynności konwencjonalnej lub regułą dokonywania czynności konwencjonalnej) stanowi odrębny i samodzielny w stosunku do norm postępowania rodzaj wypowiedzi dyrektywnej, którym posługuje się prawodawca” – *ibidem*, s. 133. Oczywiście, takie wyrażenie różni się zasadniczo od interesującego nas fragmentu zdania konstytuującego obiekt.

uważać za podstawowe lub pierwotne, ludzie zostają zobowiązani do czynienia jednych rzeczy i powstrzymywania się od innych, niezależnie od swej woli. Reguły drugiego rodzaju są w jakimś sensie pasożytnicze lub wtórne wobec pierwszych, gdyż stanowią, że ludzie mogą przez uczynienie lub powiedzenie czegoś wprowadzić nowe reguły pierwotne, odwołać lub modyfikować stare lub na różne sposoby określać ich zasięg i działanie. Reguły pierwszego rodzaju nakładają obowiązki, a drugiego kompetencje publiczne lub możliwości prywatne⁴³. Do tych drugich mają należeć – w szczególności – tzw. reguły zmiany wyznaczające sposoby włączania reguł pierwotnych do systemu prawa. Wprawdzie pewni teoretycy⁴⁴ zaliczają zarówno reguły pierwotne, jak i wtórne do kategorii norm, ale poprawniejsze wydaje się kwalifikowanie jako norm jedynie tych pierwszych⁴⁵. Te drugie zdają się bowiem mieć nienormatywny charakter. Znaczyłoby to jednak, że już H.L.A. Hart lokował kompetencję prawodawczą poza normami.

Również wysunięta przez Z. Ziemińskiego – a diametralnie różna od powyższych – koncepcja umieszczająca kompetencję prawodawczą właśnie w normach była poprzedzona innymi koncepcjami. Należy do nich propozycja sformułowana przez A. Rossa, też wprowadzająca konstrukcję normy kompetencyjnej⁴⁶. Jeszcze wcześniej kompetencję prawodawczą umieszczał w normach Georg Henrik von Wright, traktując je jako odmianę norm zezwalających⁴⁷. Analogiczne stanowisko znamionuje cały normatywizm. Mamy więc i tu wiele podobnych – pod interesującym nas względem – przemyśleń, pośród których „koncepcja Z. Ziemińskiego jest najbardziej wyczerpująco opracowana i konsekwentna”⁴⁸. Należy ona do jednego z nurtów prac teoretycznoprawnych, opozycyjnego wobec drugiego nurtu, obejmującego m.in. mój punkt widzenia.

⁴³ H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 116–117.

⁴⁴ Na przykład K. Świrydowicz, *Analiza logiczna pojęcia kompetencji normodawczej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 50 czy L. Leszczyński, *Zagadnienia systemu prawa w koncepcji H.L.A. Harta*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 1979, vol. 26, s. 136.

⁴⁵ Taką interpretację poglądów H.L.A. Harta można przypisać M. Matczakowi, według którego „[p]odstawowym założeniem, jakie przyjmuje Hart, jest diametralna odrębność reguł nadających możliwości prawne od (norm) wyrażających nakazy czy zakazy, odmiennność dotycząca funkcji społecznych pełnionych przez te reguły. [...] W świetle powyższych wywodów nie dziwi fakt, że propozycja H.L.A. Harta, dotycząca pojmowania reguł nadających możliwości, zasadza się na wyraźnym wyodrębnieniu ich od norm nakazujących i zakazujących. Wyodrębnienie to wyraża się w podziale reguł prawnych na reguły pierwotne i reguły wtórne” – M. Matczak, *op. cit.*, s. 103.

⁴⁶ *Vide* A. Ross, *op. cit.*, s. 118 i n. Sygnalizowałem to już w punkcie V niniejszego artykułu. Zbieżności między stanowiskiem Z. Ziemińskiego a ujęciem zaproponowanym przez A. Rossa podkreśla A. Bator – *vide* A. Bator, *Kompetencja w prawie...*, s. 65.

⁴⁷ *Vide* G.H. von Wright, *Norm and Action: A Logical Enquiry*, Routledge & Kegan Paul, London 1963, s. 189 i n.

⁴⁸ K. Świrydowicz, *op. cit.*, s. 52.

VIII. Zakończenie

Wyżej próbowałem wykazać, że przepisy udzielające kompetencji prawodawczej wywodzą się nie z norm, lecz ze zdań konstytuujących obiekty. W każdym przypadku kompetencja prawodawcza ulokowana jest bowiem w stosownym fragmencie zdania konstytuującego obiekt, któremu zostaje ona udzielona. Pod tym względem naszkicowana przeze mnie propozycja różni się zasadniczo od koncepcji wysuniętej swego czasu przez Z. Ziemińskiego. Nie obniża to w najmniejszym stopniu atrakcyjności zarysowanego przezeń programu badawczego, jeśli tylko zgodzimy się go rozbudować tak, że będzie dopuszczał on – oprócz rekonstruowania norm – także odtwarzanie zdań konstytuujących poszczególne obiekty. W ten sposób zmodyfikowany program badawczy wręcz zyskuje na operatywności, ponieważ gdyby się okazało, że interpretowanie norm z określonych przepisów natrafia na nadzwyczajne trudności lub staje się karkołomne (jak to – w moim przekonaniu – jest z przepisami udzielającymi kompetencji prawodawczej), to wolno jeszcze podjąć próbę wyprowadzenia z nich stosownych czynników występujących w zdaniach konstytuujących pewne obiekty. Z takim właśnie nastawieniem pisałem niniejszy artykuł.

Bibliografia

Źródła

- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2024 r., Dz.U. poz. 943.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 października 2018 r. w sprawie tablicy ostrzegawczej o polowaniu zbiorowym, Dz.U. poz. 1939.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów, Dz.U. nr 103, poz. 652.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2001 r. o utworzeniu Parku Narodowego „Ujście Warty”, Dz.U. nr 67, poz. 681.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst jedn. M.P. z 2024 r. poz. 806, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 277.
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 99, poz. 1079, ze zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 539.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.
- Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 485.
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1689, ze zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.

Piśmiennictwo

- Bator A., *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Bator A., *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- Hart H.L.A., *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Leszczyński L., *Zagadnienia systemu prawa w koncepcji H.L.A. Harta*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 1979, vol. 26.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Patryas W., *Kreacyjna funkcja prawodawcy*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2023, DOI: <10.18276/978-83-7972-689-9>.
- Patryas W., *Performatywy w prawie*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2005.
- Patryas W., *Próba wyjaśnienia domniemań prawnych*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2011.
- Płeszka K., *Hierarchia w systemie prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1988.
- Ross A., *Directives and Norms*, Routledge & Kegan Paul, London 1968.
- Świrydowicz K., *Analiza logiczna pojęcia kompetencji normodawczej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
- Świrydowicz K., Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *O nieporozumieniach dotyczących tzw. „norm zezwalających”*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 7.
- von Wright G.H., *Norm and Action: A Logical Enquiry*, Routledge & Kegan Paul, London 1963.
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1982.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2001.
- Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Ziemiński Z., *O zawiłościach związanych z pojmowaniem kompetencji*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 4.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.
- Ziemiński Z., *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1960, nr 1.