

MACIEJ ALEKSANDROWICZ¹

NORMATYWNE AKTY RZĄDOWE PRL W UJĘCIU ÓWCZESNEJ DOKTRYNY. KILKA UWAG

1. Wśród klasycznie wyróżnianych *fontes iuris oriundi* stanowienie prawa odgrywa w Europie kontynentalnej podstawową rolę. Akt normatywny to zasadnicza forma regulowania rzeczywistości społecznej w państwie demokratycznym, gdzie za jedną z najbardziej podstawowych wartości uważa się pewność prawa. Nie sposób mówić o pewności prawa w sytuacji, gdy nie daje się w sposób racjonalny jednoznacznie określić tego, co jest prawem, zwłaszcza – co może być podstawą rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy jednostki. We współczesnej dyskusji o problematyce demokratycznego państwa prawa, to jest państwa, gdzie m.in. realizowana jest idea rządów prawa (praworządności), zaś zasadą działania organów władzy jest legalizm (działanie na podstawie i w granicach prawa), wskazać też warto (może tylko przypomnieć) rozwiązania funkcjonujące w Polsce wcześniej, w systemie demokracji ludowej² czy socjalistycznej³.

Celem niniejszej publikacji nie jest wytykanie z perspektywy historycznej „błędów i wypaczeń okresu słusznie minionego”. Zamiarem raczej jest przedstawienie, inspirowanych częstokroć przez doktrynę, prób naprawy istniejącego wówczas stanu rzeczy w zakresie prawodawstwa. Mimo zdecydowanie niesprzyjającej realnym reformom ówczesnej sytuacji politycznej w kraju, warto przyrzeć się propozycjom, które miały na celu poprawę jakości obowiązującego prawa. Niektóre z nich, oraz przede wszystkim podstawowe konstatacje teoretycznoprawne i terminologiczne,

1 Dr, Uniwersytet w Białymstoku.

2 Por. preambułę i art. 1 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., (tekst pierwotny – Dz.U. Nr 33, poz. 232).

3 Por. art. 3b wprowadzony do Konstytucji PRL z dn. 14 lutego 1976 r. (w tekście jednolitym – Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 – był to art. 7).

z powodzeniem wykorzystano później przy budowie systemu prawa w państwie demokratycznym.

2. W szerokim znaczeniu stanowienie prawa odbywa się w dwóch formach: stanowienia *sensu stricto*, polegającego na jednostronnym wydaniu aktu prawodawczego oraz umowy, w której obie strony ustalają obowiązujące je reguły.⁴ Przedmiot niniejszych rozważań obejmuje jedynie akty mieszczące się w pierwszej z powyższych kategorii.

Stanowienie prawa określano jako działanie, czynność konwencjonalną, której reguły dokonywania wyznaczane są w obowiązującym prawie, lecz także przez doktrynę prawniczą oraz praktykę prawotwórczą. Czynność ta kończy złożony proces powstawania prawa, obejmujący także niektóre czynności przygotowawcze związane z rozważaniem oficjalnego tekstu aktu prawotwórczego przez organ mający kompetencję do ustanowienia danego aktu⁵, gdzie dokonuje się wyboru środków prawnych nadających się do zrealizowania założonych celów oraz wyraża je w formie przepisów prawnych.

Pewne wątpliwości budziła odpowiedź na pytanie, co jest efektem procesu stanowienia prawa. Z perspektywy czasu można uznać, że sformułowaniami „akt prawny”, „akt prawotwórczy”, „akt normatywny” czy „normatywny akt prawny” posługiwano się w literaturze z dużą dowolnością, często zamiennie⁶. Jedną z przyczyn było silne nasycenie doktryny w Polsce Ludowej (szczególnie w pierwszych latach jej istnienia) treściami o charakterze ideologicznym⁷. Akty normatywne (prawotwórcze), kończące proces stanowienia prawa, początkowo charakteryzowano dość ogólnikowo, np. jako zespoły norm wydanych przez jakiś organ państwowy, regulujące pewną materię, jakąś dziedzinę stosunków społecznych⁸, czy jako akty, które zawierają normy prawne, tj. powszechnie obowiązujące reguły postępowania w określonych sprawach, dla których posłuszeństwo – w razie potrzeby – państwo

4 W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 418.

5 Por. S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 15.

6 Zdecydowanie odmienne podejście w tym zakresie prezentowali przedstawiciele „szkoły poznańskiej”. Przykładowo, zdaniem A. Michalskiej i S. Wronkowskiej, organy państwa wyposażone w kompetencje prawodawcze mają zazwyczaj także kompetencje do wydawania innych aktów normatywnych, które nie są aktami prawotwórczymi lub których charakter prawotwórczy [...] jest wysoce dyskusyjny. Do aktów tego rodzaju należą np. akty zawierające normy indywidualne lub konkretne, formułujące zalecenia, zawierające dyrektywy dotyczące tego, jak należy interpretować lub stosować wydane akty prawotwórcze – *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 71.

7 Przykładem może być np. definicja prawa Polski Ludowej jako „zespołu norm ustanowionych lub usankcjonowanych przez polską władzę ludową, wyrażających wolę klasy robotniczej sprawującej władzę w sojuszu z pracującym chłopstwem, a więc ludu pracującego miast i wsi; przestrzeganie tych norm zabezpieczone jest przymusem państwowym i mają one na celu ochronę i utrwalenie zdobyczy klasy robotniczej i wszystkich pracujących, i stopniowe poszerzenie tych zdobyczy – poprzez likwidację pozostałości kapitalizmu w ekonomice, bycie i świadomości ludzi – w kierunku zbudowania w Polsce socjalizmu” – K. Biskupski, *Prawo państwowe i administracyjne*, cz. II, Warszawa 1953, s. 4.

8 S. Ehrlich, *Istota prawa; rozwinięte określenie prawa*, [w:] S. Ehrlich (red.), *Teoria państwa i prawa. Wykłady*, cz. I, Warszawa 1957, s. 74. Uwagę zwracają nieokreślone zwroty: „jakiś organ państwowy” i „jakaś dziedzina stosunków społecznych”.

może wymuszać.⁹ Na uwagę zasługują tu koncepcje H. Rota i W. Zakrzewskiego. Pierwszy z Autorów uważał, że aktem prawotwórczym jest akt wydany przez organ państwa (lub inny organ uprawniony) na podstawie upoważnienia zawartego w konstytucji lub innej ustawie, w formie przez ustawę przewidzianą i zawierający normy, które określonego rodzaju podmiotom wyznaczają sposób zachowania się, ilekroć występują przewidziane w tych normach okoliczności¹⁰. W. Zakrzewski w swej propozycji (w której nie wiązał przymiotu prawotwórczości z kwestią konstytucyjnej czy ustawowej podstawy wydania aktu i tak określonej jego formy) za akt prawotwórczy uznawał każdy akt, który wyznacza reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla jego adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna jego ustanowienia, jaki jest jego zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania.¹¹ Takie ujęcie aktu normatywnego, jako obejmującego zarówno akty wymienione w konstytucji, jak też inne: znajdujące podstawę w przepisach pozakonstytucyjnych, a nawet jedynie faktycznie wydawane w praktyce prawotwórczej w formie niekwalifikowanej, nazwano aktami o ograniczonej mocy obowiązywania lub aktami normatywnymi kierownictwa wewnętrznego¹².

Sytuacji nie uławił też prawodawca. Zwrot „akt normatywny” pojawił się na szczelbu regulacji konstytucyjnej stosunkowo późno – 6 kwietnia 1982 r.¹³ – w art. 33^a ust. 1 i 3 Konstytucji PRL. Można go było jednak odnaleźć we wcześniejszych uchwalonych ustawach. Przykładowo można wskazać ustawę z 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny¹⁴, gdzie w art. IX mowa o tym, że „pozostają w mocy przepisy cywilnoprawne regulujące stosunki obrotu między jednostkami gospodarki społecznej zawarte w aktach normatywnych wydanych przez Radę Ministrów oraz przez inne naczelne organy administracji państwowej” czy ustawę z 9 kwietnia 1968 r. o bibliotekach¹⁵, gdzie w art. 10 ust. 2 pkt 3 przewidywano, że do zakresu zadań Państwowej Rady Bibliotecznej należało opi-

9 A. Gwiżdż, Co to jest konstytucja, [w:] A. Gwiżdż, Z. Jarosz, W. Popkowski, Ustrój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1961, s. 94.

10 H. Rot, Przepisy prawa wewnętrznie obowiązujące. (Z rozważań nad koncepcją prawa socjalistycznego), „Studia Prawnicze” 1973, nr 37, s. 31.

11 W. Zakrzewski, Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979, s. 18.

12 W ówczesnej literaturze podnoszono, że adresatami aktów kierownictwa wewnętrznego są wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi, który je stanowi, a więc organy państwa oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a mianowicie urzędy, zakłady i przedsiębiorstwa. Akty tego rodzaju miały być wydawane nie w oparciu o normę kompetencji prawodawczej, a w oparciu o przepisy, które określają zadania i zakres działania danego organu. Każdy organ odpowiednio nadrzędny jest uprawniony do wydawania podporządkowanym mu jednostkom wytycznych, instrukcji, okólników itp. Te przepisy wewnętrznie obowiązujące formułują zalecenia dotyczące kierunków i metod działania organów czy innych jednostek w określonym układzie organizacyjnym. Zwracano uwagę, że w praktyce akty kierownictwa wewnętrznego były niejednokrotnie przestrzegane i sankcjonowane tak jak akty prawotwórcze, stanowiąc podstawę podejmowania decyzji przez odpowiednie organy państwa – A. Michalska, S. Wronkowska, Zasady tworzenia..., op. cit., s. 71.

13 Wprowadzony przez art. 1 p. 3 ustawy z 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz. U. Nr 11, poz. 83).

14 Dz.U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.

15 Dz.U. Nr 12, poz. 63 z późn. zm.

niowanie projektów aktów normatywnych z zakresu bibliotekarstwa. Wśród aktów podustawowych przywołać można np. rozporządzenie Rady Ministrów z 25 sierpnia 1970 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Urzędu Patentowego PRL¹⁶, w którym wśród zadań tego urzędu w § 2 pkt 1 wymieniano opracowywanie projektów ustaw oraz innych aktów normatywnych między innymi z zakresu wynalazczości. Dopiero definicja legalna z art. 1 pkt 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁷ przesądziła o powszechnym przyjęciu znaczenia „aktu normatywnego” jako „aktu ustanawiającego normy prawne”.

Wątpliwości budziła też kwestia rozstrzygnięcia tego, czy akt normatywny składa się z norm, czy przepisów prawnych. W doktrynie brakowało zgodności co do rozumienia (czy nawet potrzeby rozróżniania)¹⁸ tych pojęć. Prawodawca unikał używania sformułowania „norma prawna”, posługując się na ogół zwrotem „przepis” („przepis prawny”).¹⁹

W doktrynie najczęściej jednak przyjmowano konwencję, która za normy prawne uznaje normy generalne i abstrakcyjne²⁰ i które jako takie są podstawowymi elementami systemu prawa. W myśl S. Rozmaryna ustawa i w ogóle prawo zawsze jest regułą ogólną, a nigdy aktem indywidualnym. Jego zdaniem akt ogólny to taki, który wyrażając wolę organów państwowych, regulować miał postępowanie ludzi określonych jako pewna ich kategoria, gdzie określenie to winno następować przez wskazanie pewnych wspólnych, wyabstrahowanych cech²¹. Warto jednak także wspomnieć o koncepcjach, w ramach których do norm prawnych zaliczano także normy indywidualne i konkretne. Zwolennicy zaliczania do zbioru norm prawnych także reguł o charakterze konkretnym i indywidualnym odwoływali się na ogół do zasady jednolitości władzy państwowej (w tym też do koncepcji parlamentu socjalistycznego jako organu jednocześnie uchwałodawczego i wykonawczego), jak też do obserwowanej praktyki prawotwórczej.²² (Na polskim gruncie, po przełomie poli-

16 Dz.U. Nr 22, poz. 179.

17 Dz.U. Nr 22, poz. 98 z późn. zm..

18 Np. J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988, *passim*.

19 Wielokrotnie spotykany zwrot „norma” (bez słowa „prawna”) dotyczył z reguły tzw. norm technicznych, te zaś regulują stosunki pomiędzy ludźmi w procesie produkcji i wykorzystywania dóbr materialnych – A. Michalska, *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968, s. 34. Zdaniem Autorki, choć treść normy technicznej zależna jest bezpośrednio od woli normodawcy, to wyznaczona jest i ograniczona treścią dyrektyw technicznych, a więc poziomem rozwoju nauk przyrodniczych, naszej wiedzy oraz umiejętności. Skutkiem nieprzestrzegania normy technicznej, poza ewentualną sankcją społeczną, jest niekorzystny rezultat praktycznej działalności – nieosiągnięcie zamierzonego celu lub osiągnięcie go na drodze niepotrzebnie dużych nakładów. Wśród norm technicznych można wyodrębnić także grupę norm technologicznych, które wskazują nie tylko, jakie działanie w procesie produkcji i wykorzystania dóbr materialnych należy wykonać, ale również, w jaki sposób to działanie ma być wykonane – por. *ibidem*, s. 36.

20 Por. np. rozważania J. Wróblewskiego, *Norma generalna i norma indywidualna*, „Zeszyty Naukowe UŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne”, seria I, 1962, nr 23, s. 4 i n. oraz K. Opalka i J. Wróblewskiego, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 81-82, 184-208; 283-288.

21 Por. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 48-50.

22 H. Rot, *Przepisy prawne powszechnie obowiązujące (Z rozważań nad koncepcją prawa socjalistycznego)*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 8-9, s. 71; por. także K. Działocha, *Instytucja dekretu z mocą ustawy i jej stosunek do zasady wyłączności ustawo-*

tycznym 1989 r. i przyjęciu zasady podziału władzy, koncepcja ta, zdaje się, straciła na znaczeniu). Wracając do rzeczy: za dominujący w doktrynie okresu PRL można uznać postulat eliminowania ze zbioru aktów normatywnych tych aktów, które nie spełniają warunku abstrakcyjności i generalności stanowiących norm, choćby nawet były one faktycznie skuteczne²³.

3. W dawniejszej literaturze (inspirowanej częstokroć doktryną radziecką) wskazywano, że organy administracji państwowej wykonują powierzone im zadania administracyjne przez stosowanie norm prawnych oraz realizowanie zadań administracji również przez wydawanie w miarę potrzeby aktów normatywnych.²⁴ Argumentem za przekazaniem kompetencji prawotwórczych rządowi było (i jest) uznanie, że dysponuje on, w odróżnieniu od parlamentu złożonego z polityków, fachowym, stale pracującym zespołem ludzi, zdolnym do nadania ostatecznego i dokładnego kształtu ogólnym dyspozycjom ustawy. W dalszej części wywodu mowa będzie o aktach pochodzących od Rady Ministrów i jej członków²⁵.

Prawodawstwo rządowe rozpatrywane może być w dwóch ujęciach: jako podporządkowane ustawie wydawanie przepisów wykonawczych oraz jako niewykonawcze (pozaustawowe) tworzenie aktów równych ustawie.²⁶

Zwróćmy najpierw uwagę na drugą z powyższych kategorii. Już w okresie międzywojennym, a w sposób powszechny po drugiej wojnie światowej organy wykonawcze (także rząd) zostały wyposażone w kompetencje do stanowienia prawotwórczych aktów o mocy ustawy, nazwanych na ogół dekrety z mocą ustawy lub rozporządzeniami z mocą ustawy. Uznaje się je za akty normatywne (przy założeniu, że nie mieszczą się w tym pojęciu akty indywidualne i wykonawcze²⁷ dotyczące np. zwoływania sesji parlamentu czy mianowania danej osoby na określony urząd państwowy, choćby nosiły nazwę „dekretu”) o zakresie przedmiotowym

dawczej parlamentu w prawie europejskich państw socjalistycznych, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1969, nr 104, Prawo XXVIII, s. 28-29.

23 Prawo postrzegano jako faktycznie skuteczne, gdy: stwierdza się istnienie stanów rzeczy, które są skutkami działania norm prawnych, przynajmniej niektóre spośród tych skutków oceniane są jako stany rzeczy zgodne z normą prawną, której działanie uznajemy za przyczynę danego stanu rzeczy i jeżeli mamy uzasadnione empiryczne przekonanie, że stan rzeczy, kwalifikowany jako spełnienie normy, nie zaistniałby w określonym przedziale czasu, gdyby norma nie została ustanowiona (lub gdyby nie działała w porządku prawnym) – W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 493-494. *Ibidem*, s. 494-498 o rodzajach skuteczności faktycznej.

24 Por. E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 5-6, s. 833 i wskazana tam literatura.

25 Konstytucja PRL przewidywała w składzie Rady Ministrów: Prezesa RM, wiceprezesów RM, ministrów oraz przewodniczących określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej (art. 31 tekstu pierwotnego i art. 39 pkt 1 tekstu jednolitego). Wprowadzono nadto do składu RM Prezesa Najwyższej Izby Kontroli – do czasu zmiany konstytucji w 1980 r. (Dz.U. Nr 22, poz. 81).

26 Por. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 255.

27 Zauważmy raz jeszcze, że nie był to pogląd powszechny. Na gruncie Konstytucji PRL, jak też praktyki prawotwórczej państw socjalistycznych dopuszczano wydawanie dekrétów także o charakterze indywidualnym i konkretnym – por. K. Działocha, *Instytucja dekretu z mocą ustawy...*, op. cit., s. 27-30 i przytoczona tam literatura; por. tenże, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, nr 20 Prawo XIII, s. 8.

ustawy, wyposażone we właściwą jej moc prawną, wydawane przez inny organ państwa niż parlament pod warunkami i w granicach, które czynią z nich podrzędną w stosunku do ustawy formę stanowienia norm o charakterze ustawowym.

Jedyną formą aktu Rady Ministrów równego ustawie był w PRL²⁸ dekret. Dekrety rządu w PRL wydawane były tylko przez krótki okres. Na podstawie art. 4 ust. 1 Przepisów wprowadzających Konstytucję z 1952 r.²⁹ rząd był upoważniony do wydawania według zasad art. 4 tzw. Małej Konstytucji z 1947 r.³⁰ dekretów z mocą ustawy w okresie od zakończenia kadencji Sejmu Ustawodawczego (4 sierpnia 1952 r.) do rozpoczęcia pierwszej sesji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (20 listopada 1952 r.³¹). Przywołany wyżej art. 4 Małej Konstytucji z 1947 r. przewidywał, że Sejm, mógł (co też uczynił we wskazanym wyżej art. 4 ust. 1 Przepisów wprowadzających Konstytucję PRL, jako ustawie konstytucyjnej, nie zaś zwykłej) w drodze ustawy udzielić rządowi pełnomocnictw do wydawania dekretów z mocą ustawy³² z wyłączeniem spraw: konstytucji, ordynacji wyborczej, kontroli państwowej, odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów, budżetu, narodowego planu gospodarczego, zmiany systemu monetarnego, poboru rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych. Prezes Rady Ministrów przedkładał dekreta do zatwierdzenia Radzie Państwa. Prezydent Rzeczypospolitej zarządzał ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP dekretów z mocą ustawy, zatwierdzonych przez Radę Państwa i podpisanych przez Prezydenta, Prezesa RM i właściwych ministrów³³.

Warto powtórzyć, że odesłanie do zasad art. 4 Małej Konstytucji z 1947 r., w praktyce nie objęło konieczności ustawowego (w ustawie zwykłej) upoważnienia rządu do wydawania dekretów; za wystarczającą podstawę uznano wspomniane

28 Przed formalną zmianą nazwy państwa na Polską Rzeczpospolitą Ludową wydano: 67 dekretów Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (na podstawie ustawy Krajowej Rady Narodowej z 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, Dz.U. R.P. Nr 1, poz. 3), 350 dekretów Rady Ministrów (na podstawie ustawy Krajowej Rady Narodowej z 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, Dz.U. R.P. Nr 1, poz. 1) i 279 dekretów Rady Ministrów (na podstawie art. 4 Małej Konstytucji i 5 ustaw o upoważnieniu rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy: z 4 lipca 1947 r., Dz.U. Nr 49, poz. 252; z 7 kwietnia 1949 r., Dz.U. Nr 23, poz. 152; z 2 lipca 1949 r., Dz.U. Nr 41, poz. 302; z 21 lipca 1950 r., Dz.U. Nr 29, poz. 271 i z 26 maja 1951 r., Dz.U. Nr 30, poz. 235).

29 Ustawa konstytucyjna z 22 lipca 1952 r., Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 33, poz. 233).

30 Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. R.P. z 1947 r., nr 18, poz. 71).

31 Odtąd dekreta mogły być stanowione przez Radę Państwa.

32 Z instytucji dekretu Rady Ministrów z mocą ustawy skorzystano w PRL sześciokrotnie: dekret z 28 sierpnia 1952 r. o obowiązkowych dostawach ziemniaków, (Dz.U. Nr 37, poz. 255); cztery dekreta z 29 października 1952 r.: o stosunkach służbowych nauczycieli szkół podstawowych i wychowawców w zakładach poprawczych oraz schroniskach dla nieletnich, (Dz.U. Nr 44, poz. 303), o zmianie niektórych przepisów postępowania karnego, (Dz.U. Nr 44, poz. 302), o gospodarowaniu artykułami obrotu towarowego i zaopatrzenia, (Dz.U. Nr 44, poz. 301), o prawie łowieckim (Dz.U. Nr 44, poz. 300); dekret z 17 listopada 1952 r., o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu Materiałów Budowlanych oraz urzędu Ministra Przemysłu Drzewnego i Papierniczego, (Dz.U. Nr 45, poz. 304).

33 Przewidywano także, że dekreta z mocą ustawy nieprzedłożone do zatwierdzenia na najbliższej sesji Sejmu albo których zatwierdzenia Sejm odmówił zwykłą większością głosów, miały tracić moc w dniu zamknięcia lub odroczenia sesji Sejmu, zaś Prezesa Rady Ministrów zobowiązano do podawania o tym do wiadomości w drodze obwieszczenia, ogłoszonego w Dzienniku Ustaw RP.

art. 4 Przepisów wprowadzających Konstytucję PRL („Upoważnia się Rząd do wydawania dekretów z mocą ustawy...”). Mieliśmy tu zatem do czynienia z kategorią tzw. dekretów z upoważnienia konstytucji, które jako takie nie mieściły się w teorii delegacji ustawodawczej. Za K. Działochą przez delegację ustawodawczą można było rozumieć upoważnienie parlamentu do stanowienia norm prawnych w zakresie kompetencji parlamentu skierowane do innego organu³⁴. Autor zauważał, że udzielanie upoważnień może odbywać się w ustawie dotyczącej określonych materii i tym samym determinującej szczegółowiej zakres upoważnienia lub też w specjalnej ustawie „o pełnomocnictwach”, jako nieprzesądzającej dokładnej treści udzielonych upoważnień i zaledwie ogólnie określającej ich zasięg. Podkreślał przy tym, że dla pojęcia delegacji istotna jest sama zasada upoważnienia – bez upoważnienia nie ma delegacji ustawodawczej. Upoważnienia oparte o samoistną konstytucyjną kompetencję określonych organów państwowych do stanowienia aktów o mocy ustawy (dekretów z upoważnienia konstytucji, zwanych także dekretami z „konieczności państwowej”) nie mieszczą się w pojęciu delegacji ustawodawczej³⁵. Konkludując, uznawał, że znane ówczesnemu prawu (socjalistycznemu) konstrukcje dotyczące działalności prawotwórczej nie przyjmują delegacji ustawodawczej w zakresie stanowienia norm o mocy ustawy³⁶.

Ze względu zarówno na ilość, jak i na znaczenie społeczne znacznie bogatsza była działalność rządu w sferze tworzenia prawa podustawowego. Założenia przyjęte przez prawodawcę okresu PRL, jak i praktyka prawotwórcza budziły w tym zakresie szereg wątpliwości. Brak systemowego rozróżnienia aktów normatywnych i innych pochodzących od „władzy” powodował, że miano do czynienia z wielką ich różnorodnością. Tylko wśród aktów opublikowanych do noweli grudniowej 1989 r.³⁷ wymienić można między innymi:

- rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów,
- zarządzenia, obwieszczenia, rozporządzenia, okólniki, pisma okólne i instrukcje Prezesa Rady Ministrów,
- decyzje, instrukcje, obwieszczenia, okólniki, orzeczenia, pisma okólne, rozporządzenia, wytyczne i zarządzenia ministrów i przewodniczących okre-

34 K. Działocha, W sprawie dopuszczalności delegacji ustawodawczej w państwie socjalistycznym, „Państwo i Prawo” 1970, nr 2, s. 255.

35 *Ibidem*, s. 258.

36 *Ibidem*, s. 263. Por. K. Działocha, Dekret z mocą ustawy..., s. 109-110. Na marginesie można tylko wspomnieć, że rozwiązanie takie poprzedzało następujące po nim regulacje Konstytucji PRL dotyczące charakteru upoważnienia do wydawania dekretów już nie przez Radę Ministrów, lecz przez Radę Państwa (do 8 kwietnia 1989 r. – por. art. 1 p. 7 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. Nr 19, poz. 101). Rozwiązania te charakteryzował wspomniany brak wymogu uprzedniej delegacji do ich wydawania przez parlament – art. 26 tekstu pierwotnego Konstytucji PRL (art. 31 tekstu jednolitego), czym różniły się od unormowań Małej Konstytucji z 1947 r. (potencjalnej kategorii dekretów z upoważnienia ustawy).

37 Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

ślonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej.

Forma wielu aktów odbiegała zatem od wzorca konstytucyjnego (który przewidywał wydawanie na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów oraz rozporządzeń i zarządzeń ministrów³⁸, zaś od 1976 r. także rozporządzeń i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów³⁹). Akty te zawierały nieraz delegacje do wydawania aktów niższego stopnia, które nie mieściły się we wskazanym w konstytucji katalogu⁴⁰.

Osobny problem polegał na tym, że akty zawierające wiążące reguły postępowania tworzone były częstokroć w sposób samoistny, bez wyraźnej podstawy w aktach prawnych wyższego stopnia. Bywało, że większość aktów (szczególnie) resortowych⁴¹ wydawana była na podstawie wyłącznie ogólnej normy kompetencyjnej. Rozwiązanie takie dopuszczał np. E. Iserzon, zdaniem którego, jeżeli działalność prawotwórcza jest koniecznym, immanentnym elementem wykonywania zadań administracji, to uprawnienie do wydawania aktów normatywnych wynika z zakresu przydzielonej organowi przedmiotowej kompetencji i jest tym zakresem ograniczone⁴². Z drugiej strony podnoszono, że taka praktyka powoduje, iż w obrębie źródeł prawa gospodarki państwowej mieliśmy do czynienia z wielością równoległych i niezależnych od siebie ośrodków prawotwórczych⁴³.

W nauce tego okresu wskazać można zatem na co najmniej kilka ujęć dotyczących podstaw prawotwórczej działalności rządu. Rząd, zdaniem niektórych, mógł stanowić akty prawotwórcze jedynie w wykonaniu ustaw i na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego⁴⁴. Inni twierdzili, że organy administracji (w ogóle) mają swobodę działalności normatywnej pod warunkiem niesprzeczności stanowionych norm z ustawami⁴⁵. W. Zakrzewski z zasady jednolitości władzy państwowej wywodził, że dla zapewnienia jednolitości działania organów państwa niezbędnym

38 Art. 32 pkt 8 i art. 33 ust. 2 tekstu pierwotnego Konstytucji PRL – art. 41 pkt 8 i art. 42 ust. 2 tekstu jednolitego.

39 Art. 31a ust 2 tekstu pierwotnego Konstytucji PRL – art. 40 ust. 2 tekstu jednolitego.

40 Np. § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 czerwca 1972 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, (Dz. U. Nr 28, poz. 201), przewidywał, że w sprawach należących do właściwości ministra wydawał on poza zarządzeniami także wytyczne, wyjaśnienia i instrukcje.

41 J. Mikosa w sprawozdaniu („Państwo i Prawo” 1975, nr 11, s. 149.) z posiedzenia Komitetu Nauk Prawnych PAN z 24 stycznia 1975 r., „Instrumenty prawne w działalności podstawowych jednostek gospodarki państwowej” zreferował wystąpienie prof. L. Bara, który twierdził, że z przeprowadzonych badań wynikało, że w 1971 r. w pięciu ministerstwach gospodarczych aż 77,2-97% aktów prawnych wydano tylko na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej.

42 E. Iserzon, *Prawotwórcza działalność organów...*, op. cit., s. 840.

43 Por. A. Chelmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 56.

44 Por. np. J. Gwiazdomorski, *Socjalistyczne organizacje gospodarcze w projekcie kodeksu cywilnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1960, nr 4; J. Wiszniewski, *Zarys encyklopedii prawa*, Warszawa 1962, s. 150 i n.; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961 s. 258 i n.

45 E. Iserzon twierdził, że nie ma racji do żądania od jakichkolwiek organów administracji państwowej, by legitymowały się w swej pracy prawotwórczej szczególnym upoważnieniem ustawowym – *Prawotwórcza działalność organów...*, op. cit., s. 836-837.

jest stanowienie przez rząd aktów o charakterze kierowniczo-koordynacyjnym nie tylko w przypadkach wyraźnie ustawowo określonych⁴⁶. Niemniej Autor ten uważał, że działalność prawotwórcza nie jest atrybutem administracji realizowanym swobodnie przez każdy jej organ w ramach „ogólnego zakresu kompetencyjnego”, lecz kompetencją przyznaną poszczególnym organom w różnym zakresie.⁴⁷ S. Rozmaryn uważał, że rząd stanowi akty prawotwórcze w wykonaniu ustaw, lecz podstawa ustawowa może mieć postać zróżnicowaną⁴⁸, następnie wyrażał pogląd, że rząd stanowi akty wykonawcze w stosunku do ustaw oraz samoistne uchwały normatywne⁴⁹ (o tej kategorii aktów patrz niżej). Odrzucenie zamkniętego systemu form stanowienia prawa (ograniczonego do form określonych w konstytucji), skutkujące w praktyce przyjęciem otwartego systemu źródeł prawa, starano się uzasadnić także tym, że kształtującej roli uchwał i zarządzeń organów naczelnych „nie da się przecież wtłoczyć w schemat wykonywania ustaw”⁵⁰.

Szczególną rolę odgrywały wspomniane już uchwały samoistne rządu. Ich faktyczne istnienie było usprawiedliwiane nierealnością konstytucyjnej koncepcji aktów normatywnych w stosunku do potrzeb prawotwórczej działalności państwa socjalistycznego w zakresie administracji gospodarki narodowej⁵¹. W. Zakrzewski rozważał, czy odmienność systemu gospodarki państwa socjalistycznego powodowała, że stanowienie przepisów ukierunkowujących gospodarkę narodową bez wymogu szczegółowego pełnomocnictwa ustawowego jest tą konsekwencją, która różnicuje stosunek do państwowych jednostek gospodarczych od stosunku do prywatnych podmiotów gospodarczych.⁵²

Konstytucyjne umocowanie samoistnych uchwał rządu starano się odnajdywać przede wszystkim⁵³ w art. 32 p. 8 jej tekstu pierwotnego (41 p. 8 tekstu jednolitego), jako wydawanych nie na podstawie ustawy zwykłej, a z mocy samej konstytucji. Wskazać tu trzeba na koncepcję S. Rozmaryna. Autor ten był zdania, że skoro istnieje określona sfera wyłącznej regulacji ustawowej (obejmująca przede wszyst-

46 Por. W. Zakrzewski, O podstawach działalności prawotwórczej Rządu, „Państwo i Prawo” 1966, nr 4-5, s. 11.

47 W. Zakrzewski, W sprawie zasad działalności prawotwórczej organów administracji, „Państwo i Prawo” 1963, nr 7, s. 126.

48 Por. O rozporządzeniach i uchwałach Rządu PRL, „Państwo i Prawo” 1953, nr 10.

49 S. Rozmaryn, Ustawa w Polsce..., *op. cit.*, s. 199 i 220.

50 Por. F. Longchamps, Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6 s. 892-893.

51 Por. K. Działocha, System źródeł prawa w Konstytucji PRL po 20 latach jej obowiązywania, „Państwo i Prawo” 1972, nr 12, s. 27.

52 W. Zakrzewski, W sprawie „samoistnych uchwał Rządu”, „Państwo i Prawo” 1966, nr 4-5, s. 645-646.

53 W. Zakrzewski wskazywał także na ewentualnie inne konstytucyjne podstawy samoistnych uchwał rządu, m.in.: art. 32 ust. 1 (tekstu pierwotnego) – koordynacja działalności ministerstw i innych podległych sobie organów oraz nadawania kierunku ich pracy i art. 32 ust. 11 (tekstu pierwotnego) – kierowanie pracą prezydium rad narodowych – O podstawach..., *op. cit.*, s. 11-12. Por. także art. 32 ust. 3 (tekstu pierwotnego) – uchwalanie rocznych narodowych planów gospodarczych, art. 32 ust. 4 (tekstu pierwotnego) – zapewnienie wykonania ustaw, art. 32 ust. 7 (tekstu pierwotnego) – zapewnianie ochrony porządku publicznego, interesów państwa i praw obywateli czy też art. 32 ust. 10 (tekstu pierwotnego) – sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i organizacji sił zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz określanie corocznego kontyngentu obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej, *ibidem*, s. 10-15.

kim obowiązki obywateli w stosunku do państwa, jak również ich wzajemne stosunki⁵⁴), to odpowiada jej też (*a contrario*) strefa regulacji pozaustawowych, a opartych bezpośrednio na konstytucji. Właściwą formą takiej regulacji miała być uchwała samoistna.⁵⁵

Podnoszone też były głosy odmienne: przeciwny praktyce podejmowania samoistnych uchwał rządu był np. J. Stembrowicz, jako aktów nieposiadających w Konstytucji PRL wyraźnej podstawy prawnej⁵⁶. H. Rot uważał, że dla ustanowienia nie tylko rozporządzenia, ale również uchwały Rady Ministrów potrzeba określonej podstawy ustawowej (względnie dekretowej)⁵⁷. Natomiast zdaniem W. Dawidowicza uchwały Rady Ministrów nie nosiły cech aktu normatywnego z tej racji, że wiele z nich miało charakter konkretnych decyzji i jako takie nie były przejawem prawotwórczej działalności rządu⁵⁸.

4. Choć już w latach 50. podnoszono, że „krytyka nadprodukcji naszego prawotwórstwa wiąże się ściśle z zagadnieniem przerostów centralizmu w organizacji i funkcjonowaniu naszego aparatu państwowego i gospodarczego”, to w systemie prawnym szybko postępował rozwój tzw. prawa powielaczowego. Hipertrofia prawotwórstwa przyczyniała się także do charakterystycznego zjawiska, które można było określić jako zatracanie hierarchii między poszczególnymi aktami normatywnymi.⁵⁹ Sytuację taką określono z czasem mianem dysfunkcjonalności prawa. Wśród zjawisk o charakterze dysfunkcjonalnym w dziedzinie prawotwórstwa wskazywano m.in. pragmatyzm polityczny oraz działania sprzeczne z regułami prakseologii i wymogami racjonalności. Pragmatyzm polityczny w prawotwórstwie przejawiał się mianowicie w prymacie doraźnych celów politycznych nad systemem wartości i reguł ustrojowych, odzwierciedlonych zarówno w normach prawnych, jak i uznanych w doktrynie politycznej ustroju. Prymat polityki nad prawem wyrażał się w ustalonej w praktyce koncepcji prawa i systemu źródeł prawa: dla obywatela prawem jest każdy akt władzy państwowej uznany za prawo przez władzę, a jednocześnie zakłada się istnienie systemu prawa ustawowego, nie zaś precedensowego⁶⁰.

54 S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej...*, op. cit., s. 167.

55 Por. *ibidem*, s. 220-222.

56 Por. J. Stembrowicz, *Rada Ministrów w PRL – naczelny, wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej* (Zagadnienia wybrane), „Państwo i Prawo” 1970, nr 8-9, s. 209-213.

57 H. Rot, *Przepisy prawne...*, op. cit., s. 77-78.

58 W. Dawidowicz, *Tworzenie prawa jako funkcja organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 12, s. 867.

59 L. Łustacz, *O właściwe rozmiary działalności prawotwórczej*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 2, s. 295 i 301.

60 Wśród występujących w prawotwórstwie zjawisk sprzecznych z regułami prakseologii i wymogami racjonalności wymieniano: retroaktywność przepisów (13% ustaw uchwalonych w latach 1944-84), brak *ratio legis* (63% ustaw z tego okresu), występowanie subdelegacji, brak publikacji przepisów, ustalanie wykładni norm powszechnie obowiązujących w tzw. „prawie powielaczowym”, koniunkturalizm prawa i „skokowość preferencji” (nadmierna zmienność występująca zwłaszcza w prawie podatkowym), ogólnikowość i wieloznaczność ważnych norm ustawowych, obowiązywanie norm sprzecznych z ustawowymi, brak klauzul derogacyjnych (w latach 1973-1983 tylko 57% aktów uchylono przy zastosowaniu klauzuli derogacyjnej), fasadowość niektórych ustaw stanowiących normy, o których wiadomo było, że będą obchodzone (np. przepisy ustawy o po-

Wskazywano zatem na potrzebę zaprowadzenia ładu w systemie źródeł prawa i ograniczenia „nadprodukcji” prawa. W długotrwałym okresie braku sądownictwa konstytucyjnego proponowano, by np. nieupoważnione lub nieprawidłowe stanowienie prawa mogło być zaskarżane przed organami arbitrażowymi w sprawach majątkowych⁶¹. Innym pomysłem było zróżnicowanie norm prawnych (a co za tym idzie wprowadzenie „odrębnych problemów tworzenia prawa” w miejsce „uniwersalnego problemu tworzenia prawa”) ze względu na ich przynależność do poszczególnych gałęzi prawa. Skoro podział na gałęzie prawa ma odzwierciedlać różnice w charakterze regulowanych stosunków społecznych, to może też skutkować zróżnicowaniem w tym względzie działalności prawotwórczej. W. Dawidowicz proponował, by na gruncie tradycyjnie pojmowanego prawa administracyjnego wyodrębnić prawo ustrojowe (które miałyby obejmować normy prawne regulujące kierownicze oddziaływanie organów administracji państwowej na organy i instytucje organizacyjnie podporządkowane) i prawo administracyjne (jako skupiające normy prawne regulujące jednostronne i władcze oddziaływanie organów administracji na podmioty ustrojowo im niepodporządkowane, przede wszystkim na obywateli)⁶².

Proponowano⁶³ także wydanie specjalnej ustawy, które regulowałaby problematykę tworzenia prawa w ogóle, w tym tryb wydawania aktów normatywnych rządu i innych naczelných organów administracji czy tryb publikacji takich aktów. Miała ona wprowadzić rozgraniczenie pomiędzy podustawowymi aktami powszechnie obowiązującymi a aktami o ograniczonej podmiotowo mocy obowiązowania. Proponowano zastosowanie odrębności nazewnictwa tych aktów, gdyż w istniejącym wówczas stanie prawnym istnienie konkretnego upoważnienia ustawowego, a nie forma aktu (np. rozporządzenie czy zarządzenie) decydowało o walorze powszechności jego obowiązowania⁶⁴. Zauważano przy tym, że także akty wewnętrznie obowiązujące mogą mniej lub bardziej doniosłe wpływać na położenie jednostek niebędących ich bezpośrednimi adresatami.

Mimo postulatów, „by prawo było jasne i zrozumiałe dla wszystkich, wewnętrznie spójne i jednolite, pozbawione luk, ale także wolne od nadmiernej szczegółowości” i ukształtowane w „uporządkowany system prawa”⁶⁵, nie przeprowadzono ze względów natury politycznej głębokiej reformy systemu obowiązującego prawa. Niemniej prowadzona była jednak przez wiele lat akcja porządkowania systemu prawa.

stępowaniu wobec osób uchylających się od pracy) – por. R. Piotrkowski, *Zjawiska dysfunkcyjne w procesie prawotwórczym*, [w:] *Kultura prawna i dysfunkcjonalność prawa*, t. 1, Warszawa 1988, s. 90-94.

61 Por. wystąpienie prof. L. Bara wskazane w przypisie 40.

62 W. Dawidowicz, *Tworzenie prawa...*, op. cit., s. 868-869 i 870-871.

63 Por. K. Działocha, *System źródeł...*, op. cit., s. 25., *Idem*, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, „*Studia Prawnicze*” 1989, nr 2-3, s. 43.

64 Por. W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 183.

65 Postulat VI Zjazdu PZPR – cytata za W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 3.

Porządkowanie to obejmowało dwa kierunki działalności: uchylanie aktów prawotwórczych, których treść nie odpowiadała aktualnym stosunkom społecznym oraz tworzenie kompleksowych regulacji prawnych poprzez scalanie w jednym lub kilku aktach prawotwórczych przepisów dotyczących tych samych spraw, a rozproszonych w wielu aktach prawotwórczych⁶⁶. Szczególny zamęt w systemie prawa powodowało częste posługiwanie się przez prawodawcę zabiegami uchylania wcześniejszych aktów w sposób dorozumiany (nie wprost)⁶⁷. Próbowano temu zaradzić poprzez wydawanie specjalnych aktów porządkujących system prawa⁶⁸.

Obserwowana wielość różnego rodzaju aktów o charakterze wewnątrzadministracyjnym skutkowałą propozycją wprowadzenia odrębności nazw także dla tych aktów. Te, które wyrażać miały stosunki prawne oparte na swobodzie kształtowania nieformalnych aktów kierowniczych przez personel realizujący zadania organów kierowniczych w stosunku do jednostek ich zwierzchnictwu podporządkowanych, miały być „wytycznymi”. Termin „instrukcja” rezerwowano dla sformalizowanego aktu stanowionego w przewidzianej prawem postaci, wyłącznie przez tych funkcjonariuszy, którzy są piastunami kompetencji kierowniczych bez możliwości stosowania substytucji czy delegacji⁶⁹.

5. Z problematyką niejasnego systemu źródeł prawa borykało się też orzecznictwo. Przykładem niech będzie orzeczenie już z roku 1952 r., w którym Sąd Najwyższy dopuścił możliwość odmowy zastosowania aktu, który pozbawiony jest należytego oparcia w systemie źródeł prawa⁷⁰. Pamiętać należy także o reformach

66 Por. A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia...*, op. cit., s. 149.

67 Np. art. 195 § 1 w tekście pierwotnym ustawy z dn. 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz.U. Nr 30, poz. 168.) – „tracą moc dotychczasowe przepisy w sprawach uregulowanych w niniejszym kodeksie”; § 16 rozporządzenia Ministra Górnictwa i Energetyki z dn. 2 lutego 1960 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy cięciu, spawaniu i lutowaniu metali w zakładach górniczych górnictwa węglowego, (Dz.U. Nr 22, poz. 130.) – „w przedmiocie uregulowanym w niniejszym rozporządzeniu tracą moc dotychczasowe przepisy”; § 57 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 12 czerwca 1954 r. w sprawie obowiązkowych dostaw zbóż, (Dz.U. Nr 28, poz. 109.) – „dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych na podstawie niniejszego rozporządzenia, o ile nie są z nim sprzeczne”.

68 Np. uchwała Nr 304 Rady Ministrów z dn. 4 grudnia 1972 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych uchwał Rady Ministrów, Prezydium Rządu, Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów i Komitetu Ministrów do Spraw Kultury, ogłoszonych w Monitorze Polskim, (M.P. nr 58, poz. 311.). O takim porządkowaniu systemu prawa do 1972 r. szczegółowo pisze K.Siarkiewicz, *Porządkowanie przepisów prawnych jako środek doskonalenia prawa*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 3, s. 75-81. Patrz także: J. Bafia, *Program doskonalenia prawa w PRL*, [w:] (red.) A. Łopatka, A. Bałaban, *Prawotwórstwo socjalistyczne*, Warszawa 1979, s. 270 i n.; A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia...*, op. cit., s. 149 i n. Przykłady późniejszych aktów tego typu: uchwała Rady Ministrów Nr 211 z dnia 14 października 1976 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych aktów prawnych ogłoszonych w Monitorze Polskim, (M.P. nr 40, poz. 179.), czy uchwała Rady Ministrów Nr 3 z dnia 16 stycznia 1980 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych aktów prawnych ogłoszonych w Monitorze Polskim (M.P. nr 3, poz. 11.); także: zarządzenie Nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 1983 r. w sprawie utraty mocy obowiązującej niektórych zarządzeń, okólników i pism okólnych Prezesa Rady Ministrów, ogłoszonych w Monitorze Polskim (M.P. nr 10, poz. 56.); zarządzenie Nr 22 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1986 r. w sprawie uznania niektórych zarządzeń Prezesa Rady Ministrów ogłoszonych w Monitorze Polskim za nie obowiązujące (M.P. nr 33, poz. 243.), zarządzenie Nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 1989 r. w sprawie uznania niektórych zarządzeń Prezesa Rady Ministrów ogłoszonych w Monitorze Polskim za nie obowiązujące (M.P. nr 2, poz. 11.)

69 Por. W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy...*, op. cit., s. 267.

70 Orzeczenie Sądu Najwyższego z 29 maja 1952 r., C 1713/51, OSPiKA 1957/1958, poz. C-59.

lat 80., których przejawem było pojawienie się takich instytucji jak Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich czy Trybunał Konstytucyjny. Warto zwrócić tu uwagę na wystąpienie posła sprawozdawcy dla projektu ustawy o TK, w którym podkreślano, że zwrot „akt normatywny” dotyczyć ma wszelkich aktów niemających rangi ustawy, jakkolwiek nazwanych, wydawanych na jakichkolwiek podstawach, o ile tylko zawierają treści normatywne, a więc zobowiązują adresatów z mocy prawa do określonego lub skonkretyzowanego w nich zachowania.⁷¹ Przedmiotem działalności wspomnianych wyżej instytucji było m.in. rozważanie, ustalanie (ew. wnioskowanie o ustalenie)⁷², jakie akty mogą być podstawą rozstrzygania spraw. Przykładem może być wyrok NSA z 1981 r., w którym odmówiono zarządzeniu wydanemu bez oparcia w ustawowym przepisie prawa materialnego charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, co skutkowało niedopuszczalnością wydania na jego podstawie rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie obywatela⁷³.

Szczególnie owocna była orzecznicza działalność Trybunału Konstytucyjnego. Od początku swej działalności Trybunał zajmował się kwestią źródeł prawa i rozumienia normatywności aktów. Już w swym pierwszym orzeczeniu⁷⁴ uznał, że hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa jest podstawowym założeniem ustroju prawotwórstwa w konstytucji. Niezwykle istotne było też stwierdzenie, że jeśli decyzja naczelnego organu administracji państwowej ma być skuteczna *erga omnes*, to musi być oparta na przepisach o mocy powszechnie obowiązującej. Z tych przyczyn samoistne uchwały Rady Ministrów wydane bez upoważnienia zawartego w ustawie stanowiły, zdaniem TK, wyłącznie tzw. akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego i – podobnie jak wszystkie inne akty tego typu – mogły wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt⁷⁵. Pierwszoplanowe znaczenie miało także „tworzenie” przez TK definicji aktu normatywnego jako aktu ustanawiającego normy prawne o charakterze generalnym (a więc kierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań). Przy takim rozumieniu pojęcia aktu normatywnego uznawano, że kwestia podstawy prawnej ustanowienia aktu normatywnego ma znaczenie drugorzędne, decydujące nie o istocie danego aktu państwa jako aktu normatywnego, czy też o jego mocy obowiązującej, ale o legalności bądź nielegalności takiego aktu⁷⁶.

71 Wystąpienie W. Zakrzewskiego – sprawozdanie stenograficzne z obrad Sejmu z 29 kwietnia 1985 r.

72 Np. wniosek RPO do TK skutkujący orzeczeniem z 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, nr 1, poz. 10.

73 Wyrok NSA z 25 marca 1981 r., SA 353/81, Or

74 Orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2.

75 Orzeczenie TK z 9 maja 1989 r., Kw 1/89, OTK 1989, nr 1, poz. 3.

76 Por. orzeczenie TK z 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, nr 1, poz. 10.

Powyższe rozważania o charakterze, zdawać się może tylko historycznym, powinny być moim zdaniem impulsem do refleksji nad stanem prawa w państwie, w którym zaciera się lub wprost nie funkcjonuje zasada podziału władz, gdzie, co za tym idzie, rozchwianiu czy wręcz zanikowi ulega hierarchiczna struktura systemu źródeł prawa. Można tylko optymistycznie wyrazić nadzieję, że problemy opisane w tekście nie odnajdą swego realnego odzwierciedlenia we współczesnej Polsce, jako przecież demokratycznym państwie prawa⁷⁷.

77 Por. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).