

JAN KOSIK

NIEZNAJOMOŚĆ PRAWA A STAN PRAWA

1. W świecie współczesnym stan prawa różnych krajów, nie tylko wielkich, ale i małych, bywa skomplikowany. Źródła podstawowe, ustawy, kodeksy, są obciążane zwiększającym się balastem przepisów wykonawczych. Są wśród nich takie, które wydano bez upoważnienia ustawowego, z przekroczeniem takiego upoważnienia, bez powołania się na nie, które też miewają jeszcze inne braki i wady. Starania, nie zawsze dostateczne, o zgodność przepisów, o przejrzystość i przystępność ustawodawstwa, często zmienianego nie przynoszą wyników, jakich można i należałoby oczekiwać. Toteż niekiedy trudno się godzić z utyskiwaniami, pretensjami, nawet zarzutami anarchii¹, braku w społeczeństwie kultury prawnej, znajomości obowiązującego prawa. Przeszkody na drodze krzewienia jej są jednak większe niż te, które dotyczą np. kultury języka, nie mówiąc już o kulturze zdrowia. Nie można by tego nie dostrzegać także w sytuacji, w której z różnych względów traktuje się ustawę lekko czy źle, tak (według określenia z mowy politycznej) jak papierowego tygrysa, jakiego bezkarnie można targać za wąsy.

Należałoby pamiętać o mądrym wskazaniu rzymskim: *Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*². Nie tyle filozoficzny, ile raczej praktyczny, techniczny взгляд uzewnętrznia się w sformułowaniu zawartym w art. 8 ust. 2 Konstytucji PRL: ścisłe przestrzeganie praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela. Jak wykazały doświadczenia, wykonywanie tak ujętego obowiązku może napotykać trudne do przewyciężenia przeciwności. Niełatwo przestrzegać praw ściśle, ilekroć są one niejasne i niepewne. Zarówno w rzymskim, jak i w polskim ujęciu zagadnienia występuje wymaganie niepowierzchowej wiedzy, znajomości prawodawstwa. Znana wszelako od wieków kwestia, jak uczynić zadość temu wielkiemu wymaganiu, wciąż jest otwarta.

¹ Niedawno temu także A. Schaff ważył się na wystąpienie z zarzutem, jak to określił, anarchizujących aberracji charakteru społecznego Polaków (Polityka, 1983, nr 4). Łatwo tak brutalnie generalizować, gdy się nie zna czy nie ceni prawdziwego charakteru polskiego ludu, zdecydowanej większości narodu, jego wielkiej solidnej pracy, bez owych aberracji, w najtrudniejszych warunkach.

² D. I, 3, 17.

Na początku swego podstawowego dzieła (*System des heutigen römischen Rechts*, 1840-1849) Savigny wyłożył teorię następującą. Rozstrzygając sprawy, sądy w istocie stosują to, co już poprzednio istniało w pospolitej świadomości ludzi. W niej to właśnie ma swój byt, swoją rzeczywistość podstawa prawa. Zauważając trudność tej wypowiedzi, prawnik amerykański wskazał, że z dużą częścią prawa, w postaci, która istnieje w danym społeczeństwie, sami panujący nad nim nie są obznajomieni. Jedynie dzięki doktrynie, według której to, na co panujący zezwala, stanowi jego nakaz — prawo może być uważane za płynące od niego samego. Wszakże w równej mierze wielka część prawa pozostaje poza znajomością dostępną ludności. W jaki więc sposób może ono być wytworem jej „pospolitej świadomości“?³

2. Poznawanie skomplikowanego stanu prawnego wymaga dzisiaj zazwyczaj znacznego wysiłku dobrego prawnika. Jest zrozumiałe, że nieprawnik niejednokrotnie nie może zdobyć takiej znajomości właściwych przepisów i procedury, jakiej trzeba, aby należycie prowadzić sprawy osobiste i majątkowe, choćby w samym życiu codziennym, w zwykłych sytuacjach (nie w postępowaniu sądowym czy administracyjnym). Należałoby więc wyrazić zaniepokojenie, może i zakwestionować nazbyt ogólne ujmowanie reguły, według której nie można się zaślaniać nieznanymi prawem (ignorantia iuris nocet — nieznanie prawa szkodzi). Czy mielibyśmy ujmować ją i stosować jednakowo, niezmiennie w każdym dziale prawa — to jedna z nasuwających się wątpliwości. Chodzi przecież o to, by rozsądnie, w zależności od sytuacji podmiotowej i przedmiotowej, rozważać i decydować, czego można, a czego nie można by wymagać od człowieka, nieraz znękanego, chorego, którego przepis i orzeczenie czy decyzja dotyczy. Zapewne należy udzielić ludziom niezbędnej informacji i wyjaśnienia, zwłaszcza wówczas, gdy to przewiduje, niekiedy wyraźnie domaga się tego dobra regulacja. Nie brakuje jej wzoru w k.p.a.

Oto sprawa, w której tego wzoru nie uwzględniono w urzędzie (ani w sądzie), choć może niedramatyczna, słusznie stała się ona przedmiotem głosu publicysty⁴.

Inwalidka Barbara K. wytoczyła powództwo przeciw Skarbowi Państwa (Wojewódzkiemu Szpitalowi Zespolonemu w Ł.) o odszkodowanie (8427 zł) — wartość trzymiesięcznej renty inwalidzkiej. Nie uzyskała jej, ponieważ Wydział Zdrowia i Opieki Społecznej w Łodzi nie udzielił jej dostatecznego wyjaśnienia i nie załatwił należycie podania. Nie bez racji S. Podemski tak napisał: „W sporze, kto powinien być mądrzejszy: obywatel laik czy wyspecjalizowani w rozpatrywaniu podań urzędnicy, sądy uznały, że obywatel, nawet chory, nie ma prawa mylić się w ocenie uprawnień urzędu czy nieprecyzyjnie wyrażać swych myśli, urząd natomiast, choć niby i związany przepisami k.p.a., upatrywać w nich powinien nie źródło wiążących obowiązków, lecz nieśmiałych zaledwie życzeń ustawodawcy“. Inwalidce wytknięto: wniesienie podania o rentę do wydziału zdrowia, a nie do ZUS, wypełnienie druku dla

³ Tak J. C. Gray, *The Nature and Sources of the Law*, [w:] L. L. Fuller, *The Problems of Jurisprudence*, Brooklyn 1949, s. 303, 304.

⁴ S. Podemski, *Urząd zawinił, obywatel ukarany*, Polityka, 1978, nr 20.

komisji lekarskiej decydującej nie o rencie, lecz o pracy w spółdzielni inwalidzkiej; także długie czekanie na odpowiedź.

Oddalenie rewizji powódki⁵ kolidowało nie tylko z art. 60 k.p.a., ale i z tym dobrym przepisem (art. 7 k.p.a.): Organy administracji państwowej w toku postępowania czuwają nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznamośności przepisów prawa i w tym celu udzielają stronom niezbędnych wyjaśnień i wskazówek⁶. Według tezy Sądu Najwyższego naruszony bezpośrednio przepis art. 60 §1 k.p.a. ma charakter instrukcyjny i jego naruszenie przez sąd nie uzasadnia domagania się odszkodowania na podstawie art. 417 k.c. Wspomniana tu glosa do tego orzeczenia zawiera m.in. (przytoczone przez S. Podemskiego) uwagi: stanowisko SN podważa miejsce, jakie k.p.a. powinien zajmować w porządku prawnym kraju; ustawodawstwo rentowe jest trudne i przy załatwianiu trzeba obywatelom udzielić tu jak najdalej idącej pomocy fachowej; wśród druków urzędowych są takie, które zawierają określenia niedokładne, nieaktualne, niejasne nie tylko dla laika. W glosie tej zawarta jest także opinia, że za niewykonanie obowiązków przez urząd odpowiada nie pojedynczy urzędnik, działanie bowiem zależy od właściwego toku prowadzenia spraw, kierownictwa, nadzoru, pomocy, działania urzędu jako całości.

3. Ujmując problem ogólnie, z tego, co powiedziano, wynika, że nie da się uniknąć nieznamośności przepisów prawa. Nierzadko bowiem jego stan utrudnia i uniemożliwia poznanie go w niezbędnym stopniu, w braku dostatecznej pomocy, porady. Mówi więc za siebie potrzeba takiego ujęcia kwestii, jakie zostało przewidziane w przypominanym tu art. 7 k.p.a. (dziś art. 9 k.p.a. znowelizowanego w 1980 r.). Jest ono wyraźnie przeciwne, w ustalonym zakresie, abstrakcyjnej zasadzie *ignorantia iuris nocet*.

Objasniając ją twierdzono m.in., że nieznamość faktu jest usprawiedliwiona, nieznamość prawa — nie; należy uważać każdego za obznajomionego z prawem, w

⁵ Wyrok SN z 25 VIII 1976 r., IV CR 316/76 z glosą krytyczną J. Kosika, OSPiKA, 1977, nr 11-12, poz. 195. Zob. też J. Kosik, J. Kremis, *Odpowiedzialność pracowników administracji państwowej*. [w:] *Pozycja prawna urzędników państwowych. Materiały i studia*, Warszawa 1984, s. 40 i powołana tam literatura.

⁶ Przytaczając art. 7 k.p.a. F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13, napisał: „Jest to zdanie normatywne, o doniosłej treści: uchyliło w pewnej dziedzinie prawa zasadę *ignorantia iuris nocet*, a nawet ustanowiło zasadę przeciwną; konsekwencje tego zdania w sferze normatywnej idą bardzo daleko w całym toku postępowania przed administracją, a także w tzw. materialnym prawie“. Pisząc o wejściu tego zdania w nasz porządek prawny autor dodał: „Można dalej badać, czy i jak jest stosowane, czy jest skuteczne, czy jest żywe w świadomości prawnej administracji i ludności, czy rzeczywiście tak się dzieje („czy już jest tak dobrze“) — słowem patrzeć na to jako na pewien czynnik wśród zjawisk społecznych“. Także W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 132 (o art. 60 §1 k.p.a.), s. 111 (o art. 7 k.p.a.). W uwagach do art. 9 znowelizowanego k.p.a. (odpowiednika art. 7 k.p.a. sprzed nowelizacji) napisano m.in., że do zakresu obowiązku informacji prawnej „[...] wchodzi objaśnienie treści przepisu zawitego, wyjaśnienie używanych w nim zwrotów i wyrażeń, które jako techniczne mogą być niezrozumiałe dla strony. Mieści się w nim pouczenie praktyczne o trybie złożenia wniosku, podania, sformułowania żądania“. J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrońska, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 74.

przeciwnym bowiem razie trudno powiedzieć, w jakiej mierze usprawiedliwienie nieznajomości nie będzie dopuszczalne⁷. W węższym ujęciu, nie usprawiedliwia nikogo nieznajomość takiego prawa, które każdy powinien znać. Błąd co do prawa nie stanowi w sprawach karnych środka ochrony. W sprawach cywilnych nieznajomość prawa, przy pełnej znajomości faktów, nie uzasadnia, zarówno w zakresie prawa, jak i słuszności, odstąpienia od umów, zwrotu świadczenia pieniężnego albo uchylecia aktów zawartych w szczególnej formie. Istnieje też opinia, że nieznajomość prawa stanowi grube niedbalstwo. Jednak w kwestii błędu co do prawa występuje m.in. zapatrywanie, że przepisy o błędzie mogą ograniczać zasadę *ignorantia iuris nocet*⁸.

Zwracając uwagę na znaczenie tej zasady w stanowionym prawie cywilnym S. Grzybowski zaznaczył, że nie ma przepisu obowiązującego, który by ją wyrażał, wynika ona wszelako z przepisów, „które w charakterze wyjątku uwzględniają nieznajomość prawa i nie łączą z nią ujemnych skutków”⁹. Autor wyraził opinię, że ze względu na przewidziane wyjątki w polskim prawie cywilnym właściwa jest zasada: *legis ignorantia non excusat, nisi lex ipsa alter iubet*. W związku z tym zakwestionował on także zarzut skierowany przeciw „fikcji powszechnej znajomości prawa” twierdząc, że nie mamy tu żadnej fikcji. W przepisach bowiem nie ma postanowienia ani założenia, że każda osoba zna obowiązujące prawo. S. Grzybowski dał przy tym wyraz przekonaniu, że wyjątki od omawianej zasady idą dość daleko w prawie cywilnym. Należą do nich przepisy dotyczące błędu przy czynnościach prawnych i przepisy o odpowiedzialności za czyny niedozwolone (art. 56, 84, 415 i nast. k.c.). Autor dodał, że wszakże i tam, gdzie wyjątków od niej brakuje, zasada, o której mowa, może tracić na znaczeniu, gdy właściwy przepis stwarza szczególny zakres ochrony ze względu na interes nie tylko jednostki, ale i społeczeństwa, kiedy to „zasada *ignorantia iuris nocet* nie może być stosowana [...]”¹⁰.

W wywodzie S. Grzybowskiego na temat ograniczenia tej zasady znajduje wyraz m.in. niemałe znaczenie rezygnacji ustawowej z nadmiernych wymagań formalnych. W k.c. występuje to zwłaszcza w przepisach o formie czynności prawnych, także o przedawnieniu roszczeń. Wszakże w orzecznictwie arbitrażowym, jak zaznaczył J. Ignatowicz¹¹, wyrażony został pogląd, że nieznajomość przepisów prawnych nie stanowi okoliczności wyjątkowej w rozumieniu art. 117 §3 k.c., która by mogła

⁷ Patrz m.in. Black's Law Dictionary, St. Paul, Minn. 1951, s. 881, 882. Tamże przykłady określeń: *Ignorantia iuris quod quisque tenetur scire, neminem excusat; ignorantia iuris sui non oraejudicat iuri; ignorantia legis neminem excusat; ignorantia praesumitur ubi scientia non probatur*. Także S. Grzybowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. I, *Część ogólna*, Ossolineum 1985, s. 95, przytaczający ujęcie zasady: *iuris ignorantia non excusat; legis ignorantia non excusat, nisi lex ipsa alter iubet*. Także *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, pod red. W. Wołodkiewicza, Warszawa 1986, s. 70, z informacją, że *ignorantia iuris* nie mogła uwolnić od odpowiedzialności prawnej, jedynie małoletni, kobiety, żołnierze oraz rustici mogli się powoływać na *ignorantia iuris*; również informacja, że reguła *ignorantia iuris nocet, ignorantia facti non nocet* wywodzi się z przekazu Paulusa w D. 22, 6, 9, pr.

⁸ Zob. S. Grzybowski, *op. cit.*, s. 673, i powołana tam literatura.

⁹ *Ibidem*, s. 95-97, i powołana tam literatura, zwłaszcza znane wypowiedzi F. Studnickiego.

¹⁰ O tym orzeczenie SN z 14 III 1951 r., PiP, 1953, nr 1, s. 142.

¹¹ J. Ignatowicz, [w:] *System prawa cywilnego*, t. I, *Część ogólna*, Ossolineum, 1985, s. 813.

uzasadnić uwzględnienie roszczenia przedawnionego. „Zasadę tę można odnieść także do osób fizycznych, chyba że niezapoznanie się przez taką osobę z unormowaniami dotyczącymi jej sprawy (np. niezasięgnięcie w czasie właściwym porady prawnej) jest wynikiem jej nieporadności”¹².

Z myślą o zapobieganiu brakom znajomości prawa S. Grzybowski wskazał informację o obowiązujących przepisach jako metodę podstawową mającą najbardziej ogólny charakter. Dopowiedział on jednak, że powszechna działalność informacyjna nie zdoła zapobiec nieznajomości prawa i zwrócił uwagę na pewne obowiązki poinformowania stron przez sądy, a przewidziane w art. 5 i 460 §1 k.p.c.: „w mocno ograniczonym zakresie oraz aktualne dopiero w toku procesu”¹³. To zastrzeżenie co do przewidzianego w k.p.c. urzędowego informowania czy pouczenia ludzi staje się wyraziste przy porównaniu go z treścią art. 9-11 k.p.a. Jest znamienne, że także w postępowaniu nieprocesowym w sprawach z zakresu prawa rodzinnego, opiekuńczego i kurateli brakuje odpowiednika art. 9 k.p.a.

Gdy mowa o różnych wyjątkach od omawianej zasady, warto nadmienić, że w zakresie prawa spadkowego np. przewidziany w art. 952 k.c. testament ustny (*verba legis*: „[...] spadkodawca może oświadczyć ostatnią wolę ustnie [...]“; „treść testamentu ustnego może być stwierdzona [...]“)¹⁴ może być, według stanowiska SN, sporządzony także przez testatora niemego¹⁴. Testament ustny (ściślej niepisemny) spadkodawcy niemego wymaga, podobnie jak akt mówiącego, przewidzianego stwierdzenia treści (art. 952 §2 i 3 k.c.). Taka różnica między znaczeniem litery prawa a zastosowaniem jej do praktyki nie sprzyja zaufaniu do języka prawnego, zapewne utrudnia ona znajomość prawa obowiązującego i stosowanego. Sądowa pobłażliwość dotyczy także testamentu allograficznego sporządzanego przy współdziałaniu urzędowym (art. 951 k.c.). W minionych latach przed i po wejściu w życie k.c. sporządzenie tego aktu bywało niezgodne z właściwym sposobem testowania, jednak akty sporządzone źle, nieważne, były ratowane przez SN i uznawane za testamenty ustne (art. 952 k.c.). Nie zawsze odpowiadały one wymaganiom tego przepisu, wszakże za utrzymaniem ich w mocy mogła przemawiać reguła interpretacyjna art. 948 k.c., choć odnosi się ona do treści testamentu i nie powinna wyłączać znaczenia przepisu art. 958 k.c. chroniącego formę. Można zauważyć, że w praktyce owej chodziło także o możliwe usprawiedliwienie organu urzędowego, jego nieznajomości prawa właściwego.

Nie można pominąć przynajmniej jednej z kilku fikcji prawa spadkowego: „Brak oświadczenia spadkobiercy w powyższym terminie jest jednoznaczny z prostym przyjęciem spadku“ (art. 1015 §2 zd. 1 k.c.). Niezłożenie przez spadkobiercę oświadczenia o przyjęciu lub o odrzuceniu spadku w terminie zawitym sześciu miesięcy od oznaczonego dnia (dowiedzenia się o tytule powołania do dziedziczenia)

¹² *Ibidem* i powołane tam orzeczenie SN z 6 VI 1972 r., RPEiS, 1973, nr 2, s. 359. Autor wyraził pogląd, że organ orzekający może korzystać z dużą ostrożnością z dopuszczalności uwzględnienia roszczenia przedawnionego — taką bowiem intencję ustawodawcy zawiera kryterium wyjątkowych okoliczności w rozumieniu art. 117 §3 k.c.

¹³ S. Grzybowski, *op. cit.*, s. 96.

¹⁴ W tej materii orzeczenie SN z 14 I 1982 r., III CRN 169/81, OSN, 1982, nr 5-6, poz. 91.

pociąga za sobą przyjęcie spadku wprost, w konsekwencji odpowiedzialność za długi spadkowe bez ograniczenia, nabycie spadku definitywnie bez możliwości odrzucenia, bez względu na przyczynę milczenia, niezłożenia oświadczenia. Nadaje się do dyskusji objaśnienie, że ustawodawca wprowadził tę fikcję prawną, „[...] aby położyć kres niepewności”¹⁵. Ważne względy przemawiają za wprowadzeniem innej fikcji w charakterze reguły ogólnej, ale to już osobny temat.

W każdym razie trudno nie liczyć się z przekonaniem wielu, że brak oświadczenia jest jednoznaczny właśnie z nieprzyjęciem, z rezygnacją ze spadku. Tymczasem według kodeksowej fikcji spadkobierca nie może uchylić się od skutków prawnych niezłożenia w terminie żadnego oświadczenia, gdy niezłożenie to wyniknęło z jego błędnego przekonania, że milczenie jest jednoznaczne z odrzuceniem spadku¹⁶. Nie dopuszcza się więc w tym zakresie usprawiedliwienia błędu co do prawa. Według orzecznictwa m.in. błędne przekonanie o istnieniu testamentu spadkodawcy nie stanowi podstawy uchylenia się przez spadkobiercę ustawowego od skutków prawnych niezachowania terminu do odrzucenia spadku lub przyjęcia go z dobrodziejstwem inwentarza¹⁷.

Dotykając tylko orzecznictwa karnego warto wskazać, choćby jedno twarde twierdzenie (o charakterze fikcji): „Okoliczność, iż ktoś jest analfabetą i nie może drogą przeczytania zapoznać się z treścią druku, nie wyklucza możliwości zapoznania się z treścią obowiązującej ustawy w inny sposób, w szczególności przez ustne opowiadanie osób trzecich (24.9.46, ZO 90/47)”¹⁸. Obok wątpliwości co do tego „opowiadania” nasuwa się uwaga: kwestia niezajomości ustawy dotyczy tu prawa stanowionego, należyte, jak można przypuszczać, ogłoszonego. Jednak poza zakresem prawa karnego, zwłaszcza powszechnego, omawiane zagadnienie bywa trudniejsze. Wchodzi w rachubę niezajomość zmieniających się wypowiedzi normatywnych, zmiennego tłumaczenia i stosowania prawa, także, w prawie cywilnym, znaczenia zwyczajów. W swoim czasie ujawniło się dążenie do rozciągnięcia zasady *ignorantia iuris nocet*, tak by dotyczyła ona także zasad współżycia społecznego.

4. Wszakże realizm przemawia przeciw mechanicznemu ujmowaniu pojęcia i skutków owej paremii. Nie dałoby się ustalić jej właściwego sensu, zakresu jej obowiązywania bez rzetelnej odpowiedzi na pytanie, jak przedstawia się w danym czasie stan prawa, do którego poznania jesteśmy obowiązani. Jak była o tym mowa, w świecie dzisiejszym stan ten bywa nieprzejrzysty, niekiedy niedostępny. Usuwanie negatywnych zjawisk w prawie polskim, niejednokrotnie podejmowane, na ogół nie było konsekwentne. Między innymi, były opracowane osobne raporty o stanie prawa, nie mówiąc już o przygotowywanych w czterdziestolecu projektach kodyfikacji i przedstawianych podówczas stanach prawa poszczególnych jego działów. Ostatnim

¹⁵ J.S. Piątkowski, *Prawo spadkowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1979, s. 183; J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe w zarysie*, Warszawa 1972, s. 154, 155.

¹⁶ J.S. Piątkowski, *op. cit.*, s. 188.

¹⁷ Patrz orzeczenie SW w Poznaniu z 27 VI 1967 r., OSPiKA, 1969, poz. 96 z krytyczną glosą J. Pietrzykowskiego.

¹⁸ Z wydawnictwa pt. *Kodeks karny z orzecnictwem okresu powojennego*, Warszawa 1956, s. 44.

przedsięwzięciem w tym kierunku jest przygotowany w toku prac Rady Legislacyjnej przy prezesie Rady Ministrów projekt „Raportu o stanie prawa”¹⁹.

Dzieląc się jedną z uwag do „Raportu“, można nawiązać do zasadniczych wniosków (s. 191 i nast.). Pożyteczne jest przypomnienie potrzeby określenia, jak to nazwano, podstawowych pryncypiów ustrojowych naszego systemu prawnego. Warto wszelako zauważyć, że duży walor w tym systemie i w rozważaniach o stanie prawa, ogólnych i szczegółowych, mają także „podstawowe zasady porządku prawnego PRL“ (które m.in. nie dopuszczają zastosowania prawa obcego, właściwego dla danej sprawy, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z nimi, art. 6 p.p.m.). Zapewne należy do nich np. zasada dobra dziecka. W praktyce sądowej wystąpiło sporne zagadnienie, czy wymaganie odpowiednich kwalifikacji spadkobiercy przy dziedziczeniu gospodarstwa rolnego należy do tych podstawowych zasad. W każdym razie można twierdzić, że do podstawowej problematyki „Raportu“ należy zasada *ignorantia iuris nocet* z ograniczeniem, o którym była mowa (art. 9-11 k.p.a.) i z innymi zasygnalizowanymi ograniczeniami. Wchodzi ona w grę przy takich elementach, jak: jednolitość prawa, w tym kodyfikacja (niekonieczna), język prawny, system wartości (brak u nas pełnego obrazu), stabilność prawa (relatywna), środki organizacyjne, w tym komputeryzacja (brak), dane dla procesu legislacyjnego (nieodstadek), kultura prawna społeczeństwa (kwestia wiedzy o prawie w kształceniu)²⁰.

W jej tradycyjnym ujęciu zasada, że nie można się zasłaniać niezajomością prawa, nie dotyka ustawodawcy, nie zobowiązuje go do umożliwiania poznania przepisów, do tworzenia i zachowania dobrego stanu prawa. Trudno się godzić z pozytywistyczną, można powiedzieć, jednostronnością tego ujęcia. Aby bowiem osoby obowiązane do przestrzegania praw mogły należycie ich przestrzegać, trzeba spełnienia pewnych warunków, również przez ustawodawcę. W refleksji tej zawarty jest nienowy postulat demokratyczny mogący być przedmiotem różnych ocen. Nie ulega jednak wątpliwości, że i wtedy, gdy głośuje się za nim, w jego realizacji nie mogłoby zabraknąć, jak to kiedyś wyrażono, wytrwałości, cierpliwości i szczęśliwej ręki. W kwestii udziału samego ustawodawcy w procesie poznawania prawa przez jego podmioty, w sprawie wymagań ustawodawczej działalności istnieje bogactwo doświadczeń dawnych i nowych, własnych i obcych. Między innymi, zasługują na zainteresowanie rezultaty wielostronnej krytyki pozytywizmu prawniczego J. Austina i jego następców²¹ z tezą, że ustawodawca powinien czynić zadość wymaganiom tzw. wewnętrznej moralności prawa²².

¹⁹ Warszawa 1985, s. 232, pod ogólnym kierownictwem prof. S. Zawadzkiego.

²⁰ Notka z głosu J. Wróblewskiego na posiedzeniu Rady Legislacyjnej w dniu 14 I 1986 r.

²¹ Patrz w szczególności H.L.A. Hart, *Positivism and the Separation of Law and Morals*, Harvard Law Review, 1958, v. 71, no 4, s. 593 i nast.; L.L. Fuller, *Positivism and Fidelity to Law — A Reply to Professor Hart*, Harvard Law Review, 1958, v. 71, no 4, s. 630 i nast. Na temat prawa i moralności także Z. Ziemiński, *Normy moralne a normy prawne*, Poznań 1963; F. Longchamps, *op. cit.*, J. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969; A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984; S. Grzybowski, *Zasady współżycia społecznego*, [w:] *op. cit.*, s. 97 i nast. Źródła moralności, ich badania i wyjaśnienia w piśmiennictwie krajów kapitalistycznych i socjalistycznych wymagałyby osobnych rozważań.

²² Patrz L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 74 i nast. W roku akademickim 1957/58 w

Chodzi w niej o to, by istniały i były stosowane skuteczne środki przeciw istotnym brakom i wadom obowiązującego prawa, mianowicie: brakowi podstawowych zasad, nieogłaszaniu aktów prawnych; nadużywaniu ustaw z mocą wsteczną; przepisom niezrozumiałym; przepisom sprzecznym; przepisom, których przestrzeganie jest niemożliwe; zbyt częstym zmianom przepisów; wymiarowi sprawiedliwości niezgodnemu z obowiązującym prawem. W swych wywodach o wewnętrznej moralności prawa L.L. Fuller wyłożył jej wymagania, do których należą: wymaganie ogólności prawa; ogłaszanie prawa; stanowienie praw mających obowiązywać w przyszłości, choć „mimo iż normalnie prawo skierowane jest w przyszłość, czasami musimy zatrzymać się i zawrócić, by zaprowadzić porządek”²³ (można jednak zauważyć, że czasami należy zawrócić, by uczynić zadość potrzebie naprawienia szkód i krzywd, jak to w naszym kraju uczynił, mający moc wsteczną, przepis art. 6 ustawy z 15 XI 1956 r. o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych, Dz.U. nr 54, poz. 243); wymaganie jasności praw²⁴; wymaganie ich zgodności²⁵; niedopuszczalność domagania się w nich tego, co niemożliwe; trwałość czy stabilność prawa; zgodność między działaniem urzędowym a obowiązującym prawem, w tym wykładnia prawa²⁶.

W obliczu wskazań tej miary nie można by się zadowolić raczej kostywną uwagą na temat nieznamośności prawa: skoro według powszechnego uznania nieznamośność prawa nikogo nie usprawiedliwia, można stosować je i do tego, kto go nie zna, to i ustawy z mocą wsteczną idą tu tylko o krok dalej, rozciągając prawa na osoby, które zapewne nie mogły w ogóle z nimi się zaznajomić²⁷. Został wyrażony pogląd, że owe

Law School of Harvard University piszący te słowa uczęszczał na seminarium pod kierunkiem prof. L. L. Fullera (Jurisprudence Seminar), który wówczas, gdy toczył spór z pozytywistą H. L. A. Hartem, interesował się także problematyką znanej książki pt. *On the Economic Theory of Socialism*, Minneapolis, Minn. 1956 (autorzy O. Lange i F. M. Taylor). Spraw moralnych dotyczyła m. in. wcześniejsza praca L. L. Fullera, *The Law in Quest of Itself*, 1940 i 1966, którą krytykował obrońca pozytywizmu M.R. Cohen, *Should Legal Thought Abandon Clear Distinctions?*, [w:] M.R. Cohen, *Reason and Law*, New York 1961, s. 171. Nie rozważając stosunku pozytywizmu prawniczego do moralności w wykładzie wygłoszonym w dniu 26 XI 1985 r. w Warszawie pt. *Trwałe efekty pozytywizmu prawniczego w nauce prawa cywilnego*, prof. W. Czachórski uznał za dodatnie cechy tego kierunku: precyzję narzędzi do ustalania treści prawa obowiązującego przy jego stosowaniu; „przekonanie, że nie można obejść się bez »pojęć prawnych« jako technicznych środków przekazu treści norm prawnych” (tekst według wykładu i maszynopisu jego planu).

²³ L.L. Fuller, *Moralność...*, s. 91, 92, i podany tam przykład.

²⁴ W tej materii L.L. Fuller, *Moralność...*, s. 103 i nast., napisał: „Szczytowa pozycja w systemie władzy nie zwalnia ustawodawców od odpowiedzialności za respektowanie wymagań wewnętrznej moralności prawa. Przeciwnie, odpowiedzialność tę jeszcze zwiększa”. Tamże uwaga, że wymaganie jasności nie jest potępieniem takich przepisów, które uzależniają skutki prawne np. od „dobrej wiary” czy „należytej staranności”.

²⁵ W tej kwestii m.in. wzmianka L.L. Fullera, *Moralność...*, s. 106: „Nader formalna Kelsenowska analiza problemu sprzecznych norm nie stanowi — jak sądzę — żadnej pomocy ani dla ustawodawcy, który chce uniknąć sprzeczności, ani dla sędziego, który próbuje je rozwiązać. *General Theory of Law and State*, 1945, s. 374-375 i *passim*”.

²⁶ „Wraz ze wszystkimi subtelnościami problem wykładni zajmuje centralne miejsce w wewnętrznej moralności prawa. Jak żaden inny, ujawnia on zbiorowy charakter tej działalności, jaką jest ochrona praworządności”. L.L. Fuller, *Moralność...*, s. 136.

²⁷ Patrz L.L. Fuller, *Moralność...*, s. 90, i powołana tam literatura.

wskazania wewnętrznej moralności prawa można rozumieć ściśle technicznie. Przy takim rozumieniu byłyby one wytycznymi tworzenia reguł prawnych, a także wykładni i stosowania prawa w określonych stosunkach ustrojowych i innych. Reguły zgodne z tymi wytycznymi byłyby w takich stosunkach skuteczniejsze niż inne. Aprobata moralna tych reguł albo systemu, dla którego zostały przewidziane, mogłaby wówczas nadać charakter moralny owej technice²⁸. Wydaje się wszakże, że proponowana interpretacja odbiega od głębszej myśli L.L. Fullera. W jego bowiem dociekaniach, w osnowie jego obrazu pierwsza jest nie technika, lecz właśnie moralność, zwłaszcza prawodawcza. Doświadczenie też z różnych miejsc i czasów, wewnętrzne i międzynarodowe, uczy, że niespełnienie, choćby w części, jej wymagań czy postulatów wyłożonych tutaj, pociąga za sobą szkody moralne. Niekiedy nie da się ich wymierzyć i naprawić. Oparta na głębokich badaniach społeczno-gospodarczych i prawnych teoria wewnętrznej moralności prawa ma siłę przekonywania²⁹.

5. Czynnikiem, który pogarsza stan normatywny prawa, znacznie utrudnia i uniemożliwia zaznajomienie się z nim, jest nieogłaszanie, opóźnione, nienależyte wydawanie, nadmiar, zawilość przepisów wykonawczych. Zdarza się też ich niezgodność z ustawami, powodowana niekiedy przez ustawową wadliwość. Gubi się przy tym i zatracą to, co w nich twórcze i wartościowe.

Najpierw przykład z dziedziny szkolnictwa wyższego. We wczesnych latach sześćdziesiątych na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego wymagała rozstrzygnięcia kwestia nostryfikacji dyplomu uzyskanego za granicą (w Rumunii). Wobec braku zapowiedzianego przez ustawę rozporządzenia ministerialnego w tej sprawie należało rozważyć przepis przejściowy, który utrzymywał w mocy przepisy dotychczasowe ze zmianami wynikającymi z ustawy, do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w tej ustawie. Droga do przepisów „dotychczasowych” była długa; wiodła ona wzdłuż kilku źródeł powojennych do rozporządzenia ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego z 14 III 1938 r. o nostryfikowaniu zagranicznych stopni akademickich naukowych i zawodowych³⁰.

²⁸ Według recenzji J. Wróblewskiego z pracy L.L. Fullera, *The Morality of Law*, New Haven-London 1964, RPEiS, 1966, nr 4, s. 229.

²⁹ Nie bez racji S. Podemski, *op. cit.*, zauważył m.in., że przyczyny, wymowa moralna i zakończenie sądowego procesu z urzędem — wcześniejszego wątku niniejszej wypowiedzi — mogły stać się źródłem pozytywnej nauki i doświadczeń na przyszłość dla łódzkich urzędników. Wszakże zastosowana wykładnia k.p.a. i wydane orzeczenie przekreśliło tę możliwość. W uwagach o przestrzeganiu prawa J. Jendróska, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 42, uwypuklił także myśl następującą: „[...] należyte przestrzeganie prawa nie zależy tylko od sankcji czy tzw. bodźców materialnych. Jest to przede wszystkim problem odpowiedniego klimatu ideowego i moralnego, klimatu, który będzie sprzyjał dobrowolnemu wykonaniu prawa”.

³⁰ Dz. Urz. Min. W.R. i O.P. nr 3, poz. 65. Na podstawie art. 47 ust. 3 ustawy z 5 XI 1958 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 1973, nr 32, poz. 191, oraz art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy z 31 III 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych, Dz.U. 1973, nr 32, poz. 192, zostało wydane rozporządzenie ministra nauki, szkolnictwa wyższego i techniki z 9 X 1978 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania nostryfikacji dyplomów i tytułów oraz stopni naukowych uzyskanych za granicą, Dz.U. nr 25, poz. 115. Weszło ono w życie z dniem ogłoszenia, tj. 17 X 1978 r.

Dość długo obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z 8 II 1966 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania przewodów doktorskich i habilitacyjnych³¹. Wszakże w związku z nowelizacją ustawy z 31 III 1965 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych³² zostało wydane zarządzenie ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 11 III 1986 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przewodów doktorskich i habilitacyjnych oraz zakresu egzaminów doktorskich i kolokwiiw habilitacyjnych³³. Weszło ono w życie (na podstawie §28) z dniem ogłoszenia, tj. 15 IV 1986 r. (nie uchylając przepisów dotychczasowych). Zawiera ono m.in. trudne postanowienie (§25): „Nie zakończone do dnia wejścia w życie niniejszego zarządzenia przewody doktorskie lub habilitacyjne będą prowadzone w dalszym ciągu na podstawie niniejszego zarządzenia“. Tekst §25 jest wprawdzie zbieżny z brzmieniem art. 42 wymienionej tu znowelizowanej ustawy, jednak ów §25 wywołał większe trudności ze względu na szczególne zmiany przewidziane nie w ustawie, lecz dopiero w zarządzeniu (na podstawie art. 27 ust. 2 tej ustawy), które przy tym przedwcześnie weszło w życie.

W czasie gdy jeszcze nie było dostępu do M.P. nr 11 z 15 IV 1986 r., w dniu 5 V 1986 r. Rada Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego zakończyła przewód habilitacyjny, przeprowadzony na podstawie wyróżniającej się rozprawy i całego dorobku naukowego habilitanta, i w podjętej uchwale nadała mu stopień doktora habilitowanego (o ile wiadomo w podobnej sytuacji tak samo zostało zakończone postępowanie habilitacyjne na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego). Podjęcie uchwały z 5 V 1986 r. było niezgodne z zarządzeniem, o którym tu mowa (przewidującym dodatkowe wymagania przewodu habilitacyjnego), tylko dlatego, że nie było jeszcze (5 V 1986 r.) dostępu do tekstu zarządzenia. Co robić z tą uchwałą, czy powiedzieć Radzie Wydziału (fakultetu prawa) i habilitantowi — *ignorantia iuris nocet?*

Nie odwołując się już, z myślą o habilitancie, do dawnej doktryny praw nabytych, należałoby przede wszystkim zważyć, co następuje. Przyczyną nieznamości prawa było tu nienależyte ujęcie jego wejścia w życie. Data wydrukowania aktu prawnego (nawet jeśli nie było antydatowania) nie jest jednoznaczna z jego ogłoszeniem w należyty sposób, taki aby umożliwić zaznajomienie się z nim. Trzeba jeszcze przynajmniej rozesłania wydrukowanego czasopisma urzędowego prenumeratom. Obok należytego ogłaszania ustaw i innych aktów dużą wagę ma, zależnie od ich rodzaju, otrzymanie przez nie mocy obowiązującej dopiero po upływie odpowiedniego czasu. Nie od rzeczy będzie nadmienić, że np. wspomniane wcześniej rozporządzenie z 1938 r. zawierało postanowienie o wejściu w życie także z dniem ogłoszenia z dodatkiem: „Do nostryfikacji, będących w toku w chwili wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosują się nadal przepisy, które obowiązywały przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia“.

Zrozumiałe jest dążenie do szybkiego wprowadzenia zmian przewidzianych w

³¹ Dz.U. nr 8, poz. 53 z późn. zm.

³² Tekst jedn. Dz.U. 1985, nr 42, poz. 202.

³³ M.P. nr 11, poz. 74 (dla tych spraw jednak forma rozporządzenia byłaby bardziej właściwa).

zarządzeniu z 1986 r. (w tym obowiązkowego wykładu habilitacyjnego). Należałoby jednak uwzględnić, że mogłoby ono być wydane razem z nowelizacją ustawy, która stanowi podstawę jego wydania. Ma ono za przedmiot ważne materie, które przed jego ogłoszeniem należały do zakresu aktu wykonawczego wyższego, rozporządzenia Rady Ministrów. Jego wejście w życie po upływie pewnego czasu, np. z dniem 1 IX 1986 r. sprzyjałoby niezbędnemu przygotowaniu się do prowadzenia ważkich spraw zgodnie z nowymi wymaganiami, w szczególności w zakresie „przewodu habilitacyjnego, który, otwierany po złożeniu ukończonej rozprawy habilitacyjnej, trwa zazwyczaj krócej niż postępowanie doktorskie.

Od chwili powstania Rady Legislacyjnej przy prezesie Rady Ministrów w 1973 r. w jej pracach (w kręgu tych projektów ustawodawczych, które do niej kierowano) szczególne trudności występowały nieraz w związku z zamierzonymi przepisami wykonawczymi. Do dziś dnia nie zostały one przewyżczone. Należą do nich: po pierwsze, nadmiar odesłań do owych przepisów; po wtóre, brak (zupełny lub częściowy) ich projektów przy przedłożonych projektach ustaw. Drugiemu nierzadkiemu brakowi towarzyszyło nadużywanie zawilego przepisu przejściowego, użytego m.in. w projekcie ustawy o ochronie zdrowia z 1985 r. w brzmieniu: „Do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy dotychczasowe, o ile nie są sprzeczne z niniejszą ustawą“ (art. 156 ust. 3 projektu). Projekt ten zresztą nie czynił zadość trwałemu ludzkiemu życzeniu: *salus aegroti lex esto* (rezygnującemu już z superlatywu *suprema lex*). Przytoczona tu klauzula przeważnie koliduje z wymaganiem jasności, przystępności prawa. Należałoby wyjątkowo uciekać się do niej, przy czym byłoby pożyteczne obowiązkowe wyszczególnienie „niesprzecznych przepisów dotychczasowych“, które dalej mają być właściwe, i wskazanie, co może zastępować ważne przepisy sprzeczne z nową ustawą.

Ta niepożądana klauzula została użyta także w projekcie ustawy o prawie atomowym z 1984 r. (art. 64 ust. 2). W jednej z opinii o nim (z 6 X 1984 r.) zauważono: „Brakuje projektu przepisów wykonawczych. [...] Środek przewidziany w art. 64 ust. 2 występuje w różnych projektach, jednak w projekcie ustawy o prawie atomowym, szczególnie ważnym, należałoby z tego zrezygnować“.

Z tego wszelako nie zrezygnowano, nie przygotowano przepisów wykonawczych. Także w wersji projektu prawa atomowego przedstawionej przez podkomisję Sejmowej Komisji Nauki i Postępu Technicznego (w 1986 r.) owa klauzula została utrzymana, jednak z zastrzeżeniem, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc nie dłużej niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy atomowej (art. 63). Zastrzeżenie tego rodzaju może zapobiec opóźnieniu ponad miarę wydania przewidzianych przepisów³⁴. Treść art. 63 owej wersji projektu zawarta jest w art. 64 ustawy z 10 IV 1986 r. — Prawo atomowe³⁵. Według art. 66 wchodzi ona w życie z

³⁴ Byłoby pożądane także zobowiązanie właściwego organu do zasięgnięcia, przed ich wydaniem, opinii właściwej komisji sejmowej oraz Sejmowej Komisji Prac Ustawodawczych. Wymaganie takiej opinii zostało przewidziane np. w ustawie z 26 III 1982 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, Dz.U. nr 11, poz. 81 (zmieniony art. 160 § 3 k.c.).

³⁵ Dz.U. nr 12, poz. 70.

dniem 1 VII 1986 r.; niesprzeczne z nią dotychczasowe przepisy wykonawcze — nie zostały one w niej wyszczególnione — mogą więc obowiązywać do końca 1986 r. Nie może to zadowalać w pełni, w tej bowiem dziedzinie, bardziej niż w innej, potrzeba nieustającej całkowitej jasności przepisów i nie tylko przepisów.

Do trudniejszych prac ustawodawczych należało długotrwałe projektowanie ustawy o gospodarce gruntami. Rozważano m.in. pytanie, czy utrzymać oddawanie gruntów państwowych w użytkowanie wieczyste, czy też przenosić ich własność na nabywców (w związku z czym w dyskusji wystąpiła obawa tzw. reprzywatyzacji). Wydana w końcu ustawa z 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości³⁶ oraz przepisy wykonawcze zawierają ujęcia przedstawiające się jako ułomne (począwszy od nie całkiem jasnego art. 1 ustawy), które wywołały wątpliwości w praktyce. Związane z nią rozporządzenie Rady Ministrów z 16 IX 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami³⁷ — ciężkiej materii z samego życia — zostało zaskarżone przez Prezydium WRN we Wrocławiu. Wystąpiło ono (o czym dość szeroko informowano, zwłaszcza w prasie) z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie kwestii zgodności przepisów §30 i 31 tego rozporządzenia wykonawczego z ustawą i Konstytucją, i o uchylenie tych przepisów. W uzasadnieniu twierdzono w szczególności, że rozporządzenie z 1985 r. stanowi w oznaczonej części samoistny, pozaustawowy akt normatywny z mocą wsteczną zawierający postanowienia bez upoważnienia ustawowego. Zakwestionowane przepisy obciążały, jak wiadomo, dotkliwymi opłatami (wbrew notarialnym umowom) wielu nabywców własności lokali w budynkach państwowych (także tych, którzy nabyli je przed wejściem w życie ustawy) i wywołały głębsze zaniepokojenie. Późniejsze obniżenie tych opłat nie pociągnęło za sobą zakończenia spornej sprawy.

W orzeczeniu Trybunału z 28 V 1986 r. uznano m.in., że w zaskarżonym rozporządzeniu nastąpiło przekroczenie upoważnień ustawowych, a także przepisu konstytucyjnego. Ustanowiono obowiązek usunięcia istniejącej niezgodności. Orzeczenie to przedstawia się jako zdarzenie dużej wagi, dopiero jednak od tego, co z niego w końcu wyniknie, uzależnione będzie jego znaczenie. W każdym razie wraz z nim obok drogi wartościowego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, jego ważkich ustaleń, jakie akty mogą stanowić podstawy prawne decyzji administracyjnych, także na wyższym szczeblu otwarta została droga walki o dobry stan prawa.

6. Aktów wykonawczych dotyczy ważny przepis art. 214 k.p.a., w którym mowa nie tylko o wadliwej pracy organu, który wydał zaskarżoną decyzję, ale i o wadliwości lub niezgodności z ustawą przepisów aktu wykonawczego podstawy wydania decyzji.

³⁶ Dz.U. nr 22, poz. 99.

³⁷ Dz.U. nr 47, poz. 239. Zwraca tu uwagę m. in. konstrukcja (§ 35): rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (tj. 28 X 1985 r.) z mocą od dnia 1 VIII 1985 r. (tj. dnia wejścia w życie ustawy z 29 IV 1985 r.).

Gdy chodzi o tę niezgodność, sąd administracyjny zawiadamia o niej także organ, który wydał ten akt (art. 214 *in fine*). Zwróćmy uwagę tylko na parę orzeczeń. W wyroku NSA z 6 II 1981 r.³⁸ zawarte jest twierdzenie następujące. Podstawą prawną wydania decyzji administracyjnej, obciążającej obowiązkiem osoby fizyczne lub prawne i jednostki organizacyjne niepaństwowe, może być jedynie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc poza samym aktem ustawodawczym tylko akt wykonawczy wydany na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia przewidzianego w akcie ustawodawczym. Tak zwana samoistna uchwała Rady Ministrów wydana bez takiego upoważnienia nie może stanowić podstawy decyzji administracyjnej nakładającej obowiązki zarówno na osoby fizyczne, organizacje zawodowe, stowarzyszenia, inne osoby prawne, jak i organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi³⁹. Później teza ta została rozciągnięta także na decyzje przyznające uprawnienia tym podmiotom; sformułowano twierdzenie, że przepisy, które nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, nie mogą stanowić podstawy prawnej dla żadnej decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a.⁴⁰

Przy tym wszystkim wchodzi w rachubę dodatkowe uciążliwe zagadnienie: różne, nierzadko zbędne instrukcje, wytyczne (resortowe i lokalne) — ten zwał tzw. powielaczowego prawa, nieraz niezrozumiałego. Osobną, zasygnalizowaną wcześniej sprawą na drodze do dobrego stanu prawa jest dezyderat należytego publikowania wydawanych aktów: wewnętrznych i (raczej w odrębnym czasopiśmie) międzynarodowych. Dotyczy to zwłaszcza źródeł powszechnie obowiązujących. Również odczuwa się potrzebę szerszego udostępniania judykatury, jej bogactwa, zasad i tendencji. Wyrwałe zaspokajanie tych podstawowych potrzeb, o których wiele razy mówiono i pisano, byłoby tęgą pomocą w procesie poznawania elementów prawa klasycznego i nowego.

³⁸ SA 819/80, Orzecznictwo NSA, 1981, nr 1, poz. 6. 0 wykładni art. 214 k.p.a. A. Zieliński, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, Kodeks postępowania administracyjnego..., s. 321-323. W literaturze ostatniego czasu o względach za i przeciw sądownictwu, szczególnie administracyjnemu, J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Ossolineum, 1985, s. 212 i nast. (z recenzją T. Kutę, PiP, 1986, nr 2, s. 113).

³⁹ Uznając to za pierwszy stopień orzecznictwa sądowego w kwestii ustawowej podstawy prawnej decyzji administracyjnej, twierdzono w szczególności, że dalszym stopniem powinno być ustalenie, iż prawa obywateli na równi z ich obowiązkami mają wynikać z ustaw. Patrz np. M. Niezgodka-Medková, *Pozaustawowe akty normatywne jako podstawa decyzji administracyjnej w świetle orzecznictwa sądu administracyjnego*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1985, s. 13, i powołana tam literatura, zwłaszcza W. Dawidowicz, *Głosa do orzeczenia z 6 II 1981 r.*, SA 819/80, OSPiKA, 1981, nr 10.

⁴⁰ Orzeczenie NSA z 20 VII 1981 r., SA 805/81, Orzecznictwo NSA, 1981, nr 2, poz. 70; także M. Niezgodka-Medková, *op. cit.*, s. 15. Kierunek ten został potwierdzony w uchwale SN z 21 III 1983 r., III AZP 1/83, OSN ICiA i IPiUS, 1983, nr 10. Rozpoznając w niej zagadnienie powołania „samoistnej” uchwały Rady Ministrów jako podstawy decyzji nakładającej obowiązek na przedsiębiorstwa państwowe SN uznał, że także prawa i obowiązki przedsiębiorstw państwowych mogą być ustanawiane jedynie w ustawie albo w akcie wykonawczym wydanym na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia przewidzianego w akcie ustawodawczym.

7. Wyrazy niezadowolenia zawarte w niniejszej wypowiedzi, dalekiej od wyczerpania tematu, powstały z nieustepliwej myśli: dopiero przy dobrym stanie prawa, osiągalnym w stosunkach socjalistycznych, może istnieć usprawiedliwienie zastosowań (w granicach poszczególnych działów tego prawa) zasady *ignorantia iuris nocet*. Aby wymagać kultury prawnej, wytykać jej braki, krzawić ją, najpierw trzeba wiedzy i trudu, by odpowiedzialnie ustanawiać przepisy, uprzystępniać je, tłumaczyć i stosować do wszystkich, także do działalności ustawodawczej i urzędowej. Przy tym wciąż trzeba czynić zadość wymaganiom moralnym tworzenia i zachowania dobrego porządku prawnego, jego pnia, gałęzi i gałązek.

LA MÉCONNAISSANCE DU DROIT ET L'ÉTAT DU DROIT

Résumé

L'ancienne opinion selon laquelle la connaissance du droit devrait être accessible à ceux qui lui sont soumis est bien actuelle. D'autant plus qu'aujourd'hui il n'y a pas parfois, surtout pour le non-juriste, de possibilité de connaître l'état inaccessible du droit. On voit s'accroître, auprès de nombreuses lois, le ballast de règlements exécutifs, de longues instructions, directives (des ressorts et des autorités locales). C'est pourquoi l'exclusion, dans une certaine mesure, du principe ignorantia iuris nocet, en particulier dans le code de procédure administrative, mérite l'attention. Mais nous sommes toujours en présence de situations dans lesquelles, comme il a été défini, c'est l'office qui a fait une faute et c'est le citoyen qui a été puni.

L'étendue de l'application de ce principe doit dépendre du niveau de l'état du droit. A son étendue adéquate revient une place bien nette dans les rapports sur l'état du droit. Afin que l'on puisse respecter les lois il faut que le législateur lui-même remplisse des conditions importantes. Contrairement à la doctrine du positivisme juridique, il doit satisfaire aux exigences de ce que l'on appelle la morale interne du droit. Dans son activité — ayant pour but de soumettre le comportement humain à des principes — il doit donc prévenir les lacunes et les défauts. En font partie: l'absence de principes fondamentaux, la non-promulgation d'actes normatifs, l'abus des lois avec effet rétroactif, les règlements incompréhensibles, les règlements contradictoires, les règlements dont l'observation est impossible, le changement trop fréquent des règlements, la justice rendue en désaccord avec le droit en vigueur.

L'expression de mécontentement incluse dans ces considérations qui sont loin d'épuiser le sujet est née d'une pensée intransigeante: ce n'est qu'avec un bon état du droit que peut exister une justification des applications du principe ignorantia iuris nocet. Afin d'exiger une culture juridique, il faut bien des connaissances et de la peine de façon à créer le droit en toute responsabilité, le rendre accessible et l'appliquer également à l'activité législative et officielle. Pour que le droit soit bon, en son tronc, dans ses branches et dans ses rameaux, il lui faut de la morale.

Traduit par Michał Michalak