

Instytut Administracji i Prawa Publicznego
Zakład Prawa Państwowego

Andrzej BAŁABAN

Uwagi o wyspecjalizowanych odmianach ustaw w PRL

Замечания о выспециализированных видах законов в ПНР

Remarks on some Detailed Varieties of Statutes in the People's Republic of Poland

W świetle postanowień Konstytucji PRL ustawie przysługuje szereg cech, łącznie tworzących dość złożony zestaw.¹ W praktyce cechy te występują w różnym nasileniu, pozwalając wyodrębnić mniej lub bardziej różniące się odmiany ustaw. Odróżnienie takie nie jest zabiegiem li tylko teoretycznym, gdyż zapotrzebowanie na porządkującą działalność nauki stwarza w tym zakresie praktyka ustawodawcza, pobudzając do analizy i klasyfikacji zachodzących w niej zjawisk. Brak odróżnienia w Konstytucji różnych odmian ustawy nie jest w tym wypadku przeszkodą, a przeciwnie — zobowiązuje do wykazania potrzeby wprowadzania do jej postanowień nowych instytucji. W całej rozciągłości mają tu zastosowanie argumenty F. Longchamps² co do konieczności poszerzenia aparatu pojęciowego nauki prawa, a także rozmaitości pojęć stosowanych w aktach normatywnych. Warto też zwrócić uwagę, że specjalizacja ustaw, jeśli dodatkowo inspirowana byłaby przez konstytucję, ułatwia ingerencję ustawową w wyspecjalizowane wycinki życia państwowego.

Rozważania rozpocząć należy od ustaw, które z różnych względów (moc prawna, szczególna treść, związek z postanowieniami konstytucji) zajmują miejsce pomiędzy ustawą zasadniczą a ustawami zwykłymi. Wydaje się, że tego rodzaju akty normatywne mogłyby obok konstytucji, przy uznaniu nadrzędności jej treści, zawierać normy o znaczeniu ustrojowym, których zmiana byłaby znacznie bardziej prosta niż ewentualne nowelizacje postanowień ustawy zasadniczej. Do zaproponowania takiego rozwiązania skłania przyjęcie przez praktykę zasady daleko idącej niezmienności tekstu konstytucji, z powodu, jak się wydaje, zawarcia w niej podstawowych z politycznego punktu widzenia postanowień.

Ustawa konstytucyjna była rodzajem aktu normatywnego stosowanym w okresie budowy podstaw porządku prawnego w Polsce w latach 1945—1952. Na niejednorodną praktykę jej stosowania rzutował specyficzny charakter tego okresu, w którym chęć osiągnięcia określonych celów politycznych spychała na drugi plan przestrzeganie tradycyjnie przyjętych zasad

¹ W tej kwestii obszernie wypowiada się S. Rozmaryn: *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN Warszawa 1964, ss. 13—193.

² F. Longchamps: *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 885 i n.

tworzenia prawa. Ustawami konstytucyjnymi były akty tworzące podstawy ustroju jako substytut konstytucji³ oraz akty dotyczące zagadnień o mniejszej wadze.⁴ Ustawy konstytucyjne uchwalano także w związku z pracami nad nową konstytucją.⁵

Uchwalenie Konstytucji PRL nie przyniosło rozstrzygnięcia co do charakteru prawnego i zespołu cech przysługujących ustawie konstytucyjnej; zaspokoilo natomiast potrzeby ustrojodawcze. Wydawało się więc, że ustawa konstytucyjna stała się instytucją historyczną. Uchwalenie jednak 22 grudnia 1971 r. ustawy konstytucyjnej o upływie kadencji Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁶, a następnie 12 kwietnia 1973 r. ustawy konstytucyjnej o przedłużeniu kadencji rad narodowych⁷ oznacza, że jest ona rodzajem aktu normatywnego możliwym do stosowania w praktyce. Przed nauką prawa państwowego stoi więc zadanie ustalenia, czym może być ustawa konstytucyjna pod rządami Konstytucji z r. 1952. Brak wskazówek w tej dziedzinie w normach ustawy zasadniczej sprawia, że z jednej strony zadanie to jest utrudnione, z drugiej strony jednak otwierają się możliwości takiego konstruowania jej koncepcji, by mogła zaspokoić istniejące potrzeby.

W niewielkiej mierze pomocne tu są obie wzmiankowane ustawy konstytucyjne z r. 1971 i r. 1973. Obie te ustawy konstytucyjne spełniają stawiane przez ustawę zasadniczą wymogi co do normatywności postanowień ustaw, ponieważ nie są skierowane do indywidualnie oznaczonego adresata. Nie spełniają natomiast wymogów w tym zakresie formułowanych z teoretycznego punktu widzenia, gdyż brak im cechy abstrakcyjności *rescizowej*, mieszczącej w sobie także wymóg powtarzalnego stosowania aktu. Biorąc pod uwagę jednorazowy charakter postanowień obu ustaw konstytucyjnych można je pod względem charakteru prawnego porównać do budżetu i planu narodowego. Mogą więc tu mieć *mutatis mutandis* zastosowanie postanowienia Konstytucji sugerujące, że plan i budżet nie muszą być uchwalane w formie ustawy.

Także pod względem treści obie ustawy konstytucyjne są nietypowe. Zawierają co prawda postanowienia o wielkiej wadze, stanowiące jeden z istotnych etapów odnowy życia politycznego i państwowego — są jednak mało rozwinięte treściowo (składają się zaledwie z dwóch artykułów każda) i mają wyjątkowy, jednorazowy charakter,⁸ który przejawia się między innymi w

³ Ustawa konstytucyjna z 4 lutego o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. nr 9, poz. 43), ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 18, poz. 71) wraz z późniejszymi zmianami, dokonany także w drodze ustaw konstytucyjnych. Przy okazji warto zauważyć, że rangi ustawy konstytucyjnej nie przyznano ustawie z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. nr 5, poz. 22), jakkolwiek przewidziano dla niej kwalifikowany tryb zmiany.

⁴ Ustawa konstytucyjna z 6 maja 1945 r. znosząca statut organiczny województwa śląskiego (Dz. U. nr 17, poz. 92).

⁵ Ustawa konstytucyjna z 26 maja 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polskiej Ludowej (Dz. U. nr 33, poz. 225), ustawa konstytucyjna z 15 grudnia 1951 r. o zmianie terminu opracowania projektu Konstytucji i przedłużeniu kadencji Sejmu Ustawodawczego (Dz. U. nr 1, poz. 1), ustawa konstytucyjna z 22 lipca 1952 r. — przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. nr 33, poz. 233).

⁶ Dz. U. nr 36, poz. 311.

⁷ Dz. U. nr 12, poz. 87.

⁸ Kwestii stosunku treści Konstytucji PRL i ustawy konstytucyjnej z 1971 r. poświęcony jest obszerny artykuł S. Gebthnera: *Skrócenie lub przedłużenie pełnomocnictw Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 2.

tym, że nie normują zasad i trybu przedłużania lub skracania kadencji organów przedstawicielskich, w których to kwestiach nie wypowiada się polska ustawa zasadnicza.⁹ W tym stanie rzeczy zainteresowania nauki koncentrować się muszą na pożądanym, teoretycznym modelu ustawy konstytucyjnej.

Ustawa konstytucyjna winna spełniać wymogi płynące z konstytucyjnego pojęcia ustawy dla ustaw zwykłych; przy czym są to wymogi minimalne, ustawa konstytucyjna jest bowiem rodzajem aktu normatywnego zbliżonym raczej do konstytucji. Wobec istnienia konstytucji jako ustawy zasadniczej i przyjętej praktyki dokonywania zmian jej tekstu w drodze ustaw uchwalonych w trybie przewidzianym dla zmiany konstytucji i z wyraźnym zamiarem jej zmiany¹⁰, ustawy konstytucyjne winny dotyczyć raczej zagadnień nie unormowanych w konstytucji. Jednocześnie jednak ustawa konstytucyjna wydaje się stosowniejsza do nowelizacji konstytucji, gdyż jej użycie podkreślałoby bowiem to, co jest najbardziej istotne w procesie nowelizacji (przy spełnieniu w zasadzie wymogów koniecznych do zmiany ustawy zasadniczej przy uchwalaniu ustaw zwykłych), a mianowicie świadomość dokonywania zmian o zasadniczym charakterze. Użycie ustawy konstytucyjnej sprzyjałoby zachowaniu specjalnej uroczystej formy zmiany.

Zrezygnowanie ze stosowania ustawy konstytucyjnej do zmiany tekstu konstytucji zacieśnia krąg spraw, do których normowania może być ona stosowana i stawia pod znakiem zapytania zasadność jej istnienia. W tym stanie rzeczy istnienie ustaw konstytucyjnych obok konstytucji zakłada jako możliwe i celowe dokonywanie w nich regulacji konkretniejszych w stosunku do ustawy zasadniczej, a będących jej rozwinięciem.

Co do wszelkich innych cech ustawy konstytucyjnej, takich jak moc prawna, tryb powstawania i zmiany, stosunek do niej aktów niższego rzędu, to ukształtowane być one winny na wzór ustawy zasadniczej.¹¹ Możliwość takiego rozwiązania jest istotną zaletą — nie stwarza bowiem nowych problemów, pozwalając na bazie cech konstytucji rozstrzygać ewentualne wątpliwości. To, ujęte w formie tez, przedstawienie prawnej konstrukcji ustawy konstytucyjnej pozwala odróżnić ją od konstytucji, co było zamiarem Sejmu Ustawodawczego, wcielonym w życie przez odrębne uchwalenie ustawy konstytucyjnej zawierającej przepisy wprowadzające Konstytucję.¹² Szersze stosowanie tej formy tworzenia prawa pozwoliłoby, jak się wydaje, zlikwidować pewne niedostatki w dziedzinie ustrojodawstwa przy jednoczesnym zacho-

⁹ Porównaj w tej mierze unormowania zawarte w Konstytucji Rumunii z r. 1965 (art. 54), a także w Konstytucji NRD z r. 1968 (art. 64).

¹⁰ Zaznaczone jest to w nazwie — „ustawa o zmianie konstytucji”. Nazwy tej nie przyjęto jednak przy nowelizacjach dokonanych w r. 1960 i r. 1963. Użyto ją natomiast w r. 1972 i r. 1973 w czasie dokonywania reform w systemie rad narodowych, obok ustaw konstytucyjnych z r. 1971 i r. 1973.

¹¹ Według R. Klimowieckiego Konstytucja, regulamin sejmowy oraz przepisy wprowadzające Konstytucję nie przewidują wymogów zachowania szczególnego trybu uchwalania i zmiany ustaw konstytucyjnych, mają one być takie, jak w wypadku ustawy zwykłej (zob. A. Burda, R. Klimowiecki: *Prawo państwowe*, PWN, Warszawa 1958, s. 110). Stanowisko to nie uwzględnia specyficznego charakteru ustawy konstytucyjnej jako aktu wprowadzonego przez praktykę; przywiązując zbyt wielką wagę do postanowień przepisów wprowadzających Konstytucję, które nie normowały charakteru prawnego tego rodzaju aktu normatywnego.

¹² Ślusznie podkreśla to R. Klimowiecki (loc. cit.). Zdaniem S. Rozmaryna (*Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, PWN, Warszawa 1967, s. 51) ustawy konstytucyjne po-myślane są jako swoiste uzupełnienie konstytucji, a nie jej surogat, jak w latach 1947—1952.

waniu w nie zmienionej postaci zbioru podstawowych norm zawartych w konstytucji. Takie użycie ustawy konstytucyjnej wymagałoby jednak wprowadzenia niezbędnych uzupełnień w postanowieniach ustawy zasadniczej.

Poszukiwanie pozakonstytucyjnych form prawotwórstwa o charakterze ustrojodawczym każe ustosunkować się do instytucji ustawy organicznej. Ta kategoria ustaw znana była konstytucjom francuskim z r. 1848, r. 1875 i r. 1946 — wyróżniano ją jednak w oparciu o polityczną doniosłość postanowień, a więc jedynie o treść. Konstytucja V Republiki z 28 września 1958 r. wyraźnie wyodrębniła i udoskonaliła to pojęcie, czyniąc z ustawy organicznej rodzaj aktu normatywnego wyposażony w jemu tylko właściwe cechy formalne.¹³ Najistotniejszą z nich jest przyznanie ustawie organicznej specjalnej mocy prawnej, pośredniej między konstytucją a ustawami zwykłymi. W ten sposób zapewniono jej nadrzędny charakter w stosunku do ustaw zwykłych. Zadaniem ustawy organicznej jest precyzowanie, rozwijanie i uzupełnianie postanowień konstytucji odnośnie podstawowych instytucji państwa. Dokonuje się tego przy zachowaniu podporządkowanego jej charakteru, a jednocześnie szczególnej quasi-konstytucyjnej formy.

Rozważając celowość wprowadzenia w warunkach polskich kategorii ustaw zbliżonych do ustawy organicznej¹⁴, brać należy pod uwagę tradycje tej instytucji na gruncie francuskim oraz fakt, że w świetle postanowień Konstytucji V Republiki jest ona jedną z wielu kategorii ustaw, obok ustaw-programów i ustaw finansowych. Ustawa organiczna obca jest natomiast prawu socjalistycznemu¹⁵, a jej wprowadzenie, stwarzając szereg istotnych problemów (uzasadnienie specyficznej mocy prawnej, zapewnienie zgodności z konstytucją i zgodności z nią ustaw zwykłych, zasady konkretyzowania jej postanowień w przepisach wykonawczych i in.) wymagałoby szeregu zmian w obowiązujących konstytucjach, co bynajmniej nie przekreśla możliwości dyskusji nad tym zagadnieniem i ewentualnego unormowania.

Należałoby też dać odpowiedź na pytanie, czy Konstytucja PRL przewiduje wydanie odrębnej kategorii ustaw, a mianowicie *ustaw wykonawczych*. Podstawą do ich wyodrębnienia był w swoim czasie artykuł 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., uzależniający obowiązujący niektórych jej postanowień od wydania odpowiednich ustaw.¹⁶ W oparciu o ten artykuł oraz zawarte w tekście Konstytucji zapowiedzi wydania ustaw można było mówić o konstytucyjnej instytucji ustawy wykonawczej. Na mocy Konstytucji ustawa ta winna mieć charakter wyko-

¹³ Por. W. Zakrzewski: *Działalność prawotwórcza w doktrynie francuskiej*, Zeszyty Naukowe UJ, Prace Prawnicze nr 9, 1962, s. 242; J. Stembrowicz: *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963, s. 123 i n. oraz 150 i n.; Rozmaryn: *Konstytucja...*, s. 267 i n.; *id.*: *Ustawa...*, s. 143 i n.

¹⁴ Por. J. Stembrowicz: *Kilka uwag o klasyfikacji funkcji Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 10; *id.*: *Zmiany konstytucji w europejskich państwach socjalistycznych*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 5. To samo sugeruje W. Zakrzewski: *O klasyfikacji funkcji Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 3—4; przeciwny zaś jest Rozmaryn: *Konstytucja...*, s. 267; *id.*: *Ustawa...*, s. 142 i n.

¹⁵ Ustawa ta znana jest natomiast jako rezultat klasyfikacji doktrynalnej ustaw prowadzonej w oparciu o zróżnicowanie przedmiotu unormowania. Por. A. Lepioszkin, A. Kim, N. Miszin, P. Romanow: *Kurs sowieckiego gosudarstwiennogo prawa*, Wyd. II, Moskwa 1962, s. 426.

¹⁶ „Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia względnie — o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw — z dniem ich wejścia w życie [...]”.

nawczy pod względem treści, nie przewidziano natomiast dla niej odmiennej nazwy ani innych cech formalnych. Nadając pojęciu ustawy wykonawczej rozwinętą postać doktrynalną, J. Langrod¹⁷ przypisywał jej następujące cechy:

1) winna być wydana w trybie postępowania ustawodawczego przewidzianego dla ustawodawstwa zwyczajnego, a nie konstytucyjnego;

2) jakkolwiek wydana w formie ustawy zwykłej, zniesiona być może tylko poprzez zmianę konstytucji, w której była zapowiedziana;

3) obowiązek jej wydania w czasie określonym przez konstytucję (bądź starania się o jej wydanie wobec braku wyraźnego ustalenia terminu) ciąży zarówno na organach wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej, jak i na organie ustawodawczym.

W PRL problem ustawy wykonawczej nie nabrał istotnego znaczenia. Przesądziło o tym istnienie dużej liczby ustaw szczegółowych wydanych w latach 1945—1952, wprowadzających w poszczególnych dziedzinach życia państwowego szereg istotnych zmian o charakterze socjalistycznym. Uchwalenie Konstytucji nie oznaczało zamknięcia etapu przeobrażeń, przeciwnie dokonane zostało w czasie ich trwania. Ogólnikowość ustawy zasadniczej, a tym samym brak w niej postanowień szczegółowych, do których należałoby dostosować dotychczasowe ustawodawstwo, przesądził o zastosowaniu w praktyce zasady *legs posterior generalis non derogat lege priori speciale*, dzięki czemu wiele ustaw z okresu przed uchwaleniem Konstytucji, dotyczących zagadnień w niej zapowiedzianych, utrzymano w mocy (np. ustawa o prokuraturze Rzeczypospolitej z 20 lipca 1950 r.¹⁸), niekiedy nawet do chwili obecnej (np. prawo o ustroju sądów powszechnych z 6 lutego 1928 r.¹⁹ wielokrotnie nowelizowane), inne natomiast podlegały stopniowym zmianom i uzupełnieniom.

Prześledzenie działalności ustawodawczej dotyczącej organizacji i funkcjonowania poszczególnych „pionów” organów państwowych (w tym zakresie Konstytucja najczęściej zawiera postanowienia o charakterze zapowiedzi) pozwala stwierdzić, że podlega ona procesowi ciągłego udoskonalania i zmierza do wydawania aktów o charakterze kompleksowym. Działalność ta nie wiąże się natomiast bezpośrednio z koniecznością możliwie szybkiego rozwinięcia i skonkretyzowania ogólnych norm Konstytucji. Wskazuje na to zarówno czas wydania ważniejszych ustaw, ich zawartość treściowa (zawierają postanowienia o doniosłej treści, obok mniej ważnych, instrumentalnych), jak i brak formalnego wskazania na związek tych aktów z postanowieniami Konstytucji mającymi charakter zapowiedzi.

Zapoznanie się z zawartością Dziennika Ustaw z okresu pierwszych lat po uchwaleniu Konstytucji PRL pozwala stwierdzić, że jej wydanie nie spowodowało intensyfikacji działalności ustawodawczej. Okres 1952—1956 cechuje stosunkowo małe ożywienie tej działalności w zestawieniu z okresem po r. 1956 i z okresem przed uchwaleniem Konstytucji. Nie bez znaczenia było tu z pewnością zastępowanie ustawodawstwa działalnością dekretodawczą Rady Państwa.²⁰

¹⁷ J. S. Langrod: *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, Warszawa 1929, s. 26 i n.

¹⁸ Dz. U. nr 38, poz. 346.

¹⁹ Dz. U. nr 12, poz. 93.

²⁰ W latach 1952—1956 wydano 35 ustaw oraz 162 dekrety.

Jak rysuje się na przyszłość możliwość użycia ustaw konstytucyjnych, organicznych i wykonawczych jako aktów normatywnych uzupełniających i rozwijających postanowienia Konstytucji, będących formalnie wyodrębnionym forum unormowań o charakterze ustrojowym. Wydaje się, że przyjmowanie w krajach socjalistycznych (a więc, być może, i w Polsce) koncepcji „konstytucji społeczeństwa” stwarza pomyślnie warunki do stosowania tych ustaw. Działa w tym kierunku zarówno poszerzenie materii konstytucyjnej poza tradycyjny zakres, jak i konieczność zachowania precyzyjnej i dostatecznie szczegółowej regulacji pozycji ustrojowej, kompetencji i zasad działania organów państwowych. Wymóg zachowania stabilności ustawy zasadniczej jako podstawy porządku prawnego i zachowania jej treści w rozsądnych rozmiarach każe w krąg zainteresowań nauki prawa państwowego wciągać także omawiane kategorie ustaw jako potencjalne, nowe, źródła prawa państwowego.

Dotychczasowe uwagi miały w przeważającej mierze charakter teoretyczno-postulatywny. Interesujące wydaje się jednak, jak wygląda zagadnienie ustaw wyspecjalizowanych w praktyce ustawodawczej. Od czasu uchwalenia Konstytucji PRL narósł już bowiem poważny materiał normatywny, mogący stać się podstawą takich badań. Nasilenie działalności ustawodawczej w okresie od 22 lipca 1952 r. do końca 1974 r.²¹ obrazuje zestawienie liczbowe (tabela).

Tabela

Rok	Ustawy	Dekrety	Rok	Ustawy	Dekrety	Rok	Ustawy	Dekrety
1952	4	13	1960	38	1	1968	20	1
1953	1	44	1961	35	—	1969	14	—
1954	5	49	1962	27	—	1970	12	—
1955	2	43	1963	24	—	1971	20	—
1956	21	22	1964	16	1	1972	40	2
1957	32	11	1965	17	—	1973	45	1
1958	58	—	1966	10	—	1974	21	7
1959	29	—	1967	10	—	Łącznie	502	186

Na pokaźnej już liczbie aktów normatywnych o mocy ustawy, a szczególnie na aktach uchwalonych pod rządami Konstytucji PRL dokonywać można różnorodnych zabiegów klasyfikacyjnych i systematyzujących. W zależności od zainteresowań badającego, przy zastosowaniu różnorodnych, pojedynczych czy też wielocłonowych kryteriów można je grupować według cech treści, systematyki, stopnia kompleksowości. Nas jednak interesuje, czy wyspecjalizowane odmiany ustaw (oprócz ustaw konstytucyjnych) wykształciła praktyka? Otóż w praktyce pewne wyraźne odrębności wykazują ustawy-kodeksy i ustawy budżetowe.

W ocenie roli kodyfikacji zdecydowanie przeważają opinie pozytywne. Powszechnie podkreśla się zalety kodeksu jako aktu zastępującego rozproszoną i niespójną regulację zawartą w licznych ustawach, wprowadzającego w ich miejsce względnie wyczerpujące i całościowe unormowanie danej dzie-

²¹ Dane zawarte w tabeli oparte są na jednorazowym przeliczeniu, możliwe są więc niewielkie pomyłki. W tabeli nie uwzględniono dwu ustaw konstytucyjnych z r. 1971 i r. 1973.

dziny życia społecznego.²² Ustawa-kodeks jest z reguły doniosłym krokiem w dziedzinie zapewnienia jednności, zgodności i zupełności ustawodawstwa.²³ Jako rezultat niezwykle pożądaney, z reguły długotrwałej dyskusji nauki i praktyki, wprowadza zunifikowane rozwiązania (terminologię); jest źródłem zasad ogólnych (klauzul generalnych) bardzo istotnych z punktu widzenia nowej praktyki stosowania prawa. Nie sposób pominąć doniosłej roli kodeksu dla wyodrębnienia poszczególnych gałęzi prawa, staje się on bowiem niejednokrotnie oficjalną ich kreacją.

Ustawodawstwo polskie często korzysta z formy ustawy, jaką jest kodeks.²⁴ Na przestrzeni ostatnich kilku lat uchwalono kodeks postępowania administracyjnego (r. 1960), kodeks morski (r. 1961), kodeks rodzinny i opiekuńczy, kodeks cywilny, kodeks postępowania cywilnego (wszystkie trzy w r. 1969), kodeks wykroczeń, kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (oba w r. 1971), kodeks pracy (r. 1974); trwają też końcowe prace związane z przygotowaniem kodeksu rolnego. Do cech odróżniających kodeks od innych ustaw zwykłych²⁵ zaliczyć należy: 1) specjalną, przyznaną przez samego ustawodawcę, nazwę; 2) kompleksowość regulacji i dążenie do wyczerpującego unormowania kompleksu stosunków społecznych, których dotyczy; 3) specjalną strukturę — wydzielenie części ogólnej i szczegółowej; 4) szczególną, planowaną i faktyczną stabilność.

Podobnie jak kodeks, szereg specyficznych cech odróżnia ustawy budżetowe. Wymienić tu należy: 1) względnie stały termin uchwalania; 2) względnie stały zestaw normowanych problemów; 3) roczny okres obowiązywania; 4) zamieszczenie znacznej części postanowień w załączniku. O ile kodeks jest rezultatem zabiegów związanych z określoną polityką i techniką tworzenia prawa, o tyle ustawy budżetowe są wyspecjalizowane z uwagi na sens zawartych w nich postanowień. Są one jedną z podstawowych form ingerencji Sejmu w sprawy finansowo-gospodarcze; których specjalizacją ciągle postępuje, co związane jest z zawężeniem zakresu ich oddziaływania.²⁶

Wydaje się, że oprócz ustaw konstytucyjnych, ustaw-kodeksów i ustaw budżetowych, praktyka ustawodawcza nie zna wyspecjalizowanych odmian ustawy, o wystarczająco zróżnicowanych cechach umożliwiających ich wyodrębnienie. Przyczyną jest tu zarówno brak tradycji, jak i słabe aktualnie zainteresowanie nauki klasyfikacją i systematyzacją dorobku ustawowego oraz udoskonalaniem techniki legislacyjnej. Wspomniano już o potrzebie uzupełnienia postanowień konstytucji ustawami zajmującymi pozycję pośrednią między ustawą zasadniczą a ustawami zwykłymi, które mogłyby być forum decyzji ustrojodawczych. Wydaje się, że w ogólności pozytywnie należy odnieść się do postulatu wprowadzenia dalszych wyspecjalizowanych odmian ustawy. Ułatwiałby one ingerencję prawną Sejmu w wyspecjalizowane od-

²² Obszernie o kodyfikacji por. H. Rota: *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Zeszyty Naukowe Uniw. Wrocław., Prawo 35, Wrocław 1971, s. 159 i n.; id.: *Rola kodyfikacji w systemie prawa socjalistycznego PRL*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 28.

²³ Por. O. S. Joffe, M. D. Szargorodski: *Zagadnienia teorii prawa*, PWN, Warszawa 1965, s. 314; o zupełności kodeksu zob. J. Wróblewski: *Zagadnienia zupełności i niesprzeczności systemu prawa*, Zeszyty Naukowe UŁ, seria I, 1958, nr 9.

²⁴ O roli poszczególnych kodeksów uchwalonych w PRL dla wyodrębnienia gałęzi prawa: por. rozdz. IX monografii Rota: *op. cit.*, ss. 181—197.

²⁵ Najwięcej wątpliwości powstaje przy odróżnianiu kodeksów od ustaw-„praw”, np.: praprawa budowlanego, prawa autorskiego itp.

²⁶ Por. A. Madej: *Uprawienia budżetowe Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 11.

cinki życia państwowego i, być może, doprowadziłyby do ograniczenia przerostu zjawiska odesłań ustawowych, stosowanych ilekroć ustawa dotyczy zagadnień w niewielkiej nawet mierze bądź pozornie specjalistycznych.

РЕЗЮМЕ

Настоящая статья посвящена двум проблемам. В первой части содержится теоретико-постулированные размышления над концепцией законов, занимающих промежуточное положение между конституцией и обыкновенными законами, законов, которые могут быть источником норм, имеющих значение для государственного устройства. Такая форма закона кажется нам необходимой, хотя бы вследствие принятия в социалистическом государстве концепции „конституция общества“, обладающей очень широким объемом.

Вторая часть статьи посвящена поискам издаваемых в законодательной практике ПНР таких законов, которые отличались бы особыми признаками. К этой группе автор зачисляет бюджетные законы и кодексы-законы.

SUMMARY

The article deals with two problems. Its first part consists of theoretical and postulative speculation concerning the conception of those statutes which hold an intermediary position between constitutional and ordinary statutes, i. e. of statutes which may be a source of norms significant for State organization. This form of statute seems indispensable, especially in view of accepting by socialist states of the concept of "constitution of society" which has a very wide range.

The second part of the article is an attempt to find among statutes issued in the legislative practice of the People's Republic of Poland such statutes which have specific features. The author includes here budget regulations and statutes-codes.