

Przegląd zagranicznych opracowań naukowych

Michal Říha, *Dočasnost zákona jako hodnota chtěná a nechtěná*
(Temporalność prawa jako pożądana i niepożądana wartość),
„Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2020, vol. 66, no. 1, s. 69–76,
DOI: 10.14712/23366478.2020.4

Temporalność prawa stała się przedmiotem dociekań Michala Říhy z Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Karola w Pradze, specjalizującego się w zagadnieniach procesu legislacyjnego. Przedmiotowe zagadnienie autor postrzega w szerszym kontekście analizy źródeł prawa pod kątem problemów związanych z ich interpretacją oraz retroaktywnością. Prawo uważa za jeden z głównych systemów normatywnych współczesności. W swej pierwotnej postaci związane z religią, pozostawało niezmiennie na wzór wyznaniowych dogmatów. Skutkowało to wysokim poziomem przewidywalności prawa, ale prowadziło do kosztowności społeczeństwa.

Liberalna koncepcja stabilności prawa opiera się, przeciwnie niż prawo religijne, na zasadzie ochrony praw jednostki. Za Gustavem Radbruchem M. Říha powtarza, że stabilność prawa jest warunkiem koniecznym funkcjonowania porządku prawnego. Z czasem jednak – według M. Říhy – z podejściem liberalnym zaczął konkurować rozwój społeczny, w sensie postrzegania praw socjalnych, które budowały kolejną generację praw człowieka.

Wpisanie spraw socjalnych do agendy publicznej przyczyniło się do zwiększenia interwencji państwa, która rozszerzyła zakres działalności władz na sfery dotąd nieregulowane przepisami. Normatywizacja życia społecznego w warunkach państwa publicznego spowodowała, że wzrosła ilość i dynamika „legislacyjnej produkcji”, a parlament, który w czasach feudalnych był zwoływany raz na kilka lat, zaczął pracować w trybie ciągłym. Niebagatelną rolę zaczęła odgrywać władza wykonawcza, która w XXI w. dominuje nad parlamentem, będąc twórcą projektów, przegłosowywanych potem przez posłów.

Autor argumentuje, że rozrost państwa „regulacyjnego” i przeniesienie ciężaru legislacji na administrację rządową prowadzi do wzmocnienia władzy wykonawczej kosztem ustawodawczej. Parlament zaś, chcąc odwrócić ów trend, tworzy kazuistyczne przepisy. Ich celem jest ograniczenie swobody rządu, ale jednocześnie nie są one w stanie przewidzieć wszystkich sytuacji życiowych. Prowadzi to do zmian w przepisach, w których z kolei pojawiają się błędy, wskutek czego prawo zmienia się coraz szybciej i staje się nieprzewidywalne dla adresatów. Mamy zatem do czynienia z nadmierną płynnością prawa.

W dalszej części artykułu M. Říha analizuje aktywność legislacyjną czeskiego parlamentu VII kadencji. Każdego roku uchwalanych jest w Czechach średnio 90 ustaw, z czego rządowi – o ile ma oparcie w większości parlamentarnej – udaje się przeforsować 80 proc. własnych projektów. Zwykle dany projekt odnosi się do jednej ustawy, ale średnio jedna nowelizacja zmienia cztery ustawy. Można więc zaobserwować „wewnętrzną dynamikę” systemu legislacyjnego, tzn. zmiany następują w istniejących już przepisach, ale nie poszerzają sfery normatywności. Może

to być jednak wniosek mylący, gdyż parlament gruntownie zmienia stan prawny w drodze poprawek do projektów rządu.

Sytuację adresatów norm pogarsza fakt, że prawie połowa uchwalonych ustaw wchodzi w życie po dwutygodniowym lub krótszym *vacatio legis*. Negatywną praktyką jest wydawanie obszernych dzienników ustawodawczych w grudniu, czyli na koniec roku. Znaczna część nowelizowanych przepisów dotyczy ponadto prawa podatkowego, zabezpieczenia emerytalnego i ubezpieczeń zdrowotnych, czyli istotnej sfery praw i obowiązków obywateli.

Autor zwraca także uwagę na różne modele działań ustawodawcy: model kodyfikacji prawa albo model reformy prawa. Kodyfikacja wiąże się z zastąpieniem starego aktu prawnego nowym, nawet jeśli zmiany są marginalne. Przy reformie może natomiast dojść do „dyskontynuacji” prawa, gdy do starej formy wprowadza się zupełnie nowe treści. Istnieje wtedy tylko „formalna ciągłość” aktu normatywnego. Historia zna także przykłady eksperymentalnego wprowadzania różnego rodzaju regulacji – M. Říha wymienia tu Kodeks cywilny zachodniogalicyski. Cytuje także Ota Novotného, który pisząc o hipertrofii prawa, postawił tezę, że każde prawo jest w zasadzie rodzajem eksperymentu. Klauzule temporalne znajdują swe szczególne zastosowanie w sytuacjach nadzwyczajnych, np. klęsk żywiołowych, gdy do porządku prawnego ustawodawca wprowadza regulacje tymczasowe. Faktyczny prawodawca musi wówczas określić przesłanki, po spełnieniu których tego typu regulacje tracą moc obowiązującą. W Polsce z taką sytuacją mamy do czynienia obecnie, gdy zmagamy się z niekonstytucyjnym konglomeratem przepisów odwołujących się do stanu epidemii.

Karol Dąbrowski

DOI: 10.14746/spp.2020.3.31.9