

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

Kwartalnik Rady Legislacyjnej

2_{(120)/2022} Rok XXIX



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

Kwartalnik Rady Legislacyjnej

2 (120)/2022 Rok XXIX



WYDAWCA

Rządowe Centrum Legislacji

REDAKTOR NACZELNY I PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO

Marek Szydło

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO I WICEPRZEWODNICZĄCA KOMITETU REDAKCYJNEGO

Elżbieta Karska

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO I WICEPRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO

Krzysztof Szczucki

RADA PROGRAMOWA

KOMITET REDAKCYJNY

Marek Dobrowolski, Marcin Dyl, Antoni Hanusz, Anna Hrycaj, Jacek Jastrzębski, Czesław Klak, Beata Kozłowska-Chyła, Anna Łabno, Maciej Marszał, Grzegorz Prigan, Przemysław Sobolewski, Adam Szafrński, Bogumił Szmulik (sekretarz naukowy i redaktor tematyczny), Piotr Szymaniec, Martyna Walas-Szuniewicz (zastępca sekretarza naukowego i redaktora tematycznego), ks. Krzysztof Warchałowski, Krzysztof Wiak, Piotr Marcin Wiórek

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Luca Mezzetti (Università di Bologna),
Calógero Pizzolo (Universidad de Buenos Aires),
José Luis Soberanes Fernández (Universidad Autónoma de México),
Ascensión Elvira Perales (Universidad Carlos III de Madrid),
José Luis Mateu Gordon (Universidad San Pablo CEU Madrid),
Michel Danti-Juan (Université de Poitiers),
Bernadette Aubert (Université de Poitiers),
Andrij Bojko (Narodowy Uniwersytet „Akademia Kijowsko-Mohylańska” w Kijowie)

SEKRETARZ REDAKCJI

Anna Kowalczyk

REDAKTOR JĘZYKOWY I KOREKTA

Marta Kordys-Tomaszewska

ADRES REDAKCJI

Rządowe Centrum Legislacji, Departament Prawa Ustrojowego i Edukacji
00-522 Warszawa, ul. Krucza 36/Wspólna 6, pok. 508, tel. (22) 694 60 32, tel. 734 115 655
e-mail: AKowalczyk@rcl.gov.pl

© Rządowe Centrum Legislacji, 2022

ISSN 1426-6989

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

Czasopismo posiada wskaźnik ICV (Index Copernicus Value) w wysokości **46.39 pkt.**

Czasopismo posiada **40 pkt.** w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych sporządzonym przez Ministra Edukacji i Nauki.

KOORDYNACJA DZIAŁAŃ WYDAWNICZYCH

ŁAMANIE, DRUK, OPRAWA, KOLPORTAŻ

na zlecenie Rządowego Centrum Legislacji Instytut De Republica, 00-761 Warszawa, ul. Belwederska 23/1

KONCEPCJA GRAFICZNA: Grzegorz Fijas

NAKLAD: 300 egz.

OBJĘTOŚĆ: ark. wydawniczych 8,5 / ark. drukarskich 10,5

SPRZEDAŻ: www.sklep.iderepublica.pl

Spis treści

ROK XXIX, NR 2(120)/2022

Artykuły

Michał Seweryński (Uniwersytet Łódzki) <i>Demokratyczne państwo prawne i jego aksjologia</i>	9
Jakub Stelina (Uniwersytet Gdański) <i>Legislacja po transformacji ustrojowej</i>	23
Anna Łabno (Uniwersytet Śląski) <i>Zasada nadrzędności Konstytucji a ochrona jej podstawowych zasad. Wybrane zagadnienia</i>	39
Dariusz Dudek (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II) <i>Prezydenci Rzeczypospolitej a zmiany Konstytucji z 1997 r. – bilans 25-lecia</i>	61
Elżbieta Karska (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) <i>Kolejne 50 lat Rady Legislacyjnej – wpływ na proces stanowienia prawa, postulaty na przyszłość</i>	87
Piotr Szymaniec (Państwowa Uczelnia Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu) <i>Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów RP a rządowe legislacyjne rady w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej – porównanie instytucji</i>	107
Marcin Olszówka (Collegium Intermarium) <i>Zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego – rozwiązanie efektywne czy efektowne?</i>	133

Bibliografia

Publikacje dotyczące Konstytucji, prawodawstwa i techniki legislacyjnej. Za okres luty–kwiecień 2022 (wybór)	157
---	-----

Table of Contents

YEAR XXIX, No 2(120)/2022

Articles

Michał Seweryński (University of Lodz) <i>Democratic legal state and its axiology</i>	9
Jakub Stelina (University of Gdansk) <i>Legislation after the systemic transformation</i>	23
Anna Łabno (University of Silesia) <i>The principle of supremacy of the Constitution of Republic of Poland and protection of its basic principles. Selected issues</i>	39
Dariusz Dudek (The John Paul II Catholic University of Lublin) <i>The Presidents of the Republic of Poland and the amendments to the Constitution of 1997 – the result of the 25th anniversary</i>	61
Elżbieta Karska (Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw) <i>The next fifty years of the Legislative Council – influence on the law-making process, postulates for the future</i>	87
Piotr Szymaniec (Angelus Silesius State University in Walbrzych) <i>The Legislative Council of the Prime Minister of the Republic of Poland and governmental legislative councils in the Czech Republic and the Slovak Republic – comparison of the institutions</i>	107
Marcin Olszówka (Collegium Intermarium) <i>Closing the catalog of sources of universally binding law – an effective or impressive solution?</i> .	133

Bibliography

Publications concerning Constitution, Law-making and Legislative Technique. For the period February–April 2022 (Selection)	157
---	------------

Informacje dla autorów „Przeglądu Legislacyjnego”

1. Teksty opracowań do „Przeglądu Legislacyjnego” powinny być przesyłane w wersji elektronicznej na adres: AKOWALCZYK@RCL.GOV.PL.
2. Warunkiem wydrukowania tekstu jest uzyskanie pozytywnej oceny recenzentów. Procedura recenzowania opisana jest szczegółowo na stronie internetowej „Przeglądu Legislacyjnego”: [HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/INFORMACJE-O-CZASOPISIMIE-ORAZ-INFORMACJE-DLA-AUTOROW/](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/informacje-o-czasopiśmie-oraz-informacje-dla-autorów/).
3. Do przesłanego tekstu należy dołączyć formularz zamieszczony na stronie: [HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/INFORMACJE-DLA-AUTOROW-PRZEGŁADU LEGISLACYJNEGO/](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/informacje-dla-autorów-przeglądu-legislacyjnego/), w którym znajdują się informacje o autorze (stopień lub tytuł naukowy, afiliacja, numer telefonu i adres domowy).
4. Do artykułu należy dodatkowo dołączyć krótkie streszczenie (1/2 strony) w języku angielskim oraz propozycję notki biograficznej autora.
5. Objętość nadsyłanych tekstów nie powinna przekraczać 2 ark. wyd. (ok. 80 tys. znaków ze spacjami i przypisami) w przypadku artykułu oraz 1/2 ark. wyd. w przypadku recenzji.
6. Do druku przyjmowane są wyłącznie prace oryginalne, wcześniej niepublikowane. Redakcja prosi o niedostarczanie jej prac wysyłanych jednocześnie do innych czasopism.
7. Redakcja „Przeglądu Legislacyjnego” wdrożyła procedurę zabezpieczającą oryginalność publikacji naukowych. Polega ona na tym, że:
 - jeśli tekst jest podpisany przez więcej niż jednego autora, należy w nim umieścić (w przypisie) dokładne określenie wkładu, jaki w jego powstanie wnieśli poszczególni współautorzy (z podaniem informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod itp. wykorzystanych podczas przygotowywania publikacji). Ujawnić należy także (np. w formie podziękowań) nazwiska wszystkich osób, które przyczyniły się do powstania publikacji, a nie figurują jako autorzy. Ma to na celu zapobieganie nierzetelnym praktykom naukowym, do których należą *ghostwriting* (tj. ukrywanie osób, które przyczyniły się do powstania tekstu) i *guest authorship* (tj. wymienianie jako autorów osób, które przyczyniły się w znikomym stopniu do powstania publikacji albo wcale nie wniosły w nią swojego wkładu);
 - wykrycie takich praktyk przez redakcję skutkować będzie powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucji zatrudniających autorów, towarzystw naukowych, stowarzyszeń edytorów naukowych itp.);
 - należy także podać (w przypisie) informacje o źródłach finansowania danej publikacji, takich jak np.: granty krajowe, międzynarodowe, dotacje fundacji, stowarzyszeń lub instytucji komercyjnych;
 - odpowiedzialność za podanie powyższych danych ponosi autor bezpośrednio zgłaszający tekst do redakcji.
8. Publikacje w kwartalniku „Przegląd Legislacyjny” są odpłatne.
9. Redakcja nie zwraca autorom nadesłanych materiałów.

Artykuły i inne teksty wyrażają poglądy ich autorów. Informacje o członkach Rady Legislacyjnej są dostępne na stronie internetowej: [HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/SKLADRADYLEGISLACYJNEJ](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/skladradylegislacyjnej).

Wszystkie artykuły zamieszczone w tym numerze są oparte na tekstach referatów wygłoszonych podczas konferencji z okazji 50-lecia Rady Legislacyjnej i 25-lecia Konstytucji „Wyzwania dla legislacji. Rola Rady Legislacyjnej, jej osiągnięcia oraz nowe perspektywy”, Warszawa, 25 maja 2022 r.

Artykuły

Michał Seweryński, prof. zw. nauk prawnych na Uniwersytecie Łódzkim, doktor *honoris causa* Uniwersytetu w Lyonie. Autor, współautor i redaktor ponad 190 prac naukowych z zakresu prawa pracy. *Visiting professor* na uniwersytetach we Francji, w Kanadzie, Szwajcarii, Hiszpanii i Japonii. Rektor Uniwersytetu Łódzkiego i przewodniczący Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich (1990–1996). Członek Papieskiej Rady ds. Świeckich (1996–2006). Prezydent International Society for Labour and Social Security Law (2009–2012). Minister nauki i szkolnictwa wyższego (2005–2007). Współprzewodniczący Rady Naukowej Société Historique et Littéraire Polonaise w Paryżu, senator; nie posiada ORCID.

ARTYKUŁY

Demokratyczne państwo prawne i jego aksjologia

Michał Seweryński

*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym,
urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*
(art. 2 Konstytucji¹)

Brak jest ścisłej definicji prawnej lub doktrynalnej demokratycznego państwa prawnego. W doktrynie prawniczej wskazuje się jednak najczęściej na takie jego cechy ogólne jak: demokratyczny ustrój państwa, stanowienie prawa uzasadnionego aksjologicznie i praworządne działanie organów państwa. Każdej z tych cech przypisuje się odpowiednie zasady szczegółowe². Na nich zostały oparte konstytucje współczesnych państw demokratycznych. Rozważania o wyzwaniach stojących przed Polską jako demokratycznym państwem prawnym wypada zacząć od przedstawienia zasad ustroju demokratycznego i zasad państwa prawnego w świetle Konstytucji.

1. Demokratyczny ustrój państwa

- 1) O demokratycznym charakterze ustroju państwa decyduje przede wszystkim to, że jego suwerenem jest naród. Zasadę tę wyraża preambuła naszej Konstytucji w słowach: „My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej

1 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

2 Zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 36 i n.

jako prawa podstawowe dla państwa [...]”. Zasadę tę rozwijają następne przepisy, stanowiąc, że władza zwierzchnia należy do narodu (art. 4.1), a naród sprawuje władzę bezpośrednio lub przez swoich demokratycznie wyłanianych przedstawicieli (wybór prezydenta, posłów, senatorów i członków organów samorządu terytorialnego – art. 62.1).

- 2) Kolejną cechą demokracji stanowi leżący u podstaw tego ustroju podział i równowaga władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władza ustawodawcza jest sprawowana przez Sejm i Senat – organy wyłonione w demokratycznych wyborach, procedujące demokratycznie (jawnie, w dyskusji z udziałem opozycji, podejmując uchwały większością głosów). Władza wykonawcza jest sprawowana przez Prezydenta wybranego w wyborach powszechnych i przez Rząd powoływany przez Prezydenta, ale zatwierdzany przez demokratycznie wybrany Sejm. Władza sądownicza jest sprawowana przez sądy i trybunały, odrębne i niezależne od innych władz (art. 173). Orzekają w nich sędziowie niezawisli (art. 178.1) i nieusuwalni z urzędu (art. 180.1), przy udziale obywateli – ławników (art. 182).
- 3) Władze w państwie demokratycznym podlegają odpowiedzialności i kontroli. Parlament odpowiada przed wyborcami, a uchwalane przezeń ustawy są kontrolowane przez Trybunał Konstytucyjny, co do ich zgodności z Konstytucją (art. 188). Rząd odpowiada przed Parlamentem (art. 157) i Trybunałem Stanu (art. 156.1). Za naruszenie Konstytucji odpowiadają też przed Trybunałem Stanu Prezydent oraz inne osoby, kierujące naczelnymi organami państwa (prezesi NBP i NIK, członkowie KRRiT i Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych), a także posłowie i senatorowie. Administracja rządowa, NBP i inne państwowe jednostki organizacyjne oraz organy samorządu terytorialnego i komunalne jednostki organizacyjne podlegają kontroli NIK. Wszystkie decyzje administracyjne podlegają kontroli sądów administracyjnych (art. 184).

2. Rządy prawa

- 1) Władza państwowa jest sprawowana poprzez prawo i w granicach prawa (art. 7). Źródła prawa są określone w Konstytucji wyczerpująco (art. 87). Prymat wśród nich mają ustawy, jako akty ustanawiane przez Parlament,

czyli przez wybranych przedstawicieli narodu. Prawa i obowiązki obywateli mogą być regulowane tylko ustawowo (zasada wyłączności ustawy³). Akty niższego rzędu mogą być wydawane tylko na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (art. 92). Najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, co oznacza, że obywatele mogą dochodzić swoich praw, powołując się na nią bezpośrednio (art. 8).

- 2) Prawo służby ochronie państwa oraz wolności i praw obywateli (art. 31). To warunek zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, warunek uznawania Rzeczypospolitej za dobro wspólne (art. 1), warunek urzeczywistniania sprawiedliwości. Według społecznej nauki Kościoła sprawiedliwy system społeczny powinien być oparty na poszanowaniu godności człowieka oraz wypływających z niej wolności i praw ludzkich⁴. W encyklice *Sollicitudo Rei Socialis* Jan Paweł II stwierdził, że: [...] taki model rozwoju, który by nie szanował i nie popierał praw ludzkich, osobistych i społecznych [...] nie byłby godny człowieka⁵.
- 3) Według Konstytucji następujące wolności i prawa człowieka są objęte ochroną prawną:
 - życie człowieka (art. 38);
 - wolność osobista (art. 41.1);
 - własność i prawo jej dziedziczenia (art. 21.1);
 - wolność sumienia i religii (w tym wolność publicznego uzewnętrzniania religii, indywidualnie lub zbiorowo, praktykowanie i nauczanie religii oraz prawo rodziców do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem – art. 48.2);
 - małżeństwo (jako związek kobiety i mężczyzny), rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo (art. 18);
 - wolność prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14), wolność słowa (art. 54.1), zrzeszania się (art. 58.1) i zgromadzeń (art. 57).
- 4) Konstytucja stanowi, że wszyscy są „[...] równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski” (preambuła) i mają być równo traktowani przez władze publiczne. Dyskryminacja w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, z jakiegokolwiek przyczyny, jest zakazana

3 Zob. J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 126.

4 *Compendium of the Social Doctrine of the Church*, Libreria Editrice Vaticana 2004, s. 73–74.

5 Zob. Jan Paweł II, *Sollicitudo Rei Socialis*, s. 33.

(art. 32). Obywatele mogą dochodzić swoich praw i domagać się uchylenia bezprawnie nałożonych obowiązków. Służy temu prawo do sądu, czyli do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd (art. 45.1), w co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym (art. 176.1). Ograniczenia w korzystaniu przez obywateli z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne dla bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą jednak, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, iść zbyt daleko, ponieważ nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Szczególnie ważną gwarancją jest to, że obywatel może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej tylko za czyn zagrożony karą w ustawie obowiązującej w chwili jego popełnienia (*nullum crimen sine lege* – art. 42.1), a wolności osobistej może być pozbawiony tylko na podstawie wyroku sądowego (art. 41.2).

Polska Konstytucja deklaruje bezstronność władz w sprawach przekonania religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (art. 25.2), co oznacza tylko tyle, że nie uprzywilejowuje żadnego z nich. W preambule do Konstytucji wymienione zostały prawda, sprawiedliwość, dobro i piękno jako uniwersalne wartości. Nie ma wątpliwości, że rodowód tych wartości jest chrześcijański, tym bardziej, że nasz ustrojodawca uznaje, iż ich źródłem dla wierzących jest Bóg. Nie można więc przypisywać polskiej Konstytucji neutralności aksjologicznej, skoro przyjmuje za podstawę wartości chrześcijańskie. Co więcej, tymi wartościami, uznanymi w Konstytucji, jest polski ustawodawca związany, a zatem powinien powstrzymać się od stanowienia prawa, które by było z nimi sprzeczne. Niestety, w Parlamencie pojawiają się próby forsowania takiego prawa (np. Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, która poprzez zakwestionowanie płci biologicznej podważa konstytucyjną definicję małżeństwa jako związku mężczyzny i kobiety). Znane są też przypadki interpretowania prawa w sposób sprzeczny z zasadami Konstytucji (np. wolność sumienia w sprawie prof. Bogdana Chazana).

3. Aksjologiczne podstawy prawa

3.1. Potrzeba aksjologicznego fundamentu prawa

Jak trafnie pisał kard. Josef Ratzinger, „by uzasadnić porządek koegzystencji swych obywateli który mógłby się jawić jako sensowny i znośny dla życia, państwo potrzebuje jakiegoś minimum prawdy, jakiegoś minimum poznania dobra [...]. Państwo nie jest źródłem prawdy i moralności. Państwo nie potrafi samo z siebie wyłonić prawdy [...]. Państwo musi zatem z zewnątrz czerpać niezbędną dłoń miarę poznania i prawdy o dobru”⁶. Pozbawione tego oparcia „prawo staje się wyłącznie arbitralnym narzędziem silniejszego, techniką sprawowania władzy”⁷.

Według papieża Benedykta XVI prawa naturalne nie mogą podlegać żadnym negocjacjom. Zalicza on do nich: prawo do życia od poczęcia do naturalnej śmierci, prawo rodziców do wychowywania swoich dzieci, małżeństwo rozumiane jako związek kobiety i mężczyzny oraz prawo do promocji dobra wspólnego.

3.2. Prawo naturalne jako źródło podstaw aksjologicznych dla prawa stanowionego

Prawo naturalne to uniwersalne normy postępowania wywodzące się z natury ludzkiej. Człowiek może je poznać na drodze rozumowej (co dobre, a co złe)⁸. Jak pisze B. Łoziński, „współczesna koncepcja prawa naturalnego zakłada, że człowiek za pomocą rozumu jest zdolny rozpoznać podstawowe kierunki działania moralnego, które są zgodne z naturą człowieka. Przy czym przez naturę nie należy tutaj rozumieć wymiaru biologicznego człowieka, ale istotę człowieczeństwa, przejawiającą się w rozumnej i wolnej woli. Uniwersalny charakter prawa naturalnego polega na tym, że opiera się ono na ludzkim rozumie i dlatego jest niezależne od uwarunkowań kulturowych i religijnych. Kościół katolicki włączył ideę prawa naturalnego do swojego nauczania, (ale) można się kierować prawem naturalnym, nie wierząc w Boga, bo każdy człowiek może rozpoznać rozumem

6 J. Ratzinger, *Prawda. Wartości. Władza*, Kraków 1999, s. 82–83.

7 R. Sobański, *Kultura prawna Europy* [w:] *Europa. Drogi integracji*, A. Dylus, Warszawa 1999, s. 74.

8 Zob. B. Łoziński, *Prawo sumienia*, „Gość Niedzielny” 7 kwietnia 2013 r.

(istniejące) w naturze normy uniwersalne, nawet gdy nie zna Bożego objawienia. Stąd przykazania moralne Dekalogu stanowią podstawę powszechnie uznawanych, także przez wielu niewierzących, zasad etycznych i regulacji prawnych”.

3.3. Relatywizm aksjologiczny w podejściu do prawa

Jednakże we współczesnych systemach demokratycznych dominuje pozytywizm prawny, czyli koncepcja, według której prawo ma charakter etyczny i obowiązuje dlatego, że pochodzi od konstytucyjnie uprawnionych organów państwa i zostało ustanowione zgodnie z demokratycznymi procedurami (zwłaszcza większością głosów), bez względu na to, czy jest dobre, czy złe, sprawiedliwe, czy niesprawiedliwe⁹. Oddzielając prawo od moralności, pozytywizm prawny nie uznaje opartych na niej norm przedkonstytucyjnych (*ius*)¹⁰, lecz jedynie normy będące wytworem człowieka (*lex*).

Na gruncie koncepcji pozytywizmu prawniczego „sprawiedliwe jest każde prawo, które ustanowił prawodawca. W konsekwencji za sprawiedliwe należałoby uznać ustawy Hitlera, które zezwalały na ludobójstwo. Trybunał Norymberski, który sądził nazistowskich zbrodniarzy, odrzucił taką perspektywę i oparł swoje orzeczenia na koncepcji prawa naturalnego”¹¹.

Stojąc na gruncie doktryny pozytywistycznej, „[...] wiele państw ogłasza swoją neutralność aksjologiczną. Tymczasem, gdy państwo deklaruje swoją bezstronność, odrzuca zastany, historycznie zakorzeniony ład etyczny, tworzy tym samym nowy system wartości. Nie może przeto być tu mowy o neutralności czy bezstronności [...]. Problem polega zatem nie na pytaniu, czy oczyścić prawo z wszelkich wartości moralnych, lecz na tym, jaki system wartości ma legitymizować prawo, jakie wartości powinny być stawiane powyżej obowiązującego prawa. U podstaw obowiązującego prawa powinien znajdować się system aksjologiczny zawierający prawdę o człowieku. Prawda ta – niezależnie od tego, czy odnosi się do człowieka wierzącego, agnostyka, czy zaprzeczającego istnieniu Boga – wynika z Dekalogu i nauki Chrystusa, ponieważ zawierają one najbardziej uniwersalne zasady moralne. Uniwersalność tych zasad nie polega na tym, że są one akceptowane przez wszystkich

9 Zob. W. Łączkowski, *Praworządne państwo*, „Przegląd Uniwersytecki UAM” 2002, nr 6(80).

10 Zob. szerzej A. Zoll, *Czy demokracja pomaga w stanowieniu prawego prawa* [w:] *Sacrum i kultura. Chrześcijańskie korzenie przyszłości*, Lublin 2000, s. 66 i n.

11 B. Łoziński, *Prawo z sumienia*, „Gość Niedzielny” 7 kwietnia 2013 r.

[...], lecz między innymi na tym, że nakazują mądrą miłość wobec każdego człowieka, a miłosierdzie stawiają wysoko w hierarchii zachowań ludzkich i dlatego nikomu nie mogą zagrażać”¹².

4. Zagrożenia dla demokratycznego państwa prawnego

4.1. Uwagi ogólne

Powszechne jest dziś przekonanie, że państwo demokratyczne najbardziej sprzyja realizacji wolności i praw obywatelskich, zarówno w aspekcie osobowym, jak i wspólnotowym. Przekonanie to znajduje wyraz we współczesnej myśli politycznej i prawnej. Podziela je również Kościół, jasno wypowiadając się w tej sprawie w różnych dokumentach nauczycielskich i publikacjach hierarchów. Ilustracją może być następująca wypowiedź kard. J. Ratzingera: „Wszyscy obywatele rzeczywiście mogą być wolni tylko wtedy, gdy sami współdecydują o swych sprawach”¹³.

Jednakże ani formalnie demokratyczny kształt ustroju państwa, ani też ustanowienie w nim instytucji i procedur składających się na praworządność nie są wystarczające do stwierdzenia, że mamy rzeczywiście do czynienia z demokratycznym państwem prawnym. Takie ustalenie zależy bowiem od oceny praktyki demokracji i treści stanowionego przy użyciu jej mechanizmów prawa w danym państwie. Bez takiego spojrzenia nie można orzec, czy demokratyczne państwo prawne rzeczywiście służy ochronie wolności i praw obywateli oraz dobru wspólnemu.

Takie rzeczowe, wolne od formalizmu podejście do oceny demokratycznego państwa prawnego jest konieczne dlatego, że realizacja jego założeń napotyka dziś na różne zagrożenia i podlega wypaczeniom. Dotyczy to także naszego kraju. Przyczyny owych zagrożeń i wypaczeń tkwią głównie w:

- kurczeniu się zakresu suwerenności państwa;
- instrumentalnym wykorzystywaniu demokratycznej reguły większości;
- niewydolności instytucjonalnej i społecznej kontroli władz.

¹² W. Łączkowski, *op. cit.* Zob. też abp. S. Wielgus, *Przestańcie się lękać*, Warszawa, s. 52–56.

¹³ J. Ratzinger, *op. cit.*, s. 61.

4.2. Kurczenie się zakresu suwerenności państwa polskiego

Poprzez akcesję do Unii Europejskiej Polska utraciła swoje uprawnienia władcze w sprawach, które na mocy traktatów Unii należą do wyłącznej kompetencji jej organów (np. cła, reguły konkurencji). W konsekwencji prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, a orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dotyczące prawa unijnego, mają moc wiążącą w Polsce. Pierwszeństwo przed prawem krajowym mają wszelkie umowy międzynarodowe, ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie. Wiążący charakter mają orzeczenia wszelkich trybunałów międzynarodowych, w tym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Przekazanie przez Rzeczpospolitą Polską kompetencji władczych w niektórych sprawach Unii Europejskiej było zgodne z Konstytucją (art. 90.1). Co więcej, w doktrynie prawno-politycznej zauważa się, że utrata tych kompetencji została zrekompensowana udziałem Polski w stanowieniu prawa europejskiego, obowiązującego wszystkie państwa członkowskie. Jednakże trzeba zauważyć, że prawo unijne jest stanowione w procedurach, które trudno uznać za w pełni demokratyczne, skoro jedyny demokratycznie wyłoniony organ Unii, jakim jest Parlament Europejski, nie posiada samodzielnej władzy prawodawczej (deficyt demokracji). W konsekwencji o prawie Unii Europejskiej, mającym coraz większy udział w systemach prawa krajowego, decydują faktycznie wpływy polityczne jej państw członkowskich, a nie procedury demokratyczne.

4.3. Instrumentalne stosowanie demokratycznej reguły większości

W centrum systemu demokratycznego leży podejmowanie decyzji według reguły większości. Dotyczy to zwłaszcza stanowienia prawa. W odniesieniu do wielkiej części spraw, które należy regulować pod względem prawnym, zasada większości może być kryterium wystarczającym. Jednak w sprawach, w których stawką jest prawda obiektywna i nienaruszalne wartości, a zwłaszcza prawda o człowieku „reguła większości traci swój sens i nie gwarantuje poprawności decyzji [...]”. Ale to właśnie w tej dziedzinie [...] najsilniej przejawia się relatywizm, kwestionujący istnienie jednej prawdy¹⁴. A przecież prawda nie jest

14 Przemówienie papieża Benedykta XVI w Bundestagu, 22 września 2011 r.

wytworem polityki (czyli wytworem większości), lecz poprzedza wszelką działalność polityczną i oświeca drogę polityki. Podobnie wypowiedział się papież Benedykt XVI w *Nocie doktrynalnej o niektórych aspektach działalności i postępowania katolików w życiu politycznym*: dobro wspólne domaga się odrzucenia koncepcji pluralizmu pojmowanego w sensie moralnego relatywizmu. Jest on bowiem szkodliwy dla demokratycznego życia, które potrzebuje prawdziwych i trwałych fundamentów, tzn. etycznych zasad, które z racji swej natury i roli, jaką odgrywają w życiu społecznym, nie mogą być przedmiotem negocjacji¹⁵.

Demokratyczna reguła większości bywa też wykorzystywana do podporządkowania prawa interesom partykularnym (oligarchicznym, biurokratycznym, a nawet mafijnym), zamiast dobru wspólnemu i sprawiedliwości. Kościół takie praktyki jednoznacznie odrzuca, np. w encyklikach papieża Jana Pawła II: „Nie może [...] demokracja sprzyjać powstawaniu wąskich grup kierowniczych, które dla własnych partykularnych korzyści albo dla celów ideologicznych przywłaszczają sobie władzę w państwie. Autentyczna demokracja możliwa jest tylko w państwie prawnym i opartym o poprawną koncepcję osoby ludzkiej [...]”¹⁶.

4.4. Niewydolność instytucjonalnej i społecznej kontroli władz

Demokratycznemu państwu prawnemu zagraża też nieefektywność instytucjonalnej i społecznej kontroli poszczególnych władz. Iluzoryczna może bowiem być parlamentarna kontrola władzy wykonawczej, skoro ma ona w parlamencie bezpieczną przewagę polityczną. Poprzez wpływy polityczne może też ona osłabiać działalność organów kontroli państwowej, a nawet kierować ich działaniami w sposób odpowiadający interesom układu rządzącego (dotyczy to np. służb specjalnych, uprawnionych do ingerowania w wolności obywatelskie, czy też działalności fiskusa, posiadającego daleko idącą swobodę interpretacji i stosowania prawa podatkowego). Co się zaś tyczy władzy sądowniczej, to można zaryzykować twierdzenie że nie podlega ona żadnej kontroli, skoro Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad sądami powszechnymi tylko w zakresie orzekania (art. 183.1), a sędzia może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej jedynie za zgodą sądu (art. 181).

15 Zob. J. Ratzinger, *Europa. Jej podwaliny dzisiaj i jutro*, Kielce 2005, s. 32.

16 Jan Paweł II, *Centesimus Annus*, pkt 46, https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html.

Szczególnie szkodliwe dla demokratycznego państwa prawa i jego obywateli jest ograniczanie wolności słowa i brak kontroli władz przez opinię publiczną. Dzieje się tak w razie dominacji mediów służebnych wobec władzy oraz w konsekwencji ograniczania działalności mediów niezależnych.

Na stan demokratycznego państwa prawnego i jego funkcjonowanie oraz na sytuację jego obywateli mogą też wpływać wady procesu legislacyjnego i całego systemu prawnego. Przejawiają się one w niskim poziomie wielu projektów aktów legislacyjnych kierowanych do parlamentu, w nadmiarze prawa i dużej jego zmienności oraz w niespójności całego systemu prawa. W konsekwencji sądy mają trudności z interpretacją prawa, a obywatele z jego poznaaniem i zrozumieniem.

5. Konkluzje

- 1) Polska jest demokratycznym państwem prawnym, na co wskazuje jej ustrój uregulowany w Konstytucji. Jednakże w funkcjonowaniu państwa występują odstępstwa od zasad tego ustroju, które osłabiają spójność samego państwa i perspektywy jego rozwoju oraz ochronę wolności i praw obywateli. Konieczna jest zatem refleksja nad działaniami, które należy podjąć w celu pełnego urzeczywistnienia demokratycznego państwa prawnego w naszym kraju.
- 2) Wszelkie rozważania o demokracji i prawie muszą być prowadzone na podstawie systemu wartości, zawierającego obiektywną prawdę o człowieku. Nie ma bowiem ani państwa, ani prawa neutralnych aksjologicznie, pomimo deklarowania takiej neutralności przez współczesne państwa demokratyczne.
- 3) System wartości, zawierający obiektywną prawdę o człowieku, wypływa z chrześcijaństwa, gdyż jego zasady służą dobru każdego człowieka, a nie tylko wyznawcom tej religii. Dlatego zasady antropologii chrześcijańskiej powinny stanowić podstawę nie tylko do rozważań o państwie i prawie oraz o wolnościach i prawach człowieka, lecz także podstawę wszelkich debat o szeroko rozumianej kulturze.

Michał Seweryński

SUMMARY

Democratic legal state and its axiology

All considerations on democracy and law have to be carried out based on the system of values, which contains objective truth about a human being. There is no State or law which is neutral from the point of view of axiology, even though contemporary democratic States declare such neutrality.

The system of values, which contains objective truth about human beings, stems from Christianity as its principles serve the good of any human being, and not only of the followers of this religion. Therefore, the principles of Christian anthropology should constitute the grounds for considerations not only on the State and the law or on human freedoms and rights, but also the grounds for any debate concerning broadly understood culture.

Michał Seweryński, professor of legal sciences at the University of Lodz, doctor honoris causa of the University of Lyon. Author, co-author and editor of over 190 scientific works in the field of labor law. Visiting professor at universities in France, Canada, Switzerland, Spain and Japan. Rector of the University of Lodz and chairman of the Conference of Rectors of Polish Universities (1990–1996). Member of the Pontifical Council for the Laity (1996–2006). President of the International Society for Labor and Social Security Law (2009–2012). Minister of Science and Higher Education (2005–2007). Co-chairman of the Scientific Council of the Société Historique et Littéraire Polonaise in Paris. Senator RP; has no ORCID.

Jakub Stelina, prof. dr hab. nauk prawnych, sędzia Trybunału Konstytucyjnego. Pracuje na Uniwersytecie Gdańskim, specjalizuje się w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie zabezpieczenia społecznego. Autor, współautor, redaktor oraz współredaktor ponad 100 publikacji naukowych, w tym kilkunastu książek, m.in. komentarza do Kodeksu pracy oraz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Autor podręczników do prawa pracy i prawa urzędniczego, monografii na temat układów zbiorowych pracy oraz charakteru prawnego stosunków pracy z mianowania i stosunków pracy osób pełniących funkcje organów państwa; ORCID: 0000-0003-2871-1413.

ARTYKUŁY

Legislacja po transformacji ustrojowej

Jakub Stelina

*Każdy ma prawo do szczęścia,
ale nie każdy ma szczęście do prawa*

Werner Heisenberg

1.

Pod pojęciem legislacji rozumie się zazwyczaj działalność prawotwórczą kompetentnych organów, względnie rezultat tej działalności. Jest więc legislacja procesem (wytworem) świadomego tworzenia prawa, co oznacza, że jest zjawiskiem młodszym niż samo prawo. Na ten pozorny paradoks słusznie zwraca uwagę Friedrich August Hayek, pisząc, że „prawo istniało przez całe wieki, zanim człowiekowi przyszło na myśl, iż mógłby je stworzyć lub zmienić”¹. A zatem legislacja wiąże się ściśle z prawem stanowionym, które jest ujmowane w sformalizowane schematy języka prawnego. Dlatego często w rozważaniach prawniczych legislację postrzega się wężej, utożsamiając ją po prostu z techniką prawodawczą, czyli regułami formułowania tekstów prawnych². Sposób wysłowienia prawa, a więc nadania mu postaci wypowiedzi o określonych cechach formalnych i semantyce, ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia mechanizmów funkcjonowania prawa, wpływa bowiem w zasadniczy sposób na osiągnięcie przez prawodawcę zamierzonego celu. Od tego, czy prawo jest poprawnie sformułowane, jasne i precyzyjne, zależą także jego odbiór przez adresatów oraz stopień gotowości poddania się przez nich dyspozycjom norm prawnych, nawet jeśli nie zawsze odpowiadają one ich oczekiwaniom. I choć co do zasady nie da się oddzielić treści prawa od

1 F.A. Hayek, *Prawo, legislacja i wolność*, Warszawa 2020, s. 118

2 Zob. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 134.

sposobu jej sformułowania, gdyż oba te elementy składają się na jedną całość, są ze sobą ściśle powiązane i współzależne, bo przecież zamiar ustanowienia przepisu (normy) o określonej treści urzeczywistnia się poprzez nadanie mu słownego wyrazu, a sposób sformułowania tego przepisu (normy) determinuje jego rozumienie, to jednak dla potrzeb analizy dogmatycznoprawnej czy teoretycznoprawnej odróżnia się z reguły te dwie płaszczyzny. Osobno ocenia się celowość i racjonalność regulacji, osobno zaś sposób ich zredagowania. O ile w pierwszej płaszczyźnie chodzi głównie o kwestie z zakresu polityki prawa, o tyle w drugiej – o sposób sformułowania tekstu prawnego, a więc przede wszystkim o to, czy zamiar prawodawcy został odzwierciedlony w treści regulacji, czy jest ona poprawna „legislacyjno-technicznie” i czy w należyty sposób respektuje wartości i zasady ogólnosystemowe (np. zakaz retroakcji czy zakaz dyskryminacji). Dlatego nawet jeśli tworzone prawo jest zasadne, a nawet potrzebne, nie przekreśla to oczywiście negatywnej oceny samego wykonawstwa zamysłu prawotwórczego. Zdarza się też odwrotnie – złe prawo może być doskonale zredagowane. A zatem zasady poprawnego wyśłowienia przepisów prawnych są czynnikiem mającym zapewnić wysoką jakość techniczną prawodawstwa. W procesie tworzenia prawa stanowią one – obok uporządkowanego i stabilnego systemu wartości i wiedzy na temat danej dziedziny spraw – gwarancję spójności systemu prawa³.

Od wielu dziesiątków lat zasady techniki prawodawczej podlegają formalizacji, początkowo w postaci spisanych dyrektyw zawartych w aktach instrukcyjnych⁴, a ostatnio także normatywnych⁵. Są też one przedmiotem ożywionego zainteresowania doktryny prawniczej, a przygotowywaniem projektów aktów prawnych zajmuje się obecnie liczna grupa wyspecjalizowanych legislatorów, tworzących w istocie osobny zawód prawniczy. Współczesny legislator ma do dyspozycji nowoczesne narzędzia pracy, w tym edytory tekstów czy elektroniczne bazy aktów prawnych, dzięki którym łatwiej jest – jak się zdaje – zadbać o spójność systemu prawnego. Nikt już dzisiaj nie pamięta książkowych wersji *Skorowidza obowiązujących przepisów prawnych*, będących dla prawników praktycznie jedynym źródłem wiedzy o aktualnym

3 Zob. S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 12.

4 Zob. zarządzenie nr 55-63/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r.; zarządzenie nr 238 Prezesa rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r.; uchw. nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r.

5 Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

stanie prawnym. Wydaje się, że wszystko to sprawia, że jakość prawa – przynajmniej pod względem technicznym – powinna być wyższa niż dawniej. Czy jednak tak jest w istocie? Istnieje dość rozpowszechniona opinia, że poziom legislacji stale się obniża, na co wskazuje codzienne doświadczenie prawników praktyków. Prawo jest niestabilne (co akurat najczęściej obciąża polityków, a nie legislatorów), coraz mniej zrozumiałe, błędy w tekstach przepisów prawnych są niekiedy korygowane jeszcze przed ich wejściem w życie, przy czym nowelizacje często jeszcze bardziej komplikują stan prawny. Trudno się zatem dziwić, że jako kontrapunkt względem obecnie tworzonych regulacji prawnych przywołuje się często przedwojenne akty prawne, a nawet – o zgrozo! – akty prawne z okresu PRL, które stawiane są za wzór dla współczesnych legislatorów. Czy istotnie w warunkach państwa niedemokratycznego mogły powstawać dobre akty prawne? *Prima facie* pytanie to może wydać się szokujące, wszak głównymi cechami procesu prawotwórczego z tego okresu były jego całkowity woluntaryzm i silne uwikłanie w kontekst ideologiczny czy polityczny. Zdarzały się jednak przecież regulacje, które w mniejszym lub większym stopniu były z tego punktu widzenia neutralne. Zresztą jeśli odwołamy się tutaj do wcześniej poczynionego rozróżnienia i oddzielimy kwestie techniki legislacyjnej od tego, co wyrażały i jakie wartości (czy antywartości) reprezentowały stanowione wówczas prawo, to oczywiście powyższa konstatacja może być w odniesieniu do niektórych aktów prawnych uzasadniona. Dobrą tego ilustracją może być Kodeks cywilny z 1964 r., który po odrzuceniu pewnych naleciałości ideologicznych (np. uprzywilejowania mienia państwowego) uchodził w powszechnej opinii za akt prawny stojący na bardzo wysokim poziomie legislacyjnym.

Czy jednak porównywanie prawa z okresu PRL i obecnego w ogóle ma sens? Czy nie porównujemy w gruncie rzeczy zjawisk nieporównywalnych? Czy opozycja między prawem „wczorajszym” a „dzisiejszym”, wyrażająca się w dość powszechnym przekonaniu, że kiedyś prawo stało na wyższym poziomie techniczno-legislacyjnym, nie jest – przynajmniej w przypadku, kiedy „wczoraj” a „dzisiaj” zostało przedzielone fundamentalną zmianą ustrojową, nazbyt dużym uproszczeniem? Warto przynajmniej zastanowić się nad tym, jaki wpływ na legislację wywarły procesy transformacyjne z przełomu lat 80. i 90. XX w.

2.

Okres transformacji ustrojowej, zapoczątkowany konsensusem politycznym zawartym przy Okrągłym Stole, symbolicznie zakończony wejściem w życie Konstytucji z 1997 r.⁶, oznaczał fundamentalne przeobrażenie wszystkich dziedzin życia publicznego. Budowanie nowego ładu politycznego, gospodarczego i społecznego wymagało nie tylko zaprojektowania docelowych rozwiązań, przekonania do nich społeczeństwa, a następnie konsekwentnego ich wdrażania, lecz także wiązało się także z odpowiednimi zmianami w prawie. Teoretycznie działania te powinny były odbywać się równolegle, jednak dynamika procesów społecznych nie zawsze na to pozwalała. Zwłaszcza na początku transformacji zmiany prawa podążały z pewnym opóźnieniem za zmianami instytucjonalnymi, erozja systemu politycznego wyprzedzała zmiany prawa, a ustrój formalnoprawny różnił się od stanu rzeczywistego. W sposób jaskrawy było to widoczne szczególnie w drugiej połowie 1989 r., kiedy to w czasie największego przesilenia politycznego formalnie obowiązywały przepisy Konstytucji PRL, przewidujące m.in. przewodnią rolę partii komunistycznej czy sojusz z ZSRR, choć po ukonstytuowaniu się tzw. Sejmu kontraktowego, a na pewno po powołaniu we wrześniu 1989 r. nowego rządu z pierwszym niekomunistycznym premierem zasady te w praktyce były martwe.

Owo rozchwianie prawno-instytucjonalne z początków transformacji ustrojowej, a więc rozminięcie się systemu politycznego z porządkiem formalno-prawnym, było raczej wyrazem pewnego realizmu politycznego środowisk opozycyjnych, aspirujących nie tylko do przejęcia władzy, ale przede wszystkim do przeprowadzenia gruntownych zmian w państwie, a nie akceptacją dotychczasowej praktyki ustrojowej, znanej z poprzedniego systemu, kiedy to prawo miało charakter czysto instrumentalny względem polityki. Zanegowanie tego stanu rzeczy, a więc odejście od całkowitego woluntaryzmu politycznego i prawnego, miało być – przynajmniej w warstwie deklaratywnej – zacząłkiem nowego ładu konstytucyjnego. Głównym jego filarem stała się zasada demokratycznego państwa prawnego, wprowadzona do Konstytucji PRL nowelą z grudnia 1989 r., a później ugruntowana w nowej ustawie zasadniczej⁷.

6 S. Wronkowska okres ten nazwała „prowizorium konstytucyjnym” – *eadem*, *Na czym polega...*, s. 112.

7 „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.).

3.

Urządzenie spraw publicznych w budowanym od podstaw demokratycznym państwie prawnym wpłynęło na zmianę zasad tworzenia prawa. Chodziło nie tylko o wprowadzenie bardziej przejrzystych procedur prawotwórczych i uporządkowanie systemu źródeł prawa, ale także o nową aksjologię systemu ustrojowego państwa i wynikające z niej inne postrzeganie roli i znaczenia prawa. Zerwanie z totalitaryzmem oznaczało stopniowe odchodzenie od typowego dla państw niedemokratycznych systemu prawa represyjnego. W tego typu systemach chodzi przede wszystkim o zapewnienie porządku; władza oczekuje posłuszeństwa od obywateli (nieposłuszeństwo *per se* jest karane jako przestępstwo), a przymus ma charakter ekstensywny. Prawo represyjne jest podporządkowane polityce i traktowane instrumentalnie. Oczywiście prawo zawsze jest narzędziem sprawowania władzy, bo służy do osiągnięcia określonych celów, które są wytyczane przez polityków, jednak w systemie represyjnym jest ono pozbawione pewnych autonomicznych wartości, „słabo” wiąże rządzących⁸, a jego tworzenie ma charakter woluntarystyczny⁹. Zdaniem Sławomiry Wronkowskiej „prawodawstwo woluntarystyczne może mieć wiele odmian – od despotycznego, w którym twórca prawa działa w sposób ostentacyjnie arbitralny i posłuch dla stanowionych norm wymusza siłą, do prawodawstwa łagodniejszego, paternalistycznego. Polskie prawodawstwo w latach poprzedzających zmianę z 1989 r. było prawodawstwem paternalistycznym, charakteryzującym się między innymi tym, że prawodawca bywał niekiedy skłonny do ustępstw i kompromisów, ale sam wyznaczał ich granice”¹⁰. Oczywiście nawet ta łagodniejsza odmiana prawodawstwa woluntarystycznego nie mieściła się w ramach aksjologii demokratycznego państwa prawnego i choć już pod koniec okresu realnego socjalizmu wprowadzano pewne elementy obce dla prawa represyjnego (sądownictwo administracyjne i konstytucyjne oraz Rzecznika Praw Obywatelskich), zresztą w dużej mierze fasadowe, to i tak zdaniem S. Wronkowskiej „dla paternalistycznego prawodawstwa

8 Zob. P. Nonet, P. Selznick, *Law & Society in Transition. Towards Responsive Law*, London–New York 2017, s. 16.

9 Zob. E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, s. 38.

10 S. Wronkowska, *Proces prawotwórczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2, s. 113.

okazały się [one – przyp. J.S.] dysfunkcjonalne”, rozpoczynając w Polsce „swoistą rewindykację kultury prawnej”¹¹.

A zatem transformacja ustrojowa w Polsce, podobnie jak w większości innych państw realnego socjalizmu, prowadziła do zastąpienia prawa represyjnego systemem prawa autonomicznego, które w schemacie zaproponowanym przez Philippe Noneta i Philipa Selznicka jest kolejną, wyższą fazą rozwoju prawa, charakterystyczną dla ustrojów demokratycznych. Prawo autonomiczne powstaje w wyniku konsensusu politycznego; żeby tworzyć prawo, trzeba najpierw wygrać wybory, a więc przekonać ludzi do programu i proponowanych zamierzeń, a zatem prawo w większym stopniu ma charakter niezależny względem polityki. Przymus jest kontrolowany, reguły prawne są generalne i wiążą w równym stopniu rządzących i rządzonych, uzasadnienie decyzji prawnych preferuje zgodność z prawem¹², kluczowa jest też rola sądów. W systemie prawa autonomicznego prawotwórstwo oparte jest na modelu legalistycznym¹³, a jedną z jego fundamentalnych zasad ustrojowych stanowi zasada legalizmu, zgodnie z którą wszystkie organy państwa dla podejmowania decyzji potrzebują podstawy prawnej. Zasada, że „dozwolone jest wszystko to, czego prawo nie zakazuje”, obowiązuje w sferze prywatnej, natomiast w odniesieniu do organów władzy państwowej działa inna zasada – „można tylko to, co jest prawem dozwolone, trzeba to, co jest prawem nakazane”.

Zmiany aksjologicznych podstaw tworzenia prawa, jakie zaszły w wyniku transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r., polegały przede wszystkim na uznaniu praw i wolności jednostek oraz licznych zasad państwa prawa, które wytyczyły granice swobody władzy prawodawczej. Zdaniem S. Wronkowskiej „pozwoliło to podjąć trud przywracania prawu jego autonomicznych wartości. Stosunkowo precyzyjnie wskazano wtedy podmioty wyposażone w kompetencje prawodawcze i formy, w jakich prawo może być tworzone. Reguły tworzenia prawa stały się klarowniejsze i jawne [...]. Nader istotną zmianą było stopniowe porządkowanie rozchwianego i otwartego systemu źródeł prawa. Jego ostatecznej reformy dokonano w 1997 r. w Konstytucji, ale przecież już wcześniej zaniechano wydawania tzw. aktów samo-

11 S. Wronkowska, *Proces prawotwórczy...*, s. 114.

12 Zob. P. Nonet, P. Selznick, *op. cit.* Najwyższą fazą rozwoju prawa według tych autorów jest tzw. system prawa responsywnego, w którym prawo jest „otwarte” na potrzeby i dążenia społeczne, przymus jest zastąpiony samoograniczającymi się zobowiązaniami, uzasadnienie decyzji prawnych ma charakter celowościowy, a tworzenie prawa – społeczny.

13 Zob. E. Kustra, *op. cit.*, s. 40.

istnych, zwłaszcza nieopartych na ustawowym upoważnieniu uchwał Rady Ministrów, wyznaczano coraz szerszy zakres spraw, których uregulowanie wymaga ustawy (tzw. materię ustawową) oraz coraz bardziej podporządkowywano akty wykonawcze ustawie. Zmieniała się także praktyka ogłaszania aktów normatywnych. System tworzenia prawa nabrał wyraźnie cech modelu legalistycznego¹⁴.

4.

Warto zastanowić się nad tym, co powyższe zmiany oznaczały dla legislacji. Przede wszystkim prawo zyskało na znaczeniu jako rzeczywiste, a nie – jak było wcześniej – fasadowe narzędzie regulacji stosunków społecznych i politycznych. Prawo stało się po prostu bardziej egzekwowalne, gdyż zwiększyła się rola organów ochrony prawnej, powołanych do stania na straży porządku prawnego (np. sądów, Rzecznika Praw Obywatelskich itd.). Nawet jeśli organy te działały wcześniej, to przecież dopiero od rozpoczęcia transformacji ustrojowej zyskały realne znaczenie dla realizacji powierzonych im zadań. W państwie totalitarnym wszystkie organy również mają charakter w mniejszym lub większym stopniu totalitarny. Jeszcze do 28 grudnia 1989 r. sędzią mogła zostać tylko taka osoba, która dawała rękojmię należytego wykonywania obowiązków sędziego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; przy obejmowaniu urzędu sędziego ślubował m.in. stanie na straży politycznego, społecznego i gospodarczego ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej czy ochranianie zdobyczy ludu pracującego i własności społecznej. Wreszcie Rada Państwa (a od 19 lipca 1989 r. Prezydent PRL), na wniosek Ministra Sprawiedliwości, odwoływała sędziego, jeżeli nie dawał on rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego. Sędziowie-strażnicy ustroju byli gwarancją tego, że w razie potrzeby w sporze między obywatelami a władzą polityczną (jeśli w ogóle spór taki przypadkowo przyszedłby im rozpoznawać) staną po stronie tej ostatniej. W końcu w prawie o ustroju sądów powszechnych z 1985 r. wyraźnie zapisano, że sądy „stoją na straży praworządności ludowej” (art. 1 § 1), ich zadaniem „jest ochrona porządku prawnego, a w szczególności: 1) politycznego i społeczno-gospodarczego ustroju Polskiej

14 S. Wronkowska, *Proces prawotwórczy...*, s. 114.

Rzeczypospolitej Ludowej, 2) własności społecznej, 3) praw i prawem chronionych interesów instytucji i przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni oraz organizacji społecznych ludu pracującego [...]” (art. 3)¹⁵, a „realizując wymiar sprawiedliwości, sądy powszechne powinny oddziaływać wychowawczo w zakresie przestrzegania zasad praworządności, sprawiedliwości społecznej, dyscypliny pracy, troski o mienie społeczne oraz zapobiegania naruszeniom prawa, zgodnie z zasadami i celami ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” (art. 4). Dopiero transformacja ustrojowa rozpoczęta w 1989 r. umożliwiła zerwanie związków formalnych między władzą polityczną a organami ochrony prawnej i – deklaratywne przynajmniej – odejście od prymatu polityki nad prawem. Jedynym łącznikiem pomiędzy tymi dwoma światami stało się więc prawo, które w demokratycznym państwie prawnym pochodzi od narodu i powinno odpowiadać pewnym standardom i wartościom, a także zawierać jasne i precyzyjne dyrektywy postępowania. Nie mając wpływu na sądownictwo, władza polityczna dąży do ścisłego wysławiania przepisów, tak by wykluczyć zmianę intencji prawodawcy przez wyroki sądów. Ogranicza się zatem rolę klauzul generalnych, a przepisy stają się coraz bardziej szczegółowe, nierzadko kazuistyczne. To z kolei prowadzi do spirali legislacyjnej, czyli zmian prawa w reakcji na działalność sądów. Kazuistyka rzadko kiedy daje jednak dobre rezultaty, częściej prowadzi do rozdrobnienia regulacji, przez co psuje system prawny z natury oparty na normach generalnych i abstrakcyjnych.

Jak wcześniej wspomniano, w reżimie prawa autonomicznego reguły prawne wiążą w takim samym stopniu rządzących i rządzonych, wobec tego – zgodnie z zasadą legalizmu – każdy organ państwa może działać tylko na podstawie i w granicach prawa, co podlega kontroli sądowej, a za pośrednictwem mechanizmów demokratycznych także kontroli społecznej. Działanie poza prawem rodzi określone konsekwencje zarówno polityczne, jak i prawne. Jeśli nie ma podstawy prawnej dla podjęcia określonego działania, a istnieje taka potrzeba, wówczas taką podstawę prawną należy po prostu stworzyć. Musi to być podstawa szczegółowa, a nie jakieś wytyczne czy ogólnie określone kompetencje, które w przeszłości służyły do wydawania aktów instrukcyjnych czy uchwał samoistnych. W okresie PRL takie akty, zwane prawem powielaczowym, stwarzały jedynie pozór podstawy prawnej, a w rzeczywistości były przejawem pełnego woluntaryzmu. Dlatego w nowej Konstytucji uporządko-

15 Dopiero na końcu tego przepisu mowa była o ochronie „osobistych, rodzinnych i majątkowych praw oraz prawem chronionych interesów obywateli”.

wano system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, skutecznie eliminując praktykę rządzenia za pomocą prawa powielaczowego. Tym samym komponent prawny w postaci właściwej podstawy prawnej stał się immanentnie powiązany z jakością sprawowania władzy przez organy państwa; złe prawo osłabia skuteczność realizowania zadań publicznych w takim samym stopniu, jak niekompetentni urzędnicy czy nieudolni politycy. Trzeba jednak odnotować, że podniesienie rangi zagadnień prawnych przyczyniło się do swoistej fetyszyzacji prawa, czyli traktowania prawa jako złotego, a – co gorsza – jedynego środka do rozwiązywania problemów społecznych. Tak rozumiana fetyszyzacja prawa jest możliwa właściwie tylko w systemach demokratycznych, ponieważ tylko w nich prawo jest traktowane poważnie. Problem pojawia się jednak wówczas, kiedy uchwalenie prawa kończy, a nie rozpoczyna proces załatwiania spraw. Ileż to razy słyszymy składane na koniec kadencji parlamentu raporty na temat liczny uchwalonych ustaw i to bynajmniej nie w negatywnym kontekście przeregulowania życia społecznego, a wprost przeciwnie – jako dowód dobrze wykonanych zadań przez posłów. Tym samym liczba uchwalonych ustaw staje się w opinii polityków miernikiem dobrze wykonanej pracy. Jeszcze częściej słyszymy z ust parlamentarzystów, pytanych o rozwiązane przez nich problemy nurtujące zwykłych obywateli, że przecież przyjęte zostały stosowne ustawy, które „kompleksowo” te problemy rozwiązują. To przekonanie, że uchwalenie przepisów wystarcza do załatwienia sprawy, ma oczywiście coś z myślenia magicznego, wywiera jednak duży wpływ na proces legislacyjny. Po pierwsze, sprzyja mnożeniu regulacji. Stosunkowo łatwo jest zmienić prawo, trudniej rozwiązać rzeczywisty problem. Dlatego rodzi się pokusa, by sięgać po środki najprostsze, tym bardziej, że można wówczas szybko ogłosić sukces. Z reguły nie służy to jednak samemu prawu. W grę wchodzi wówczas problemy, które Ewa i Janusz Łętowscy zaliczają do sfery psychologii politycznej, czyli np. „domaganie się przez decydujące gremia polityczne szybkiego, efektywnego, spektakularnego sukcesu za wszelką cenę (może nim być właśnie uchwalenie oczekiwanej przez publiczność ustawy), co nie dopuszcza długich, wielostronnych i złożonych prac nad projektem”¹⁶. Prawo jest więc uchwalane często, a w razie potrzeby – także szybko. Czasami po to jedynie, by stworzyć dla władzy wykonawczej swego rodzaju alibi na wypadek, kiedy trzeba się będzie tłumaczyć z podejmowa-

16 *Prawo w systemie funkcjonowania państwa* [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 22.

nych działań. Łatwiej jest się wówczas podzielić odpowiedzialnością, a nawet uwolnić od niej, jeśli do porażki przyczyniła się także władza prawodawcza, która uchwaliła złe prawo (choć w systemie parlamentarno-gabinetowym wraz z władzą wykonawczą tworzy w istocie tę samą „władzę polityczną”).

5.

Dużym wyzwaniem dla prawodawcy krajowego stała się także integracja prawna w ramach Unii Europejskiej. Odniesienie się do tego problemu wymagałoby osobnego studium, dlatego w tym miejscu poprzestanę jedynie na wyrażeniu przekonania o wadliwości przyjętej przez polskiego ustawodawcę metody implementacji prawa unijnego. Nie wdając się w szczegółową analizę, ograniczę się do stwierdzenia, że nazbyt często wdrożenie dyrektyw Unii Europejskiej polega na uchwalaniu prawa będącego dosłownym ich tłumaczeniem. W ten sposób w krajowy porządek prawny zostają „wszczepiane” przepisy, które do niego nie pasują ze względu na charakter, krąg adresatów i mechanizmy funkcjonowania. Nie trzeba nikogo przekonywać, jak wielkie szkody dla spójności systemu prawnego przynoszą tego typu praktyki.

6.

Mamy zatem obecnie stan, w którym tworzy się coraz więcej prawa, nie zawsze dobrego jakościowo. Jak wynika z dotychczasowych rozważań, paradoksalnie odpowiada za to, do pewnego przynajmniej stopnia, wzrost znaczenia prawa jako regulatora stosunków społecznych. Zasada legalizmu wyklucza możliwość rządzenia za pomocą prawa powielaczowego, a logika systemu politycznego, jaki ukształtował się po 1989 r., wymusza często szybkie i niestety nie zawsze dopracowane zmiany regulacji prawnych. Prawo co prawda wyraża pewne wartości autonomiczne, ale nie do końca udało się uniknąć jego instrumentalnego wykorzystywania. Mimo deklarowanego uniezależnienia prawa od polityki wpisuje się ono jednak w procesy polityczne, nie tylko dlatego, że jest jednym z instrumentów sprawowania władzy, lecz także dlatego, że organy władzy ustawodawczej uwikłane są w najwyższym stopniu w walkę stricte polityczną, a prawo bywa

składane w ofierze na ołtarzu tej walki. Oczywiście okoliczności te nie tłumaczą prawodawcy ze złego prawa, ale z pewnością stwarzają dla legislatorów wyzwania, których nie było wcześniej. Dopelnieniem obrazu współczesnej legislacji jest także wadliwy – jak się zdaje – model implementacji prawa wtórnego Unii Europejskiej, który przyczynia się do pogłębienia niespójności w ramach krajowego systemu prawnego.

Jakub Stelina

SUMMARY

Legislation after the systemic transformation

The author discusses selected conditions for creating law after the political transformation in Poland. In a democratic state ruled by law, the law is a real and important regulator of social and political relations, which in turn leads to the fact that there are more and more regulations, while the logic of the political system that was shaped after 1989, often requires quick and unfortunately not always refined changes in legal regulations. Although the law expresses some autonomous values, its instrumental use was not entirely avoided. These circumstances do not explain the lawmakers of bad law, but they certainly create a number of challenges for the legislators, which certainly did not exist before 1989. The picture of contemporary legislation is also complemented by a flawed – as it seems – model of the implementation of the second law of the European Union, which contributes to deepening inconsistencies within the national legal system.

Jakub Stelina, professor, habilitated doctor of legal sciences, judge of the Constitutional Tribunal, works at the University of Gdańsk, specializes in labor law, clerical law and social security law. He is the author, co-author, editor and co-editor of over 100 scientific publications, including several books, incl. commentary to the Labor Code and the Act on the performance of the mandate of a deputy and senator. He is the author of textbooks on labor law and clerical law, monographs on collective labor agreements and the legal nature of employment relationships with appointment and employment relationships for persons serving as state bodies; ORCID: 0000-0003-2871-1413.

Anna Łabno, prof. nauk prawnych. Specjalistka prawa konstytucyjnego, pracownik naukowy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz Akademii Nauk Stosowanych w Tarnowie. Autorka wielu publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego porównawczego (Portugalia i Hiszpania, m.in. *Iberyjska droga do demokracji: studium prawnokonstytucyjne*, 1997 r.) oraz polskiego prawa konstytucyjnego (m.in. redaktor naukowy i współautorka trzypięciotomowej monografii poświęconej idei solidaryzmu *Idea solidaryzmu we współczesnej filozofii prawa i polityki*, 2012 r.; *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym*, 2015 r.; *Państwo solidarne*, 2018 r. oraz monografii *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej po 20 latach obowiązywania*, 2020 r.), a także wielu ekspertyz i opinii naukowych. W latach 1997–2001 radca w Trybunale Konstytucyjnym. Członek Zespołu Ekspertów do Spraw Problematyki Trybunału Konstytucyjnego powołanego przez Marszałka Sejmu w 2016 r. Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów od 2016 r.; ORCID: 0000-0002-2669-2733.

ARTYKUŁY

Zasada nadrzędności Konstytucji a ochrona jej podstawowych zasad. Wybrane zagadnienia

Anna Łabno

50-lecie powstania Rady Legislacyjnej i jednocześnie przypadająca również w 2022 r. 25. rocznica uchwalenia Konstytucji¹ to bardzo dobra okazja, by podzielić się kilkoma refleksjami na temat koncepcji źródeł prawa przyjętej w Konstytucji z 1997 r., w tym przede wszystkim najważniejszą dla niej zasadą nadrzędności ustawy zasadniczej. To także okazja do zastanowienia się nad realizacją funkcji przypisywanych konstytucji i w związku z tym możliwością wykorzystania tego aktu do osiągania celów, które stawia sobie ustrojodawca. Na początku warto jednakże przedstawić podstawowe cechy zreformowanego systemu źródeł prawa, który przyjęła Konstytucja. Pozwala to bowiem lepiej dostrzec znaczenie tej reformy dla zapewnienia realizacji przez państwo jego podstawowych celów.

1.

W państwie demokratycznym formą działania państwa jest norma prawna. W Konstytucji stanowi o tym art. 7, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Norma prawna nie tylko jednak upoważnia do działania i wyznacza jego zakres, lecz także ustala granice ochrony interesów państwa i wyznacza granice wolności jednostki.

W konsekwencji kwestia uregulowania rodzajów źródeł prawa i odpowiednie ich usystematyzowanie mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia skuteczności działania państwa i ochrony interesów jednostki, w tym przede wszystkim jej pozycji względem organów władzy. Te właśnie założenia, mocno podbudowane negatywnym doświadczeniem zarówno stanowienia, jak

1 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

i stosowania prawa w okresie Polski Ludowej, zadecydowały o uregulowaniu w Konstytucji z 1997 r. odrębnego rozdziału poświęconego źródłom prawa. Zadecydowały również o przeprowadzeniu fundamentalnych zmian, które objęły kilka kwestii o doniosłym znaczeniu. W pierwszej kolejności, jako najważniejsze wskazać trzeba przyjęcie dualistycznej konstrukcji systemu źródeł prawa, a więc dokonanie podziału na źródła powszechnie obowiązującego prawa (jak stanowi art. 87 ust. 1 Konstytucji) i źródła prawa wewnętrznie obowiązującego (zgodnie z art. 93 Konstytucji)². Reforma ta miała także na celu zamknięcie katalogów tych źródeł prawa. Udało się ją zrealizować tylko w pierwszym przypadku, natomiast odnośnie do katalogu prawa wewnętrznego uznano to ostatecznie za praktycznie niemożliwe. W zakresie aktów prawa powszechnego nie ma więc możliwości stanowienia aktów prawnych, które nie znajdowałyby się w konstytucyjnym katalogu, który obejmuje Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Takie konstytucyjne uregulowanie ma na celu wykluczenie możliwości wydawania, w szczególności przez organy władzy wykonawczej, aktów prawnych, które nie są konstytucyjnie ustanowione i tym bardziej nie mają umocowania w ustawie, a miałyby mieć skuteczność powszechną. Dlatego też powyższe rozwiązanie ma fundamentalne znaczenie. Przyjęta konstrukcja katalogu źródeł prawa chroni jednostkę przed nadużyciem władzy. Prawo obowiązujące powszechnie jest więc wydawane tylko w formie aktów enumeratywnie wskazanych w Konstytucji i jedynie przez podmioty wskazane w ustawie zasadniczej. Pozostając jeszcze w zakresie podstawowych ustaleń dotyczących reformy źródeł prawa, trzeba zwrócić uwagę, że akty prawa wewnętrznego tworzą katalog otwarty zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo. W przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie tworzą systemu aktów powiązanych, gdyż mogą być adresowane tylko do jednostek organizacyjnie podporządkowanych podmiotom wydającym te akty. Jednak, co należy podkreślić, akty prawa wewnętrznego pozostają w ścisłym związku z aktami prawa powszechnie obowiązującego, gdyż na podstawie art. 93 ust. 3 Konstytucji są im podporządkowane.

Kolejnym szczególnie istotnym aspektem zmian w systemie źródeł prawa była nowa regulacja koncepcji ustawy. Zgodnie z obowiązującym unormowa-

2 Zob. M. Wiącek, *Komentarz do art. 87 [w:] Konstytucja. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 64–65; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 7, Warszawa 2020, s. 142 i n.

niem akt ten pochodzi wyłącznie od parlamentu, gdyż Konstytucja nie przewiduje żadnych aktów prawnych, które byłyby ustawie równorzędne i stanowione z upoważnienia parlamentarnego, czy to przez Prezydenta, czy to przez Radę Ministrów, jak przewidywał art. 23 małej konstytucji³. Stanowienie tego rodzaju aktów dopuszczają konstytucje wielu krajów. Natomiast w Polsce ustawa jest wyłącznie aktem parlamentu. Wyłączność parlamentu w zakresie stanowienia ustawy oznacza, że akt ten jest stanowiony przez organ mający legitymację wyborczą. Jeżeli weźmiemy pod uwagę zakres przedmiotowy ustawy, to możemy stwierdzić, że władza ustawodawcza w pełni należy do parlamentu, ponieważ nie ma od tego wyjątku na rzecz innego podmiotu władzy w Polsce⁴. W konsekwencji zasadne będzie też twierdzenie, że o wyborze i normatywnej konkretyzacji regulowanych materii decyduje parlament, stanowiąc ustawy.

Drugim zagadnieniem, którego znaczenia nie sposób przecenić, jest zmiana zakresu przedmiotowego ustawy. Zasadę wyłączności ustawy zastąpiono zasadą zupełności koniecznego zakresu ustawy. Jest to konsekwencja uregulowania w art. 92 ust. 1 Konstytucji obowiązku wydawania rozporządzenia na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, a więc przyjęcia zasady, że każdy akt prawa powszechnie obowiązującego musi mieć podstawę prawną w ustawie⁵.

Nie oznacza to bynajmniej, że nie istniały problemy z ustaleniem zakresu treści ustawy w sposób konkretny. Wypracowaniu pewnego modelu stanowienia treści ustawy i jednocześnie określeniu w ten sposób zakresu przedmiotowego aktu wykonawczego służą praktyka legislacyjna i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a także stanowisko doktryny prawa. Ostatecznie, ustalona zasada rozdziału materii pomiędzy te dwa jedyne akty prawa powszechnie obowiązującego na szczeblu ustawy zakłada, że kryterium powinien być stopień szczegółowości (głębokości) regulacji ustawowej. Ale jaka jest miara owej głębokości? Na to pytanie odpowiedź może być udzielona tylko w odniesieniu do konkretnej sytuacji, ale są wyznaczone pewne dodatkowe kryteria, które zawężają granice działania ustawodawcy, obiektywizując ten proces. Zalicza

3 Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426; z 1995 r. Nr 38, poz. 184 i Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488).

4 Dla uzyskania pełnego obrazu znaczenia ustawy trzeba byłoby jednakże uwzględnić skutki związania Polski prawodawstwem Unii Europejskiej. Jest to jednak zagadnienie na tyle obszerne, że wykracza poza ramy niniejszego opracowania i jako takie nie jest przedmiotem analizy.

5 Zob. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 154 i przywołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

się do nich kategorię spraw, której regulacja dotyczy oraz jej związek z sytuacją prawną jednostki⁶. Zwłaszcza drugi z czynników ma istotne znaczenie zarówno ustrojowe, jak i wynikające z ochrony wolności jednostki.

Poprzestanie na takim ujęciu przedmiotu ustawy nie wyjaśnia w pełni złożoności tego zagadnienia. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że na pozycję ustrojową ustawodawcy, a ściślej rzecz biorąc – na zakres jego samodzielności w ramach wyznaczonych wyżej przesłanek, wpływa w znaczącym stopniu także podporządkowanie prawu międzynarodowemu oraz przede wszystkim prawu Unii Europejskiej. W art. 9 Konstytucji uregulowana została zasada podporządkowania prawu międzynarodowemu, gdyż stanowi on, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”, a szczególne znaczenie ma związanie międzynarodowymi standardami demokratycznymi⁷. Natomiast konsekwencje ustrojowo-prawne wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej wyznaczone są z jednej strony treścią traktatów unijnych przyjętych zgodnie z art. 9 Konstytucji, a z drugiej – decydujące znaczenie mają dwa postanowienia Konstytucji: art. 90 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”, i art. 91 ust. 3, zgodnie z którym „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Przedstawione zasady recepcji prawa międzynarodowego oraz prawa unijnego mają fundamentalne znaczenie ustrojowe, ale wyznaczają formalne granice związania Rzeczypospolitej prawem obcym dopiero po uwzględnieniu zasady nadrzędności Konstytucji uregulowanej w art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej. Oznacza to bowiem, że ustawa, jako podporządkowana Konstytucji, służy jednocześnie wykonaniu jej postanowień. Treść ustawy musi pozostawać w zgodzie z tekstem Konstytucji, której jest narzędziem realizacji.

6 Zob. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 154–155

7 Na ten temat zob. J. Jaskiernia, *Istota i charakter prawny związania suwerennego państwa polskiego międzynarodowymi standardami demokratycznymi* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 397 i n.; L. Garlicki, *Standardy demokratyczne Rady Europy a Konstytucja RP (doświadczenia praktyki ustrojowej)* [w:] *Dwadzieścia lat...*, s. 413 i n.

Przedstawione założenia mają jednak wyłącznie charakter formalny i służą spełnieniu zasady hierarchiczności norm prawnych, natomiast nie dają bezpośredniej odpowiedzi na pytanie o sposób ustalania i weryfikowania zależności materialnej w układzie pionowym, rozumianej jako obowiązek wypełniania postanowień ustawy zasadniczej.

Ustawodawca zwykły ma więc obowiązek stanowienia prawa w zgodzie z Konstytucją. W szczególności oznacza to, że u podstaw jego działania leży zobowiązanie do konkretyzacji celów i funkcji państwa w taki sposób, jaki jest przewidziany w ustawie zasadniczej.

2.

Konstytucja nie zawiera rozdziału, który poświęcony byłby celom czy funkcjom państwa, co w niektórych ustawach zasadniczych jest tak właśnie uregulowane. Nie oznacza to jednakże, by ustrojodawca nie wprowadził postanowień, które te materie regulują lub pozwalają konstruować zarówno cele, jak i funkcje państwa. Są one rozproszone w tekście Konstytucji, w tym również we wstępie do ustawy zasadniczej. Wśród najważniejszych, a przede wszystkich takich, które są wyodrębnione, wymienić należałoby wyrażoną w art. 5 ochronę niepodległości i nienaruszalności terytorium, zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, a także wskazane w rozdziale II Konstytucji zasadnicze kierunki polityki państwa, takie jak ochrona środowiska czy konsumentów. Przedstawione przykłady dotyczą pewnych szczegółowych kategorii dóbr, istotnych ze względu na ochronę państwa i obywateli, ale nie określają one w sposób całościowy zobowiązania do określonego kierunku działań, które miałyby tworzyć pewną wizję państwa i pozycji jednostki. Inaczej mówiąc, nie wskazują charakterystyki państwa jako takiego, czyli nie określają kompleksowo tożsamości ustrojowej. Taką funkcję spełnia tylko art. 1 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”⁸.

8 Nie ma w tym wypadku potrzeby przedstawienia szczegółowo kwestii dotyczących istoty wolności jednostki i charakterystyki państwa. Natomiast zasadne wydaje się uznać, że nie ma antynomii pomiędzy jednostką a państwem, które należałoby określić jako wspólnotę wspólnot.

Dobro wspólne unormowane jest w formie zasady-normy i nie wnikając w skomplikowane ustalenia teoretyczne, istotne jest z punktu widzenia tematyki tego opracowania, że przede wszystkim prawodawca jest zobowiązany do stanowienia takiego prawa, które w najwyższym stopniu pozwoli wykonać ten nakaz konstytucyjny⁹. Konieczne jest jednak ustalenie, jak należy rozumieć dobro wspólne. O tym decyduje ostatecznie naród, wykonując zwierzchnią władzę, a więc realizując swoją suwerenność, działający poprzez swoich przedstawicieli, jak przewiduje to art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji. Punktem wyjścia musi być jednak założenie, że naród uznaje Rzeczpospolitą za dobro wspólne i ten cel realizuje.

W polskim konstytucjonalizmie przyjmuje się, że Rzeczpospolita, a więc jednostki, rodziny i grupy społeczne stanowią wartość, wobec której państwo jest służebne i winno realizować odpowiednią politykę prowadzącą do osiągnięcia takich celów, które spełniają potrzeby ludzi i ich wspólnot¹⁰. To arystotelesowskie rozumienie celu istnienia i działania wspólnoty państwowej jest dla polskiej myśli ustrojowej i politycznej fundamentalne. Takie pojmowanie dobra wspólnego stanowi jednocześnie kryterium działania władzy¹¹. W obu tych ujęciach uwidacznia się rola państwa jako organizacji, na której spoczywa obowiązek umożliwienia realizacji przedstawionych założeń programowych. Nie oznacza to jednak, aby obywatele nie mieli obowiązku prawnego troski o dobro wspólne. Wynika to z art. 1 Konstytucji, ale jednoznacznie ujęte jest w art. 82 Konstytucji, który ma formę takiego właśnie nakazu.

Najogólniej można stwierdzić, że Januszem Trzcińskim, że dobro wspólne wspomniane w art. 1 obejmuje dobro państwa i dobro jednostki oraz relacje pomiędzy tymi podmiotami¹². Powyższe można ująć także w ten sposób, że dobro wspólne to „zbiór warunków umożliwiających członkom jakiejś wspólnoty osiągnięcie celów, które sami uważają za słuszne, lub realizację swojej (swoich) własnej (własnych) rozumnej (rozumnych) wartości,

9 Zob. M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1 [w:] Konstytucja. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 183.

10 Zob. zwłaszcza M. Piechowiak, *op. cit.*, s. 185.

11 Zob. W. Arndt, *Dobro wspólne jako kryterium postępowania władzy [w:] Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013, s. 200–202.

12 Zob. J. Trzciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 25 i n.

w imię której (których) mogą oni ze sobą współpracować (pozytywnie i/lub negatywnie) w obrębie wspólnoty¹³. Takie rozumienie dobra wspólnego potwierdza suwerenne prawa narodu polskiego do stanowienia o jego konkretyzacji.

Zasada dobra wspólnego obejmuje wszystkie wartości konstytucyjne, zarówno unormowane w szczegółowych postanowieniach Konstytucji, jak i wynikające z autonomicznej treści art. 1¹⁴. Pozwala to uznać, że zasada ta jest punktem odniesienia dla innych wartości, które w jej świetle winny być stosowane¹⁵. W ten sposób zasada dobra wspólnego, wraz z innymi zasadami, które są z nią ściśle powiązane, stanowią tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej¹⁶.

Tym bardziej ważne jest dostrzeżenie w art. 1 jego wielowątkowej treści, która skłania do interpretacji następujących autonomicznych zakresów¹⁷:

- 1) wskazania koncepcji państwa i prawa, w tym szczególnie celów, które państwo i prawo powinny realizować oraz mechanizmów rządzących stosunkami jednostki z państwem i prawem;
- 2) konkretyzacji założeń wskazanych w pkt. 1 poprzez unormowania konstytucyjne, które stanowią tzw. społeczne warunki rozwoju;
- 3) ujęcia metaaksjologicznego służącego dookreśleniu treści składających się na zasadę dobra wspólnego, także poprzez niektóre postanowienia konstytucyjne, jak np. zawarte we wstępie do Konstytucji czy art. 30.

Zaprezentowana wyżej, z konieczności w bardzo skrótowej formie, charakterystyka zasady dobra wspólnego przyjętej w Konstytucji akcentuje przede wszystkim obowiązki państwa w dziedzinie ochrony dobra jednostki oraz jej wolności i praw¹⁸. Wskazuje, że jest to cel działania państwa, a także stanowione przez nie prawa. Wydaje się natomiast, że istotną wartością zasady dobra wspólnego powinno być także państwo wraz z całym aparatem władzy i innymi instytucjami, które umożliwiają prawidłowe jego działa-

13 J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, przeł. K. Lossman, Warszawa 2001, s. 173, cyt. za W. Arndt, *Dobro wspólne...*, przypis 3.

14 Zob. M. Piechowiak, *op.cit.*, s. 183–184 i przywołana tam literatura.

15 Zob. *ibidem*.

16 Zob. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 66–67; L. Trocsanyi, *Wokół prac nad ustawą zasadniczą Węgier. Tożsamość konstytucyjna a integracja europejska*, tłum. P. Króliczek, Warszawa 2017, s. 56 i n.

17 Zob. M. Piechowiak, *op. cit.*, s. 184–185.

18 Zob. *ibidem*, s. 185.

nie¹⁹. W związku z tym w większym stopniu powinno się dostrzegać te właśnie elementy zasady dobra wspólnego, które dotyczą państwa jako instytucji tworzonej przez wspólnotę narodową i powołanej formalnie do zapewnienia jednostce bytu określonego konstytucyjnie poprzez cele dobra wspólnego. Takie rozumowanie ma swoje umocowanie w samej idei dobra wspólnego, której realizacja ma nastąpić dzięki działaniom państwa. Jest to argument logicznie pierwszy, ale nie można byłoby przyjąć, że wystarczający. Trafnie pisze Paweł Kaczorowski, że „państwo gwarantuje stan pokoju wewnętrznego, bezpieczeństwa publicznego, stan integracji, czyli minimum wspólnoty, jedności moralnej, ideowej, dzięki której ludzie rozumieją się nawzajem, to znaczy mają świadomość, że coś istotnego ich łączy”²⁰. O istocie państwa, a w szczególności jego powstaniu i trwałości, decyduje ukształtowanie się więzi człowieka-obywatela z narodem i państwem. Zasadnicze znaczenie ma wspólnota dziejów, w tym również kultury. Zgodnie z koncepcją Arystotelesa państwo jest instytucją dla człowieka niezbędną, umożliwiającą godną egzystencję, jest tworem naturalnym, z którym każdy człowiek jest nierozdzielnie związany²¹.

Art. 1 Konstytucji zawiera także ideę państwa jako wspólnoty, która stanowi wartość ze względu na samą siebie i fakt realizowania potrzeby człowieka, by żyć we wspólnocie. Pewnego rodzaju dowodem na trafność tego rozumowania jest przetrwanie państwa polskiego mimo wszystkie przeciwności, o których nie miejsce tu pisać, ale pominięcie tego aspektu wskazywałoby na brak zrozumienia jego wartości w historii Rzeczypospolitej. Dobrem wspólnym są więc także państwo i jego instytucje²². Nie jest to jednak tylko wartość deklaratywna czy wręcz sentymentalna, choć waloru emocjonalnego nie można byłoby pominąć, ale wynika z niej obowiązek troski o ochronę państwa i jego stabilność. Dlatego słusznie zwraca się uwagę na konieczność wyposażenia instytucji państwa w ściśle określone cechy. Chodzi o takie, które z jednej strony zapewnią trwałość wspólnoty państwowej, a z drugiej będą sprzyjać realizacji polityki w duchu dobra wspólnego. Spełnienie takiej

19 Zwraca na to uwagę także M. Stębel, *Dobro wspólne a wybrane elementy konstytucyjnego modelu ustrojowego państwa* [w:] *Dobro wspólne...*, s. 140 i n.

20 P. Kaczorowski, *Państwo w czasach demokracji*, Warszawa 2005, s. 408.

21 Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Państwo jako dobro wspólne. Czy obywatele muszą być altruistami?* [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzcíńskiemu*, Warszawa 2012, s. 137.

22 Podobnie A. Młynarska-Sobaczewska, *op. cit.*, s. 136–137 i M. Stębel, *op. cit.*, s. 140–141.

koncepcji państwa wymaga przede wszystkim uznania jego niepodległości i suwerenności oraz potrzeby skutecznej ochrony takiego jego statusu.

Podsumowując, tylko państwo niepodległe i suwerenne jest zdolne podejmować działania, które powinny zapewnić jego trwałość, stabilność jako wspólnoty wspólnot²³ i prowadzić politykę w służbie dobra wspólnego. Wynika to z istoty państwa i funkcji, które wykonuje i jest potwierdzone zasadą dobra wspólnego oraz jednoznacznie postanowieniami art. 5 i wstępu do Konstytucji. Wiąże się z tym ściśle odpowiedzialność za realizowane funkcje, a przede wszystkim skuteczność podejmowanych działań. Można zatem powiedzieć, że państwo jest zobowiązane do artykulacji i ochrony w pierwszej kolejności tej kategorii interesów, które przesądzają o jego niepodległym i suwerennym bycie. Daje to możliwość podejmowania polityki realizacji dobra wspólnego na poziomie gwarantującym rozwój wspólnoty narodowej i indywidualnych potrzeb obywateli. Dopiero tak ujęte funkcje państwa pozwalają na rzeczywistą ochronę wolności jednostki.

Trafne jest zatem twierdzenie, że państwo działa na dwóch płaszczyznach, z których pierwsza, niejako tworząca fundamenty, dotyczy istoty państwa. Obejmuje zasady niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej oraz zwierzchniej władzy narodu. Ma zatem charakter państwowotwórczy, rozstrzygający o podmiotowości prawnomiedzynarodowej i w konsekwencji zdolności do wykonywania uprawnień władczych przez podmiot władzy najwyższej w państwie. Umożliwia realizację tych wszystkich celów, które mieszczą się w pojęciu dobra wspólnego i jako takie stanowią zobowiązanie polityczne państwa. Nie są one skonkretyzowane w Konstytucji, ale ujawniają się w systemie reprezentacji interesów i są artykułowane przez instytucje powoływane przez naród albo poprzez zastosowanie instytucji demokracji bezpośredniej.

Nakreślone w powyższy sposób sfery działania państwa pozostają w ścisłym związku, ale podkreślić należy szczególne znaczenie pierwszej, gdyż warunkuje ona możliwość wykonywania drugiej z wymienionych, przesądzając o suwerenności Rzeczypospolitej i narodu polskiego jako podmiotów władzy²⁴. Zasadne jest twierdzenie, że istnieje pomiędzy nimi genetyczny związek. Wynika on z naturalnej zależności, jaka zachodzi między państwem

23 Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *op. cit.*, s. 137.

24 Zob. A. Łabno, *Polityczność UE i jej konsekwencje dla ustrojów państw członkowskich. Analiza na przykładzie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Zarys problemu*, w druku.

jako wspólnotą wspólnot, wspólnotami i jednostkami, na rzecz których jest ono zobowiązane działać. Status państwa i wskazane wyżej zależności mają umocowanie w formie stanowionego prawa. Szczególne znaczenie ma Konstytucja, a także ustawy, które umożliwiają wykonanie postanowień ustawy zasadniczej, tworząc w ten sposób spójną całość. Ustawa jest narzędziem realizacji obowiązków państwa, które mają służyć wykonaniu art. 1 Konstytucji. Natomiast Konstytucja chroni w szczególny sposób to, co stanowi istotę państwa i dokonuje się poprzez realizację tych postanowień konstytucji, które kształtują obowiązek ochrony niepodległości i suwerenności.

To, co jest konstytucyjnie unormowane, ma charakter fundamentalny, określa tożsamość Konstytucji i państwa polskiego i jako takie jest chronione szczególną mocą prawną ustawy zasadniczej. Konstytucja nie służy więc do realizacji bieżących celów, ale wyznacza granice, w ramach których bieżąca polityka państwa powinna się mieścić i której powinna stanowić wykonanie. Odmienność funkcji konstytucji i pozostałych źródeł systemu prawa jest dostosowana do celów formułowanych dla państwa i jego instytucji.

3.

W następstwie powyższych ustaleń powstaje pytanie, w jakim stopniu Konstytucja pozwala realizować cele państwa polskiego określone zarówno w art. 1, jak i w przepisach rozproszonych w tekście. Po 25 latach obowiązywania Konstytucji wydaje się, że odpowiedź jest nie tylko możliwa, lecz także konieczna – konieczna ze względu na funkcje, jakie pełni każda konstytucja, i potrzebna, aby można było dokonać oceny stosowanych źródeł prawa.

Przede wszystkim w rozdziale I Konstytucji, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, a także we wstępie do ustawy zasadniczej wskazane są cele państwa polskiego, do których zalicza się w szczególności zachowanie niepodległości i ochronę suwerenności oraz troskę o Polskę rozumianą jako dobro wspólne. Cele te państwo wykonuje, uznając jako podstawowe założenie zasadę legalizmu uregulowaną w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym działać może tylko na podstawie i w granicach prawa. Państwo realizuje więc swoje obowiązki, posługując się systemem źródeł prawa przyjętym w Konstytucji, dla którego fundamentalne znaczenie ma art. 8 ust. 1, który stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Norma ta zobowiązuje

państwo do stanowienia i stosowania aktów prawnych zgodnie z treścią postanowień Konstytucji, a więc polityka państwa służąca wykonaniu jego zobowiązań jest podporządkowana ustawie zasadniczej. Ten aspekt ma szczególne znaczenie z punktu widzenia członkostwa Polski w Unii Europejskiej i konsekwencji, jakie to ma dla systemu źródeł prawa uregulowanego, w tym przede wszystkim zasady nadrzędności Konstytucji.

Zasada nadrzędności Konstytucji, wyrażona w art. 8 ust. 1, jest w pierwszej kolejności adresowana do ustawodawcy, którego obowiązkiem jest stanowienie przepisów prawa, które wykonują postanowienia ustawy zasadniczej. Jak to już zostało wskazane wcześniej, z postanowieniem tym ściśle wiąże się norma art. 91 ust. 3, której treść potwierdza i utrwała zasadę nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa. Bogusław Banaszak pisał, że „konstytucja jest *lex fundamentalis* całego systemu prawnego, a więc także różnych podsystemów normatywnych istniejących w państwie. Uwagi te zachowują aktualność także w warunkach dostrzeganego przez niektórych przedstawicieli nauki zjawiska multicentryczności (multicentryzmu) systemu prawa”²⁵ i to właśnie twierdzenie ma szczególne znaczenie dla prowadzonych rozważań.

Funkcja prawna Konstytucji umożliwia, poprzez uznanie nadrzędności norm tego aktu prawnego, kształtowanie ustroju państwa o ustalonej przez nie treści i z zachowaniem specyfiki charakterystycznej dla Rzeczypospolitej, przede wszystkim jej systemu aksjologicznego²⁶. W ten sposób utrwała się tożsamość, którą wyrażają w szczególny sposób zasady ustrojowe zawarte w rozdziale I Konstytucji, ale także we wstępie do ustawy zasadniczej, a wśród ich niepodległość i suwerenność, stanowiące fundamentalne cele polityki państwa, oraz zasada dobra wspólnego konstytuująca ideę państwa polskiego²⁷.

Kształt ustroju Rzeczypospolitej i cele państwa polskiego są ustanowione i podlegają ochronie, którą realizuje się za pomocą funkcji prawnej Konstytucji, a podstawowym narzędziem, które temu służy jest zasada jej nadrzędności. Nabiera ona szczególnego znaczenia w sytuacji członkostwa Polski w Unii

25 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 7, Warszawa 2015, s. 62–63.

26 Szeroko omawia znaczenie funkcji prawnej konstytucji J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020, s. 117–120 oraz 641–648.

27 Rozdzielam te cele, ponieważ tak też reguluje je Konstytucja, ale zarówno niepodległość, jak i suwerenność stanowią dobro wspólne i tak też jest to rozumiane w doktrynie prawa konstytucyjnego. Ponadto nie ulega wątpliwości, że znaczenie i niepodległości, i suwerenności wymaga także odrębnego uregulowania konstytucyjnego.

Europejskiej, która zwłaszcza w ostatnich latach tak wyraźnie poszerza granice swoich kompetencji, dążąc w ten sposób do przyspieszenia budowy federacji europejskiej. Można postawić pytanie, czy Konstytucja jest nadrzędna wobec prawa Unii Europejskiej? Czy art. 8 ust. 1 jest nadal narzędziem realizacji funkcji prawnej Konstytucji i służy ochronie niepodległości i suwerenności państwa polskiego? Pytania wydają się retoryczne, ale doświadczenia ostatnich lat wskazują, że dyskusja na te tematy wcale nie została zakończona, tym bardziej, że jest mocno uwarunkowana politycznie. Wszystkie próby zmiany Konstytucji w zakresie dotyczącym relacji źródła prawa Rzeczypospolitej i prawa Unii Europejskiej zakończyły się niepowodzeniem. Warto w tym miejscu przypomnieć projekt nowelizacji Konstytucji przedstawiony w 2010 r. przez specjalny zespół naukowy powołany przez ówczesnego Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego w 2009 r.²⁸ Przygotowany wówczas dodatkowy rozdział Konstytucji poświęcony członkostwu Polski w UE zawierał m.in. przepis (art. 227g), który w swojej pierwotnej wersji przyjmował, że prawo UE miałoby stanowić część krajowego porządku prawnego i być stosowane według zasad wynikających z traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (art. 227g ust. 1). W konsekwencji stosowanie art. 91 ust. 3 Konstytucji miało być ograniczone do aktów prawa międzynarodowego, a podstawowy dla systemu źródeł prawa w Polsce art. 8 ust. 1 utraciłby swoją funkcję „strażnika Konstytucji” w odniesieniu do prawa stanowionego w Unii Europejskiej. W ostatecznej wersji projektu zrezygnowano z regulacji zawartej w art. 227g ust. 1, pozostawiając jedynie unormowanie, zgodnie z którym „Rzeczpospolita podejmuje działania niezbędne dla zapewnienia skuteczności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym” (art. 227 ust. 2)²⁹.

Konsekwencje przyjęcia takiej regulacji nie były trudne do przewidzenia również w okresie, w którym powstawały, a jeśli poddać je analizie z punktu widzenia aktualnych stosunków pomiędzy Rzeczpospolitą a Unią Europejską, to ocena znaczenia prawnego projektowanej zmiany staje się jednoznaczna. Tym bardziej, gdy weźmie się pod uwagę coraz intensywniejsze próby federalizacji Unii Europejskiej, realizowane nie tylko poprzez politykę faktów dokonanych, lecz także działania zinstytucjonalizowane³⁰.

28 Szeroko omawia ten projekt A. Kustra, „Euronowelizacja” w *projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 31 i n.; J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 1, s. 3 i n.

29 Druk sejmowy nr 3598.

30 Zob. A. Łabno, *op. cit.*, w druku.

Aktualne są zatem poglądy przedstawione już we wczesnym okresie obowiązywania Konstytucji. Trafne jest więc stanowisko przedstawione przez Kazimierza Działochę, który stwierdza, że „zgodnie z art. 91 ust. 3, zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE odnosi się do ustaw, lecz nie do konstytucji. Art. 91 ust. 3 pozwala w konsekwencji rozstrzygnąć kolizję między prawem wspólnotowym i ustawami krajowymi, na płaszczyźnie stosowania prawa, na korzyść tego pierwszego prawa, lecz nie przeciw konstytucji. W ten sposób konstytucja zachowuje swoją nadrzędność nad prawem wspólnotowym, chociaż nie określa sposobu rozwiązania ewentualnej kolizji między prawem UE a konstytucją”³¹.

Pogląd ten znajduje potwierdzenie w stabilnej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Ma to zasadnicze znaczenie dla zachowania prymatu Konstytucji i w ten sposób uznania szczególnej funkcji tego aktu dla ochrony suwerenności Rzeczypospolitej.

Najistotniejsze jest jednak stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie znaczenia prymatu Konstytucji dla ochrony zasady suwerenności Rzeczypospolitej. Już w pierwszym wyroku, dotyczącym traktatu akcesyjnego, Trybunał zaznaczył, że zasada nadrzędności Konstytucji jest ściśle powiązana z suwerennością Rzeczypospolitej³². Stwierdził, że „normy Konstytucji stanowią wyraz suwerennej woli Narodu i dlatego nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją)”³³. Stanowisko to podtrzymał w wyroku dotyczącym konstytucyjności Traktatu z Lizbony, a także w wyrokach wydawanych w kolejnych latach³⁴. W wyroku z 2021 r. wyraźnie stwierdził, że „w aspekcie prawnym, suwerenność to taki stan prawny, który obejmuje niezależność od innych państw i władzę najwyższą w obrębie państwa. W tym rozumieniu suwerenność znaczy także wyłączną zdolność państwa do samookreślenia się prawnego [...], w wypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym wymiar sprawiedliwości) obejmuje zakaz ich przekazywania”³⁵ (część III, pkt 2.2 uzasadnienia).

31 K. Działocha, *Komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 287.

32 Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 316–317 i przywołana tam literatura.

33 Uzasadnienie wyr. TK z dnia 11 maja 2005 r. (K 18/04), cyt. za P. Tuleja, *Komentarz...*, s. 316.

34 Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

35 Wyr. TK z dnia 14 lipca 2021 r., s. 26, (P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49).

Trzeba jednocześnie podkreślić, że Rzeczpospolita w całym okresie swojego członkostwa w Unii Europejskiej, a także w latach poprzedzających, opowiadała się zdecydowanie za wykładnią prawa polskiego, w tym Konstytucji, przychylną prawu Unii Europejskiej. Zostały jedynie wskazane i są stosowane nieprzekraczalne granice wyznaczone zasadą suwerenności, których organy państwa polskiego są zobowiązane strzec. Oznacza to obowiązek uznania nadrzędności Konstytucji. Stanowisko to ma umocowanie we wskazanych wyżej postanowieniach ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej, ale należy w tym kontekście dostrzec pewne szczególne zjawisko, które w znacznym stopniu wpływa na poglądy będące podstawą wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a także części doktryny prawa. Przede wszystkim chodzi o politykę Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej poszerzania swoich kompetencji wbrew postanowieniom traktatowym, a więc ingerencji w suwerenne władztwo Rzeczypospolitej. Dotyczy to zwłaszcza wymiaru sprawiedliwości, a więc tej dziedziny ustroju państwa, która należy do wyłącznej kompetencji krajów członkowskich. Trybunał Konstytucyjny kontynuuje więc utrwaloną linię orzeczniczą ochrony suwerenności, która w przeciwnym wypadku doznałaby zasadniczego uszczerbku, a nawet należałoby uznać jej zanegowanie.

Powyższe stanowisko ściśle współgra z zasadą dobra wspólnego, a także z postanowieniami art. 4 i art. 5 Konstytucji, z których bezpośrednio wynika obowiązek państwa zachowania i ochrony niepodległości i suwerenności. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że granicę dopuszczalnego przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, jak określa to art. 90 ust. 1 Konstytucji, stanowi ustalenie treści tożsamości konstytucyjnej. Tożsamość konstytucyjną wyznaczają wartości, z których wywodzi się ustawa zasadnicza i które chronią jej postanowienia. Wyznaczają one granicę podporządkowania się Rzeczypospolitej prawu Unii Europejskiej. Jest to stwierdzenie bardzo ogólne i praktyczne jego zastosowanie może być w wielu przypadkach procesem niezwykle złożonym i politycznie skomplikowanym. Niemniej jednak państwo jest zobowiązane do realnej ochrony tożsamości konstytucyjnej, a więc w pierwszej kolejności niepodległości i suwerenności. Można posłużyć się równie trudnym w stosowaniu odniesieniem do materii tworzących „twarde jądro” Konstytucji i jako takich niepodlegających przekazaniu Unii Europejskiej³⁶. Powyższe stanowisko

36 Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 318.

ściśle współgra z zasadą dobra wspólnego, a także z postanowieniami art. 4 i art. 5 Konstytucji, z których bezpośrednio wynika obowiązek państwa zachowania i ochrony niepodległości i suwerenności.

Podsumowując, to, co jest najważniejsze w przyjętej koncepcji źródeł prawa w Rzeczypospolitej, to konstytucyjne uregulowanie funkcji prawnej Konstytucji, która realizuje się poprzez zasadę jej nadrzędności, służącą ochronie najbardziej fundamentalnych wartości Rzeczypospolitej, warunkujących zachowanie jej tożsamości, a mianowicie niepodległości i suwerenności. Państwo jest zobowiązane do działania w oparciu o zasadę legalizmu, a więc postanowienie art. 8 ust. 1, które jak wskazuje doświadczenie zwłaszcza ostatnich kilku lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, ma zasadnicze znaczenie dla zachowania wspomnianych fundamentalnych zasad Rzeczypospolitej. Istota sprowadza się do uznania i utrzymania modelu źródeł prawa, w którym konstytucja jest aktem prawnym o nadrzędnej pozycji wobec pozostałych źródeł systemu, gdyż tylko w takim przypadku treści w niej zawarte mogą efektywnie służyć ochronie fundamentalnych zasad Rzeczypospolitej. I dlatego szczególne znaczenie prawne ma regulacja art. 8 ust. 1 Konstytucji, który ustanawia zasadę nadrzędności Konstytucji. Tak jednoznacznie formalnie i treściowo ujęta nadrzędność ustawy zasadniczej, wcale nie tak oczywista w europejskich państwach, ma decydujące znaczenie dla ustroju Polski. Oznacza to, że zasada nadrzędności Konstytucji jest źródłem i podstawowym czynnikiem kształtującym następujące szczegółowe cele realizowanej funkcji prawnej tego aktu:

- 1) wyznaczenie tożsamości konstytucyjnej, a więc i ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) ochrony fundamentalnych zasad, takich jak niepodległość i suwerenność.

Jednoznaczność uregulowania zasady nadrzędności konstytucji w polskiej ustawie zasadniczej stanowi gwarancję formalną trwałości ustroju Rzeczypospolitej i służy ochronie celów i funkcji państwa określonych polską racją stanu. Konstytucja stoi na straży idei suwerennego państwa polskiego. Jak łatwo sytuacja mogłaby się zmienić, gdyby przepisu art. 8 ust. 1 zabrakło w polskiej Konstytucji.

Bibliografia

- ARNDT W., *Dobro wspólne jako kryterium postępowania władzy* [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013.
- BANASZAK B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 7, Warszawa 2015.
- FINNIS J., *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, przeł. K. Lossman, Warszawa 2001.
- GARLICKI L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 7, Warszawa 2020.
- GARLICKI L., *Standardy demokratyczne Rady Europy a Konstytucja RP (doświadczenia praktyki ustrojowej)* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.
- JASKIERNIA J., *Istota i charakter prawny związania suwerennego państwa polskiego międzynarodowymi standardami demokratycznymi* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.
- JASKIERNIA J., *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020.
- JASKIERNIA J., *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo”, 2011, z. 1.
- KACZOROWSKI P., *Państwo w czasach demokracji*, Warszawa 2005.
- Konstytucja. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- KUSTRA A., „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3.
- ŁABNO A., *Polityczność UE i jej konsekwencje dla ustrojów państw członkowskich. Analiza na przykładzie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Zarys problemu*, w druku.
- MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA A., *Państwo jako dobro wspólne. Czy obywatele muszą być altruistami?* [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzcíńskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
- STĘBELSKI M., *Dobro wspólne a wybrane elementy konstytucyjnego modelu ustrojowego państwa* [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Warszawa 2013.

TROCSANYI L., *Wokół prac nad ustawą zasadniczą Węgier. Tożsamość konstytucyjna a integracja europejska*, tłum. P. Króliczek, Warszawa 2017.

TRZCIŃSKI J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyr. TK z dnia 14 lipca 2021 r., (P 7/20 OTK ZU A/2021, poz. 49).

Wyr. TK z dnia 11 maja 2005 r., (K 18/04 OTK ZU 5/A/2005, poz. 49).

SUMMARY

The principle of supremacy of the Constitution of Republic of Poland and protection of its basic principles. Selected issues

It is reasonable to say that the foundations of the Polish state are formed by the principles of independence and sovereignty as well as the supreme power of the nation. They are the essence of a sovereign state.

The state performs its duties using the system of sources of law adopted in the Constitution, for which Art. 8 sec. 1. It states that the Constitution is the supreme law of the Republic of Poland. This norm obliges the state to enact and apply legal acts in accordance with the provisions of the Constitution, so the state's policy serving the fulfillment of its obligations is subordinated to the Basic Law. This aspect is of particular importance from the point of view of Poland's membership in the European Union. The regulation of the supremacy of the constitution in the Polish constitution is a formal guarantee of the stability of the Polish system and serves to protect the goals and functions of the state defined by Polish statehood. This also applies to the relationship with European Union law.

Anna Łabno, professor of legal sciences. Specialist in constitutional law. Research worker at the Faculty of Law and Administration of the University of Silesia in Katowice and the Academy of Applied Sciences in Tarnów. Author of many publications in the field of comparative constitutional law (Portugal and Spain, including the Iberian road to democracy: a study of constitutional law, 1997) and Polish constitutional law (including scientific editor and co-author of a 3-volume monograph on the idea of solidarity: The idea of solidarity in the contemporary philosophy of law and politics, 2012; The idea of solidarity in contemporary constitutional law, 2015; Solidarity State, 2018; and the monograph, the Constitution of the Republic of Poland after 20 years of validity, 2020) as well as many expert opinions and scientific opinions. In the years 1997–2001, she was a counselor in the Constitutional Tribunal. Member of the Team of Experts on the Issues of the Constitutional Tribunal appointed by the Marshal of the Sejm of the Republic of Poland in 2016. Member of the Legislative Council next to the Prime Minister of the Republic of Poland since 2016; ORCID: 0000-0002-2669-2733.

Dariusz Dudek, absolwent prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, nauczyciel akademicki Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (od 1983 r.), dr nauk prawnych (Uniwersytet Jagielloński, 1989 r.), dr hab. (Katolicki Uniwersytet Lubelski, 2000 r.), prof. nadzw. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (2002 r.), prof. nauk prawnych (2016 r.), kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II. Adwokat Izby Adwokackiej w Lublinie (od 1991 r., od 2018 r. niewykonujący zawodu), współpracownik Kancelarii Prezydenta RP (od 2017 r.), doradca Prezydenta RP (od 2022 r.), bezpartyjny; ORCID: 0000-0002-1372-9285.

ARTYKUŁY

Prezydenci
Rzeczypospolitej a zmiany
Konstytucji z 1997 r. –
bilans 25-lecia

Dariusz Dudek

1. Uwagi wprowadzające

Przypadający w tym roku srebrny jubileusz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., podobnie jak ubiegłoroczne polskie rocznice konstytucyjne 230-lecia Konstytucji z 3 maja 1791 r. i 100-lecia Konstytucji marcowej z 1921 r., skłaniają do rozmaitych analiz i refleksji – historycznych, politologicznych i jurydycznych.

Polskie „laboratorium konstytucyjne”, historyczne i współczesne, zawiera ogrom interesujących doświadczeń, poczynając od samego procesu tworzenia konstytucji, ich obowiązywania i zmian. Właśnie ten ostatni element jest przedmiotem mojego zainteresowania w tym wystąpieniu, ale w ograniczonej perspektywie, mianowicie – głowy państwa. Dlaczego? Już choćby z tej przyczyny, że niektóre nasze konstytucje, a mówiąc wprost – obie kwietniowe, II Rzeczypospolitej i obecnie obowiązująca – określiły specyficzną rolę Prezydenta w procesie zmiany ustawy zasadniczej.

Po drugie, jest nader ciekawe, iż poszczególni piastuni urzędu Prezydenta Trzeciej Rzeczypospolitej niejednokrotnie albo bywali wnioskodawcami i „promotorami” zmian Konstytucji, albo poprzez swoją aktywność dawali asumpt dla podejmowania prób modyfikacji konstytucyjnego unormowania głowy państwa.

I jeszcze jedno spostrzeżenie na wstępie. Jest charakterystyczne, że trwającemu w Polsce po wyborach parlamentarnych wygranych jesienią 2015 r. przez koalicję „dobrej zmiany” procesowi przemian ustrojowych (zwłaszcza w obszarze władzy sądowniczej) nie towarzyszyła żadna formalna zmiana Konstytucji z 1997 r. Przeciwnie – ani zainicjowana przez Prezydenta Andrzeja Dudę kampania społeczna „Wspólnie o konstytucji”, tocząca się w latach 2017–2018 i mająca na celu ewentualne rozpoczęcie procedury noweli-

zacji obowiązującej bądź uchwalenia nowej konstytucji, zależnie od wyniku referendum w tej sprawie, ani wniesione w 2020 i w bieżącym roku projekty konstytucji, mające kontekstowy i ograniczony wymiar (o czym w dalszej części), jak dotąd nie dały żadnego efektu. Natomiast w naszej nauce, często krytycznej wobec praktyki ustrojowej, rozważa się m.in. problem „materiałnej zmiany” obowiązującej konstytucji, dopuszczalności jej całościowej zmiany czy też stosowania przez sądy tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności.

2. Uchwalenie i tryb zmiany Konstytucji III Rzeczypospolitej

Przechodząc do Konstytucji z 1997 r. – samo jej uchwalenie miało, jak wiadomo, pewien istotny związek z urzędem i osobami ówczesnych prezydentów. Przypomnijmy, że zgodnie z obowiązującą procedurą przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji¹ Prezydent Lech Wałęsa, jako jeden z uprawnionych wnioskodawców, wniósł jeden z siedmiu wstępnych projektów konstytucji. I podtrzymał go następnie po przedterminowym rozwiązaniu (przez siebie) Sejmu w 1993 r., w toku prac nowego Zgromadzenia Narodowego w latach 1994–1997.

Trwające ponad 2 lata prace Komisji Konstytucyjnej ZN zostały zakończone 16 stycznia 1997 r. uchwaleniem sprawozdania zawierającego jednolity tekst projektu konstytucji, z dołączonymi wnioskami mniejszości. Drugie czytanie w Zgromadzeniu Narodowym, dotyczące już projektu ujednoliconego, obejmowało debatę w dniach 24–28 lutego 1997 r., zgłoszenie poprawek i odesłanie projektu do Komisji. Następnie rozpatrzono propozycje Komisji Konstytucyjnej ZN i przeprowadzono głosowanie nad całością projektu, w którego efekcie 22 marca 1997 r. uchwalono konstytucję (461 głosów za, 31 przeciw, 5 wstrzymujących się).

Wybrany w 1995 r. Prezydent Aleksander Kwaśniewski (uprzednio jako poseł będący przewodniczącym Komisji Konstytucyjnej ZN w latach 1994–1995) 24 marca 1997 r. zgłosił propozycje poprawek do konstytucji, co spowodowało obligatoryjne trzecie czytanie, z debatą i odrębnie przeprowadzonymi

1 Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 336), znowelizowana 22 kwietnia 1994 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 251).

głosowaniami nad poprawkami wymagającymi większości bezwzględnej oraz nad całym tekstem konstytucji większością 2/3, przy *quorum* 50%.

Dodajmy, że poprawki prezydenckie były racjonalne, a dotyczyły m.in. samej instytucji Prezydenta, co zdawało się potwierdzać tezę poprzednika na tym urzędzie, iż „punkt widzenia zależy od punktu siedzenia”. Nie wszystkie jednak zostały zaakceptowane przez Zgromadzenie Narodowe. Konstytucja została uchwalona 2 kwietnia 1997 r. głosami 451 członków Zgromadzenia Narodowego, przy 40 głosach przeciwnych oraz 6 wstrzymujących się. W tym samym dniu Prezydent zarządził referendum konstytucyjne, wyznaczając jego datę już na dzień 25 maja 1997 r., przy czym zarządzenie referendum miało nastąpić w ciągu 14 dni od uchwalenia Konstytucji, a data referendum mogła przypadać w terminie 4 miesięcy od dnia jego zarządzenia.

Jak pamiętamy, Prezydent A. Kwaśniewski zaangażował się w kampanię referendalną, czego przejawem było zwłaszcza przesłanie do bodaj miliona gospodarstw domowych Polaków tekstu nowej Konstytucji (w postaci broszurki wydrukowanej na dość marnym papierze), zaopatrzonej w list głowy państwa jednoznacznie zachęcający do zatwierdzenia ustawy zasadniczej w referendum.

25 maja 1997 r. – dokładnie 25 lat temu – przeprowadzono ogólnokrajowe referendum, w wyniku którego Konstytucja została przyjęta, czyli ratyfikowana. Zgodnie z wymogami przepisów referendum miało charakter wiążący bez względu na frekwencję, tzn. dla przyjęcia konstytucji wystarczyło, by opowiedziała się za nią zwykła większość biorących udział w głosowaniu. W rezultacie, zgodnie z obwieszczeniem Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 r.², o przyjęciu Konstytucji zadecydowało 6 396 641 głosujących za, spośród 12 137 136 osób biorących udział w referendum, przy ogólnej liczbie 28 319 650 obywateli uprawnionych do głosowania. Podpisanie przez Prezydenta przyjętej w referendum Konstytucji nastąpiło 16 lipca 1997 r. (jeszcze przed opublikowaniem uchwały Sądu Najwyższego w sprawie ważności referendum), wraz z niezwłocznym zarządzeniem jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw³.

Nowa Konstytucja przyjęła oryginalny i bardzo usztywniony tryb swojej zmiany. Zawarty w Rozdziale XII „Zmiana Konstytucji” art. 235 stanowi:

„1) Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej.

2 Dz. U. Nr 75, poz. 476.

3 Dz. U. Nr 78, poz. 483.

- 2) Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednokowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat.
- 3) Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy.
- 4) Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.
- 5) Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II lub XII Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy.
- 6) Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ust. 1 mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących.
- 7) Po zakończeniu postępowania określonego w ust. 4 i 6 Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”.

3. Dokonane zmiany Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej

Wspomniana sztywność Konstytucji jest wynikiem nie tylko samego jej unormowania, lecz także uwarunkowań dotyczących pluralistycznego ukształtowania naszej sceny politycznej właściwie w całym okresie Trzeciej Rzeczypospolitej.

I z tych właśnie przyczyn, jurydycznej i politycznej, jak dotąd Konstytucja ta została znowelizowana tylko dwukrotnie, a mianowicie:

- 1) 8 września 2006 r. w art. 55, przez dopuszczenie (wykluczonej pierwotnie) ekstradycji obywatela polskiego⁴, co było wyrazem dostosowania polskiej konstytucji do decyzji ramowej Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r.⁵;
- 2) 7 maja 2009 r. w art. 99, przez ograniczenie prawa wybieralności do Sejmu i Senatu osób karanych sądownie za przestępstwo⁶.

Obie te zmiany miały (bądź nadal mają) pewien aspekt prezydencki. Pierwsza została uchwalona z inicjatywy Prezydenta Lecha Kaczyńskiego⁷ po głośnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., orzekającym o niekonstytucyjności unormowania tzw. ENA w Kodeksie postępowania karnego, implementującego (ale przy podwyższonych progach gwarancyjnych) wspomnianą decyzję ramową⁸.

Druga dokonana nowelizacja Konstytucji, jakby bliższa mi z powodów i osobistych, i merytorycznych⁹, była wynikiem inicjatywy poselskiej, ale też pośrednio dotyczy Prezydenta. Dodany w art. 99 ust. 3, mówiący, że „wybrana do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”, stosuje się odpowiednio do biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta. Zgodnie bowiem z art. 127 ust. 3 zd. 1 „na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu”.

Co ciekawe, nowy wymóg dotyczący „niegodności wyborczej” został raz niemal skonsumowany w wyborach prezydenckich z 2010 r. Niemal – gdyż chodziło o błędną decyzję PKW o odmowie zarejestrowania jednego z kandydatów na Prezydenta w przedterminowych wyborach w 2010 r., po tragicznej śmierci w katastrofie smoleńskiej Prezydenta L. Kaczyńskiego i całej delegacji polskiej, udającej się na obchody 70. rocznicy zbrodni katyńskiej. W istocie błąd wynikał z nieaktualności Krajowego Rejestru Karnego, w któ-

4 Dz. U. Nr 200, poz. 1471.

5 Nr 2002/584/WSiSW, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32002F0584>.

6 Dz. U. Nr 114, poz. 946.

7 Zob. projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 15 maja 2006 r., druk sejmowy nr 580.

8 „Art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – K.P.K. w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP”, (P 1/05, OTK ZU 2005/4A/42). TK odroczył derogację o 18 miesięcy, do której nie doszło wobec zmiany Konstytucji.

9 Autor miał zaszczyt być ekspertem Komisji Nadzwyczajnej Sejmu rozpatrującej ten projekt.

rym nie odnotowano faktu zatarcia skazania owego kandydata, który jednak – nie zważając na honorowe gesty przewodniczącego PKW (poddanie się do dymisji) – publicznie zapewnił, iż nie żywi urazy. Co jednak nie przysporzyło mu sukcesu wyborczego w tej ostatniej batalii¹⁰.

4. Niektóre „prezydenckie” i „antyprezydenckie” próby nowelizacji Konstytucji

O odporności Konstytucji na zmiany świadczy statystyka: do chwili obecnej wniesiono ponad 20 (jeśli się nie myłę – 26) projektów częściowych zmian Konstytucji, które nie doprowadziły do rezultatu.

W marcu 2007 r. Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość zgłosił w drugim czytaniu poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji w zakresie prawnej ochrony życia człowieka dwie wersje poprawek, które opinii publicznej zostały przedstawione jako „poprawki prezydenckie”, gdyż miały być wyrazem inspiracji i mediacji prowadzonych przez Prezydenta L. Kaczyńskiego. Pierwsza przewidywała dodanie w art. 38 trzech nowych ustępów:

- „1) Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.
- 2) Życie od chwili poczęcia podlega ochronie prawnej przewidzianej w Konstytucji.
- 3) Ustawy, umowy międzynarodowe i inne przepisy prawa obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą ustanowić ochrony życia poczętego mniejszej niż istniejąca w dniu wejścia w życie niniejszego przepisu.
- 4) Władze publiczne podejmują działania mające na celu ochronę życia poczętego, w szczególności poprzez pomoc kobiecie ciężarnej”.

Druga poprawka¹¹ polegać miała na tym, iż nowelizacja Konstytucji nie dotyczyłaby w ogóle art. 38 (czyli pozostałby on w dotychczas obowiązującej postaci), natomiast w ostatnim, XIII rozdziale, dodany zostałby nowy

10 Kandydat ten startował czterokrotnie, od 1995 r. Ostatni uzyskany wynik to 1,28% ważnych głosów w pierwszej turze wyborów.

11 Uznana przez Komisję za dalej idącą, z racji wprowadzenia do konstytucji nowej jednostki redakcyjnej.

art. 236a zawierający trzy ustępy w brzmieniu identycznym, jak ust. 2, 3 i 4 art. 38 w wariantcie pierwszym.

Ta ostatnia nie zasługiwała na pełną aprobatę z analogicznych przyczyn, jak obarczona pewnymi wadami jurystycznymi i aksjologicznymi poprawka dotycząca art. 38, a nadto z powodu możliwości uznania, iż prowadziła ona do – z pewnością niezamierzonego – deprecjonowania podmiotu i przedmiotu tej regulacji, czyli ochrony życia człowieka. Tak byłoby, gdyby ochrona ta została ulokowana w niewłaściwym miejscu systematyki, bo dopiero w przepisach przejściowych i końcowych Konstytucji. Obie te poprawki zostały jednak odrzucone przez Sejm zgodnie z negatywną rekomendacją Komisji. Także w ostatecznym głosowaniu, nad całością projektu ustawy w brzmieniu proponowanym przez Komisję Nadzwyczajną, Sejm odrzucił propozycję zmiany Konstytucji¹² i pozostał konstytucyjny *status quo ante*.

W dotychczasowym 25-leciu Konstytucji bodaj najbardziej bogaty w przedłożenia konstytucyjne związane z urzędem Prezydenta był środek tego okresu, rok 2010.

Na myśli mam m.in. poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji z dnia 19 lutego 2010 r.¹³, w części poświęconej instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej. Wprawdzie do końca tamtej kadencji w 2011 r. nie został on uchwalony, a wobec dyskontynuacji prac parlamentarnych nie miał już dalszego biegu, ale zasługuje na uwagę – nawet pomijając fakt jego polityczno-personalnych uwarunkowań z uwagi na zamiar radykalnej, wręcz rewizyjnej w porównaniu do dwu uprzednich nowelizacji (z 2005 i 2009 r.) zmiany obowiązującej Konstytucji.

W skróconym opisie projektu wskazano, że jego celem jest m.in. znoveelizowanie istotnych unormowań dotyczących bezpośrednio głowy państwa, tj.: zasad rozpatrywania prezydenckiego weta przez Sejm i orzekania przez TK w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw; pełnienia obowiązków przez Prezydenta oraz zgłaszania kandydatów na ten urząd, jak też tymczasowego wykonywania przez Marszałka Sejmu obowiązków Prezydenta; dalej, trybu ratyfikacji umów międzynarodowych oraz zasad współdziałania organów władzy w zakresie polityki zagranicznej; mianowania przez Prezydenta Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych czy uchylenia przepisów dotyczących Rady Bezpieczeństwa Narodowego

12 Spośród 443 głosujących posłów 269 oddało głosy za, przeciw było 121 posłów, a 53 wstrzymało się, <http://ks.sejm.gov.pl:8009/kad5/039/50393000.htm#042>.

13 Druk sejmowy nr 2989, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2989>.

oraz nowego określenia zakresu prerogatyw Prezydenta. Ponadto zmiany miały dotyczyć ograniczenia liczebności Sejmu i Senatu, zasad wyborów parlamentarnych, zakresu parlamentarnego immunitetu formalnego, wprowadzenia przepisów dotyczących prokuratury, uchylenia przepisów dotyczących Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów oraz trybu wyrażania ministrowi wotum nieufności i zasad powoływania sędziów.

W świetle pisemnego uzasadnienia projektu jego przyjęcie miało na względzie „racjonalizację” konstytucyjnego systemu organów państwowych, co poprzedziły deklaracje wnioskodawców na temat wartości stabilności konstytucji, która nie może jednak oznaczać jej niezmienności i stagnacji oraz oderwania od rzeczywistości, skoro to praktyka ustrojowa państwa jest podstawowym sprawdzianem jej adekwatności i decyduje o potrzebie nowelizacji. Wnioskodawcy nawiązywali do krytycznych ocen ustawy zasadniczej w doktrynie oraz nowych uwarunkowań praktycznych i prawnych, w tym dokonanej akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej i wejścia w życie Traktatu z Lizbony, rozstrzygnięcia w 2009 r. przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego oraz ustawowego rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Projekt był również „wynikiem krytycznej oceny dotychczasowego modelu integralnej konkurencji pomiędzy głową państwa i szefem rządu, wpisanej w strukturę polskiej władzy wykonawczej”. Remedium na tak zdiagnozowane wady regulacji konstytucyjnej w zakresie dotyczącym egzekutywy miało stanowić przede wszystkim: jasne zdefiniowanie roli obu jej segmentów w procesie rządzenia państwem, ze ścisłym rozgraniczeniem kompetencji i ponoszonej odpowiedzialności, a także nowatorskie przywrócenie do udziału w życiu publicznym byłych Prezydentów Rzeczypospolitej, jednak tylko wyłonionych przez naród, ze statusem senatorów-wirylistów, oraz dekonstytucjonalizacja Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Oczywiście ustalenie o „integralnym konflikcie” stanowiło zdecydowanie przesadną ocenę, nieznajującą potwierdzenia w przebiegu prac konstytucyjnych przed 1997 r. ani w analizach nauki czy orzecznictwie sądu konstytucyjnego. Natomiast konieczność reagowania ustrojodawcy na wymogi życia była i jest wprost oczywista¹⁴, co nie wymaga dowodu. W rzeczywistości głównym

14 W toku prac konstytucyjnych ekspert Komisji, prof. Paweł Sarnecki, ujął ten walor lapidarnie, opowiadając się przeciw koncepcji „konstytucji bilansu” na rzecz „żyjącej konstytucji, która ma tu i teraz kształtować życie społeczne” – zob. „Biuletyn” Nr 4761/VI kad., s. 15.

celem projektu w odniesieniu do głowy państwa było odmienne ujęcie funkcji oraz normatywnych, a w rezultacie także faktycznych relacji pomiędzy Prezydentem i Radą Ministrów oraz jej Prezesem. Toteż pomimo odwołania się przez Wnioskodawców do rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., bynajmniej nie „zastosowali się” oni do zawartych w tym judykacie ustaleń i wskazań. Projekt przewidywał nowe brzmienie art. 126 ust. 1 Konstytucji: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest reprezentantem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Sedno zmiany polegałoby na zastąpieniu określenia „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” nowym pojęciem „reprezentanta państwa”, pozbawionego „najwyższego” statusu. Projekt formułował także m.in. nowe brzmienie art. 179 Konstytucji: „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej zgodnie z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Odmowa powołania może nastąpić tylko z ważnych powodów ujawnionych po przedstawieniu wniosku Krajowej Rady Sądownictwa i wymaga uzasadnienia”.

Przedmiotowy projekt zawierał nader zróżnicowane propozycje. Obok poprawnie sformułowanych i przekonywująco uzasadnionych racjonalnymi przesłankami – co dotyczyło obszaru parlamentarnego, przywrócenia konstytucyjnego statusu prokuraturze, czy likwidacji KRRiT – postulował także rozwiązania nadmiernie radykalne i arbitralnie motywowane. A dotyczyło to przede wszystkim zdecydowanego ograniczenia pozycji ustrojowej i kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej, na rzecz prawnego dowartościowania drugiego segmentu egzekutywy, czyli Rady Ministrów. Rozwiązania te były zapewne w różnym stopniu uwarunkowane doświadczeniami stosowania obowiązującej Konstytucji oraz kryteriami doniosłości ustrojowej i praktycznej. Niestety, większość propozycji projektu, zarówno te pozytywne, jak i zdecydowanie dezaprobowane, obciążona była wadami z zakresu techniki legislacyjnej, niekiedy bardzo poważnymi.

Główny jednak mankament tego projektu stanowiło dążenie do ustanowienia w Konstytucji reguły „ograniczonego zaufania” (znanej z unormowania Prawa o ruchu drogowym i praktyki), ale wyłącznie dotyczącej roli Prezydenta w sferze stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej. O ile zatem projekt stanowił próbę pewnego „zamachu” na pozycję głowy państwa, w tym aktualnego piastuna urzędu, L. Kaczyńskiego, w sytuacji po przyspieszonych wyborach prezydenckich z 2010 r. oraz po wyborach parlamentarnych z 2011 r. stało się ewidentnym, iż tego rodzaju zmiana Konstytucji nie miała jakichkolwiek realnych szans powodzenia w przyszłości.

5. Projekt „europejskiej” nowelizacji Konstytucji

Zgoła inny walor miał prezydencki projekt zmiany Konstytucji z 2010 r. Nowo wybrany Prezydent Bronisław Komorowski wniósł 12 listopada 2010 r. projekt ustawy o zmianie Konstytucji¹⁵, dotyczący istotnych i aktualnych problemów konstytucyjnych, związanych z członkostwem Polski w strukturach Unii Europejskiej oraz trwającymi procesami integracyjnymi, wywierającymi ogromny wpływ nie tylko na problematykę suwerenności państwa, lecz także na tożsamość konstytucyjną naszego państwa.

Również ta inicjatywa nowelizacji Konstytucji nie zakończyła się efektem normatywnym¹⁶. Niezależnie od tego warto podkreślić, że pomimo pewnych wad (o różnej randze) projekt, który przewidywał wprowadzenie do Konstytucji nowego rozdziału Xa „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” stanowił dość spójną próbę całościowego unormowania problematyki europejskiej w Konstytucji. To eliminowałoby niedostatki pierwotnej regulacji art. 90 ustawy zasadniczej¹⁷, a po części stanowić miało normatywną implementację dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Patrząc zaś z dzisiejszej perspektywy, zapewne w istotny sposób mogłoby determinować skomplikowane relacje pomiędzy jurysdykcjami UE i RP.

15 Druk sejmowy nr 3598, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/3598>.

16 Przebieg postępowania w sprawie tego projektu obejmował jego skierowanie 23 listopada 2010 r. do pierwszego czytania na posiedzeniu nr 80 Sejmu, na którym to 15 grudnia 2010 r. projekt został skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nim związanych. Po sporządzeniu sprawozdania tej Komisji z 12 sierpnia 2011 r. (druk nr 4450) i jego przedstawieniu w ramach drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu nr 99, 30 sierpnia 2011 r. projekt skierowano ponownie do Komisji w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Jeszcze tego samego dnia przedstawiła ona dodatkowe sprawozdanie (druk nr 4450-A). Po wyborach parlamentarnych jesienią 2011 r. prace nie zostały podjęte w postaci nowej inicjatywy noweli konstytucyjnej, dlatego omawiane postępowanie ma status „sprawy niezamkniętej”, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/05F1EB6178E851A1C12577E40048933D?OpenDocument>.

17 Odnosne unormowanie Konstytucji jest co najmniej ogólne (a tym samym, moim zdaniem, wadliwe), co jednak było wyraźnym zamiarem ustrojodawcy, który według opinii aktywnego eksperta Komisji Konstytucyjnej chciał „stworzyć warunki umożliwiające Rzeczypospolitej Polskiej podjęcie bez przeszkód i konieczności dokonania jej głębokiej nowelizacji decyzji o akcesji do tej organizacji, a następnie o wprowadzeniu do porządku prawnego obowiązującego na terenie naszego państwa prawa, na jakim opierają się Wspólnota Europejska i Unia” – zob. P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 3. Zob. też uwagi R. Chruściaka, *Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 53.

Nie wchodząc w szczegóły, już art. 227a zawierał zasadniczą nowość normatywną: „Rzeczpospolita Polska jest członkiem Unii Europejskiej, która szanuje suwerenność i tożsamość narodową państw członkowskich, respektuje zasady pomocniczości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, wolności i równości oraz zapewnia ochronę wolności i praw człowieka porównywalną z ochroną tych wolności i praw w Konstytucji”.

Przepis ten, adresowany do wszystkich organów władz publicznych, stanowić miał wyraźne aksjologiczne podstawy procesów integracyjnych, w tym samego członkostwa Polski w Unii, a zarazem miał wyznaczać zasadnicze kierunki polskiej polityki europejskiej, nakazując władzom polskim podejmowanie na forum unijnym działań na rzecz ochrony wartości określonych w tym przepisie, a także ustanawiać konstytucyjne granice udziału Polski w Unii. To ostatnie potwierdzano w uzasadnieniu kategorycznym, choć oczywistym stwierdzeniem, że Polska „nie ma konstytucyjnego obowiązku” ani uczestniczyć w Unii Europejskiej, która nie respektowałaby wymienionych wartości (art. 227a), ani wykonywać prawa unijnego, które naruszałoby te fundamentalne wartości.

Wśród wielu „technicznych” postanowień projektu, dotyczących w szczególności przeniesienia „klauzuli europejskiej” oraz trybu ratyfikacji umowy przekazującej kompetencje (art. 227b i 227c), a także zmian traktatowych w innym trybie niż umowny (art. 227d), potwierdzenia praw obywateli Unii na terytorium Rzeczypospolitej (art. 227e) oraz konstytucjonalizacji praw wyborczych obywateli Polski oraz Unii do Parlamentu Europejskiego (art. 227f), jak również zobowiązania strony polskiej do zapewnienia skuteczności prawa europejskiego (art. 227g), trybu implementacji prawa europejskiego (art. 227i oraz 227j), a nawet określenia trybu podejmowania przez Radę Ministrów decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej (art. 227k), projekt określał fundamentalne zagadnienia prowadzenia polityki Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁸.

Art. 227h stanowił:

„1) Rada Ministrów prowadzi politykę Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

18 Pozostałe ważne postanowienia projektu noweli dotyczyły zmian unormowania NBP, jego zadań i organizacji (nowe brzmienie art. 227 Konstytucji), w tym zniesienia Rady Polityki Pieniężnej (art. 2). Zawierał on też dość specyficzną formułę wejścia w życie noweli (art. 3).

- 2) Sejm i Senat wykonują kompetencje powierzone parlamentom narodowym w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w zakresach i formach określonych w tych Traktatach.
- 3) Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.
- 4) Organy władzy publicznej wykonują swoje kompetencje oraz współdziałają w sprawach Unii Europejskiej na zasadach określonych w ustawie”.

Jakkolwiek istotny walor miało skoncentrowanie w ramach jednego, nowego, dodawanego rozdziału Xa Konstytucji niemal wszystkich problemów związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej¹⁹ rozwiązanie takie było dyskusyjne. Przede wszystkim dlatego, iż umiejscowienie tego rozdziału było dość arbitralnie „oddalone” od właściwego kontekstu juretycznego Konstytucji. Toteż lepsze wydawałoby się jego usytuowanie bezpośrednio po rozdziale III „Źródła prawa”, co więcej zaś – niektóre postanowienia nowego rozdziału Xa znacznie bardziej pasowały do treści innych, zastanych rozdziałów ustawy zasadniczej.

Widocznym założeniem projektu, potwierdzonym wyraźnie w treści jego uzasadnienia, było dążenie do skonsumowania normatywnego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., rozstrzygającego historyczny spór kompetencyjny (Kpt. 2/08), choć pomijam ocenę, czy i na ile opiniowany przepis rzeczywiście odpowiadał wskazaniom dotyczącym konstytucyjnej reguły współdziałania władz, a zawartym w tym judykacie Trybunału. W każdym razie *novum* projektu polegało na swoistej implemencie poglądów konstytucyjnych Trybunału poprzez próbę bezpośredniego unormowania w Konstytucji podmiotów i reguł prowadzenia polityki unijnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Podsumowując, poniekąd wbrew argumentom wysłowionym w uzasadnieniu przedstawionego prezydenckiego projektu „europejskiej” nowelizacji Konstytucji, jego doniosłość miała znacznie szerszy wymiar. Nie tylko określałby on dość wyraźnie prawne i aksjologiczne podstawy członkostwa

19 Niemal – gdyż w innych miejscach Konstytucji pozostawać miały np. podstawy dla ENA (art. 55) albo określenie rangi aktów prawnych Unii Europejskiej (mianowicie prawa stanowionego przez organizację międzynarodową) w polskim systemie (art. 91 ust. 3), a projekt przewidywał też dostosowanie w rozdziale X regulacji NBP do wymogów unijnych w perspektywie przyjęcia w Polsce wspólnej waluty europejskiej.

Polski w Unii Europejskiej oraz przebiegu dalszych procesów integracyjnych z udziałem Rzeczypospolitej, w tym ich mechanizmy (określone jednak niekiedy niewystarczająco ostro), lecz także, co równie ważne, koncepcja ta wyznaczałaby pewne granice działań wszystkich organów polskiej władzy publicznej w procesach integracyjnych, poczynając od samej głowy państwa i partnera rządowego, nie wyłączając parlamentu, a nawet – co tylko pozornie może wydać się paradoksem – Trybunału Konstytucyjnego. I co więcej, poprzez tak zdecydowane unormowanie w naszej ustawie zasadniczej, niemające właściwie odpowiednika w konstytucjach innych państw członkowskich, zważywszy deklarowane w dokumentach Unii Europejskiej poszanowanie wspólnej tradycji ustrojowej i konstytucyjnej państw należących do Unii, postulowana regulacja prowadziłaby do swoistej „polonizacji” Unii Europejskiej (w dobrym tego słowa znaczeniu).

Z tych przyczyn należałoby żałować, iż w toku kolejnej kadencji parlamentu nie doszło do wznowienia prac konstytucyjnych na podstawie udoskonalonego projektu nowelizacji, uwzględniającego zarówno uwagi krytyczne pod jego adresem, zgłoszone w toku krótkiego postępowania legislacyjnego oraz w nauce, jak i zaistniałe doświadczenia w sferze stosowania prawa, w tym zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 2011 r., jak również cały jego dorobek orzecniczy).

6. Referendum konsultacyjne w sprawie zmiany Konstytucji

Pod omawianym względem „gorący” był rok 20-lecia nowej Konstytucji. 3 maja 2017 r. została zgłoszona przez Prezydenta A. Dudę inicjatywa przygotowania i przeprowadzenia referendum konsultacyjnego w sprawie potrzeby zmiany obowiązującej konstytucji. Zorganizowana przez Kancelarię Prezydenta RP i tocząca się w latach 2017–2018 kampania społeczna w tej sprawie pod hasłem „Wspólnie o Konstytucji”, obejmująca kilkadziesiąt debat i konferencji w całej Polsce (niektóre z osobistym udziałem głowy państwa), zaowocowała wniesieniem do Senatu 20 lipca 2018 r. projektu postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum. Przypomnijmy, że pytań referendalnych, na jakie Polacy mieli odpowiedzieć w dniach 10–11 listopada 2018 r., czyli w 100-lecie odzyskania niepodległości, było aż 10, w tym trzy wielowariantowe:

- „1) Czy jest Pani/Pan za:
- a) uchwaleniem nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?
 - b) uchwaleniem zmian w obowiązującej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.?
 - c) pozostawieniem Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. bez zmian?
- 2) Czy jest Pani/Pan za unormowaniem w Konstytucji RP obowiązku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego na wniosek co najmniej 1 000 000 obywateli oraz za tym, by wynik takiego referendum był wiążący, gdy weźmie w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania?
- 3) Czy jest Pani/Pan za:
- a) systemem prezydenckim, tj. wzmocnieniem konstytucyjnej pozycji i kompetencji wybieranego przez Naród Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej?
 - b) systemem gabinetowym, tj. wzmocnieniem konstytucyjnej pozycji i kompetencji Rady Ministrów i jej Prezesa oraz wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez Zgromadzenie Narodowe?
 - c) utrzymaniem obecnego modelu władzy wykonawczej?
- 4) Czy jest Pani/Pan za konstytucyjnym unormowaniem wyborów posłów na Sejm RP:
- a) w jednomandatowych okręgach wyborczych (system większościowy)?
 - b) w wielomandatowych okręgach wyborczych (system proporcjonalny)?
 - c) przy połączeniu obu tych metod (system mieszany)?
- 5) Czy jest Pani/Pan za podkreśleniem w Konstytucji RP znaczenia chrześcijańskich źródeł Państwowości Polskiej oraz kultury i tożsamości Narodu Polskiego?
- 6) Czy jest Pani/Pan za konstytucyjnym unormowaniem członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i NATO, z poszanowaniem zasad suwerenności Państwa oraz nadrzędności Konstytucji RP?
- 7) Czy jest Pani/Pan za zagwarantowaniem w Konstytucji RP ochrony polskiego rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego Polski?
- 8) Czy jest Pani/Pan za konstytucyjnym zagwarantowaniem ochrony rodziny, macierzyństwa i ojcostwa, nienaruszalności praw nabytych rodziny (takich jak świadczenia z programu 500+) oraz uprawnień do

szczególnej opieki zdrowotnej kobiet ciężarnych, dzieci, osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku?

- 9) Czy jest Pani/Pan za konstytucyjnym zagwarantowaniem szczególnej ochrony: pracy jako fundamentu społecznej gospodarki rynkowej oraz prawa do emerytury, nabywanego w ustawowo określonym wieku (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn)?
- 10) Czy jest Pani/Pan za uregulowaniem w Konstytucji RP podziału jednostek samorządu terytorialnego na gminy, powiaty i województwa?”.

Jak widać, była to oryginalna propozycja Prezydenta, ale oparta na wyniku debaty społecznej i dotycząca fundamentalnych kwestii: czy, w jaki sposób oraz co konkretnie zmienić w zakresie konstytucyjnych zasad ustrojowych oraz praw człowieka. Oczywiście, można było przyjąć inną, uproszczoną formułę, sprowadzającą się jedynie do pierwszego pytania z trzema możliwymi odpowiedziami oraz z uzasadnieniem szczegółowo wskazującym wszystkie pozostałe kwestie, jakie stosownie do wyniku referendum Prezydent miałby następnie zgłosić w postaci swojej inicjatywy zmiany obowiązującej bądź uchwalenia nowej Konstytucji. Ostatecznie przyjęto wersję szeroką, ale przez to transparentną.

Jakkolwiek przedłożenie to 25 lipca 2018 r. zostało rozpatrzone negatywnie przez Senat (wówczas kompatybilny politycznie z Sejmem), z dostępnych źródeł nie wynika, aby przeszkodę dla większości senackiej stanowił ów „skomplikowany charakter” projektowanego referendum. Raczej było to wyrazem niezrozumiałej „zazdrości” obozu „dobrej zmiany” wobec rosnącego wpływu Prezydenta na polską rzeczywistość ustrojową.

Prawdę powiedziawszy, szkoda, że po blisko 4 latach nadal trudno o racjonalne wyjaśnienie przyczyn tamtej obstrukcji Senatu – także gdy zważyć postawę Senatu poprzedniej kadencji wobec inicjatyw referendalnych dwóch kolejnych Prezydentów. Przypomnijmy, że 13 maja 2015 r. (po pierwszej turze wyborów prezydenckich) Prezydent B. Komorowski złożył do Senatu projekt postanowienia o zarządzeniu referendum, zaakceptowany 21 maja 2015 r., w sprawie: 1) wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu; 2) sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa; 3) interpretacji zasad prawa podatkowego (*in dubio pro tributario*).

Natomiast 21 sierpnia 2015 r. nowo wybrany Prezydent A. Duda złożył do tego samego jeszcze Senatu projekt postanowienia zarządzającego na dzień 25 października 2015 r. (czyli dzień wyborów parlamentarnych) dodatkowe referendum w sprawie: 1) wieku emerytalnego; 2) systemu funkcjonowa-

nia lasów państwowych; 3) obowiązku szkolnego sześciolatków. Jednakże 4 września 2015 r. Senat nie wyraził zgody na jego przeprowadzenie.

Przeprowadzone 6 września 2015 r. referendum w sprawie trzech pytań byłego już prezydenta zakończyło się kompletnym fiaskiem z powodu absencji obywateli: frekwencja wyniosła zaledwie 7,8%, wobec czego jego wynik (składną pozytywny w odniesieniu do wszystkich trzech pytań) nie był wiążący w rozumieniu art. 125 ust. 3 Konstytucji²⁰.

W każdym razie tamte wydarzenia i doświadczenia stanowiły ważne etapy dyskusji konstytucyjnej na temat polskiej ustawy zasadniczej, toczącej się nie tylko na płaszczyźnie politycznej i społecznej, lecz także naukowej. Przykładowo, tej właśnie tematyce poświęcone zostały m.in. 58. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w 2016 r.²¹ oraz wiele publikacji naukowych²².

7. Najnowsze projekty

Wymieńmy ostatnie już elementy „bilansu”. Mam na myśli w pierwszym rzędzie poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 6 kwietnia 2020 r. dotyczący nowego ujęcia kadencji Prezydenta Rzeczypospolitej²³. Wydłużeniu kadencji głowy państwa z 5 do 7 lat miałby towarzyszyć *implicite* ujęty zakaz reelekcji. Chodziło zatem o nadanie art. 127 ust. 2 Konstytucji brzmienia: „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na jedną siedmioletnią kadencję”.

Jednocześnie nowela miała zawierać zgoła niezwykle przepis „wprowadzający”, a raczej aplikacyjny art. 2 ust. 1: „Przepis art. 1 stosuje się do kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która skończy

20 Bliżej o tych doświadczeniach i próbach referendalnych w moim tekście *Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena?*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” 2018, nr (80)/1, s. 169 i n.

21 Zob. D. Dudek (red.), *Zmieniać Konstytucję czy nie zmieniać?*, Materiały 58. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego, Zamość, 2–4 czerwca 2016 r., Lublin 2017.

22 Z nowszych pozycji można podkreślić dwie: L. Garlicki, *O powołaniu naszych czasów do uchwalania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 9, s. 3–15 oraz A. Młynarska-Sobaczewska, *Wokół pojęcia momentu konstytucyjnego* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga Pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 133–141.

23 Druk sejmowy nr 337.

się z upływem okresu ustalonego w zmienianych przepisach Konstytucji”. I jeszcze „derogacja” rozpoczętej procedury wyborczej w ust. 2: „Zarządzone przed wejściem w życie ustawy wybory przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stają się bezskuteczne”.

Choć projekt nie był procedowany (15 kwietnia został skierowany do pierwszego czytania, które się w ogóle nie odbyło²⁴, warto przytoczyć jego lapidarne uzasadnienie: „Przedstawiony projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawiera propozycję nowego ukształtowania kadencji najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej. Zmierza on do zwiększenia ustrojowych gwarancji niezależności i bezstronności Prezydenta, który będzie wybierany tylko raz, na jedną, ale dłuższą, siedmioletnią kadencję. Istota zmiany zawartej w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji sprowadza się zatem do odstąpienia od zasady możliwości ponownego ubiegania się o wybór na urząd Prezydenta przez osobę piastującą ten urząd. Doświadczenie ustrojowe, nie tylko krajowe, wskazuje na różnicę w motywach postępowania na urzędzie Prezydenta w trakcie pierwszej i drugiej kadencji, ze względu na plany polityczne osoby sprawującej urząd. W ocenie projektodawcy, wprowadzenie zasady jednej, ale dłuższej kadencji, pozwala na zwiększenie gwarancji w wypełnieniu przez osobę wybraną na urząd Prezydenta do prawidłowego wypełnienia jego ustrojowej roli”.

Ze względu na konieczność zapewnienia stabilności rozwiązania zapewniającego ciągłość władzy państwowej, którą rozumie się jako zdolność ustrojują Prezydenta do bycia arbitrem w sprawach prawidłowego funkcjonowania władz publicznych i przyczyniania się do współpracy poszczególnych organów władzy, zasadne jest wydłużenie kadencji Prezydenta. W zestawieniu z cyklem kadencji Sejmu i Senatu będzie ona zachodzić na dwie kadencje organu przedstawicielskiego w sposób niepełny.

Zwiększenie stabilności sprawowania urzędu Prezydenta w trakcie biegu kadencji jest podyktowane sytuacją niespotykanego zagrożenia dla bezpieczeństwa prawnego i publicznego obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, związanego z zagrożeniem COVID-19. Tym samym projekt ingeruje w czas trwania biegnącej kadencji Prezydenta. W ocenie projektodawców obecny stan zagrożenia bezpieczeństwa publicznego oraz jego przewidywane skutki uzasadnia w świetle zasady dobra wspólnego preferowanie zmiany Konstytu-

24 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=337>.

cji w obrębie kadencji urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad incydentalne wydłużenie kadencji prezydenckiej w czasie stanu nadzwyczajnego, przewidziane obecnie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zostawmy na boku próbę weryfikowania „prawdziwości” deklarowanych intencji wnioskodawców tego pomysłu, w istocie bezzasadnie i w sposób zupełnie nielegalny wymierzonych w ówczesnego prezydenta. Proponowana zmiana długości kadencji w toku kadencji oraz skasowanie istniejącej możliwości reelekcji czy próba dziwaczного uczynienia „bezsukutecznymi” wyborów głowy państwa już w trakcie realizacji kalendarza wyborczego byłyby rozwiązaniami prawnymi kuriozalnymi i ewidentnie sprzecznymi z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Faktem jest, że kontekst realny, związany z pandemią COVID-19, był skomplikowany i wprost kryzysowy, by przypomnieć, że wybory prezydenckie zarządzane pierwotnie na 10 maja 2020 r. nie odbyły się, a przeprowadzono je dopiero 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. (dwie tury), na podstawie specustawy wyborczej²⁵ oraz nowego zarządzenia Marszałka Sejmu²⁶.

Natomiast 6 lipca 2020 r. (czyli tuż przed drugą turą wyborów prezydenckich) do Sejmu wpłynął przedstawiony przez Prezydenta A. Dudę projekt ustawy o zmianie Konstytucji²⁷, już w następnym dniu skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu²⁸. Według opisu na stronie internetowej Sejmu „projekt dotyczy wprowadzenia zakazu przysposobienia dziecka przez osobę pozostającą we wspólnym pożyciu z osobą tej samej płci”. Już *prima facie* widoczne jest, że zawartość normatywna projektu była jednak daleko bardziej złożona i bogatsza merytorycznie. Projekt proponował dodanie w art. 72 nowego przepisu ust. 2a w następującym brzmieniu: „Przysposobić można dziecko tylko dla jego dobra. Przysposobić wspólnie mogą tylko małżonkowie. Zakazane jest przysposobienie przez osobę pozostającą we wspólnym pożyciu z osobą tej samej płci [art. 1]”. Drugi i ostatni przepis projektu przewidywał 3-miesięczne *vacatio legis*.

Także i ten projekt nie wyszedł poza fazę pierwszego czytania, nie był i nadal nie jest w ogóle procedowany w parlamencie. Retoryczne pozostaje pytanie: dlaczego?

25 Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz. U. poz. 979).

26 Post. z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 988).

27 Druk nr 456.

28 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=456>.

Najnowszy poselski projekt noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 2022 r. (druk nr 2263) dotyczy – według opisu na stronie Sejmu – „modyfikacji art. 216 ust. 5 w celu wyłączenia z konstytucyjnie określonego limitu zadłużenia publicznego pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych państwa; dodania art. 234a jako podstawy do przejęcia przez Skarb Państwa własności, która znajduje się w ramach jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku której można domniemywać, że może służyć do wspierania rosyjskiej agresji; przejęty majątek będzie w całości spożytkowany na wsparcie ofiar rosyjskiej agresji”²⁹. Najciekawsze *novum* stanowić ma dodawany rozdział XIa: „Zagrożenie bezpieczeństwa państwa”, zawierający rozbudowany przepis nowego art. 234a:

- „1) W razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub powodującej bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej napaści na terytorium innego państwa, majątek osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi, osób prawnych oraz innych podmiotów, który znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, może zostać przejęty przez Skarb Państwa z mocy prawa i bez odszkodowania, w przypadku gdy można domniemywać, że majątek ten jest lub może być wykorzystany w jakiegokolwiek części do finansowania lub wspierania w innej formie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo lub działań związanych z tą napaścią, w szczególności ze względu na osobiste, organizacyjne lub finansowe powiązania właściciela majątku z władzami publicznymi tego państwa.
- 2) Majątek przejęty przez Skarb Państwa przeznacza się na wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści zbrojnej.
- 3) Szczegółowy sposób przejęcia majątku przez Skarb Państwa, w tym zakres domniemania i wyłączenia z domniemania, określa ustawa”.

Nowelizacja miałaby wejść w życie natychmiast, czyli następnego dnia po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw (art. 2).

Jest to ewidentna próba konstytucyjnej odpowiedzi z reflekssem na sytuację, wywołaną agresją Rosji na Ukrainę, określaną w projekcie pojęciem „napaści zbrojnej”. Nie wchodząc w bliższe analizy (np. co do celowości tworzenia nowego rozdziału bądź pomieszczenia przepisu w obecnym rozdziale

29 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=9B4508DA62E146D6C125884400685F77>.

XI Konstytucji), nie sposób nie zauważyć, że projekt w istotnym zakresie ma charakter blankietowy. Albowiem i „szczegółowy sposób przejęcia majątku przez Skarb Państwa”, a zatem podmiot decyzji i formy procedowania w tym przedmiocie, czy kluczowy dla instytucji „zakres domniemania i wyłączenia z domniemania” odsyła się do uregulowania w ustawie. Niezwykłość tego projektu polega także na źródle inspiracji i *ratio legis*.

8. Spojrzenie wstecz i podsumowanie

Wspomniana na początku Konstytucja kwietniowa, czyli Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. była z pewnością jedną z najbardziej oryginalnych polskich ustaw zasadniczych. Pomijając dobrze znane cechy koncepcji państwa i jego ustroju, wysłowione już w „Dekalogu” tego aktu, czy niezwyklej pozycji Prezydenta, zauważmy, iż oryginalność ta przejawiała się m.in. właśnie w unormowaniu procedury zmiany Konstytucji. Zawarty w rozdziale XIII art. 80 stanowił:

- „1) Zmiana Konstytucji może być dokonana z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, Rządu lub 1/4 ustawowej liczby posłów.
- 2) Wniosek, postawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej, może być głosowany tylko w całości i bez zmian lub ze zmianami, na które Rząd imieniem Prezydenta Rzeczypospolitej wyrazi zgodę.
- 3) Ustawa, zmieniająca Konstytucję z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, wymaga zgodnych uchwał Sejmu i Senatu, powziętych zwykłą większością głosów; z inicjatywy zaś Rządu lub Sejmu – zgodnych uchwał, powziętych większością ustawowej liczby posłów i senatorów.
- 4) Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu trzydziestu dni od otrzymania projektu ustawy, zmieniającego Konstytucję, zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej niż na następnej kadencji.
- 5) Jeżeli Izby Ustawodawcze uchwalą ponownie projekt bez zmian, Prezydent Rzeczypospolitej, stwierdziwszy podpisem moc ustawy, zarządzi jej ogłoszenie, chyba że rozwiąże Sejm i Senat”.

Prezydent był zatem szczególnym, preferowanym czy wprost uprzywilejowanym podmiotem procesu konstytucyjnego. Nie tylko miał prawo inicjatywy konstytucyjnej (jak jest i dzisiaj), lecz także projekt Prezydenta bez jego zgody nie mógł być w ogóle modyfikowany w parlamencie, za to wymagał

jedynie zwykłej większości w głosowaniu izb, a nie kwalifikowanej, jak inicjatywy konstytucyjne rządu lub posłów.

Co więcej, Prezydent miał prawo weta odraczającego wobec uchwalonego projektu zmiany Konstytucji (logicznie ujmując: pochodzącego od tych innych wnioskodawców) aż do następnej kadencji parlamentu, a i wówczas, w razie ponownego forsowania przez parlament takiego projektu, miał prawo weta niweczącego, poprzez rozwiązanie izb.

Rzecz jasna rozwiązanie to nie spotkało się nigdy później z naśladownictwem w polskim konstytucjonalizmie. A może szkoda...

Dzisiejsza „Konstytucja kwietniowa” okazała się bardzo odporna na zmiany, bez względu na to, kto i co proponował w tym przedmiocie. Większość projektów jej nowelizacji, w tym oba efektywnie przyjęte w 2006 i 2009 r., dotyczyła szeroko rozumianych praw człowieka. Oznacza to pewien paradoks, gdy zważyć, że właśnie ta sfera regulacji konstytucyjnej, wolności i praw człowieka i obywatela, stanowi chyba najlepszą warstwę naszej Konstytucji z 1997 r.

W perspektywie Prezydenta, jako z jednej strony organu wyposażonego w zadanie czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2), z drugiej zaś jako podmiotu procesu konstytucyjnego, mogącego wnioskować zmianę konstytucji i/lub przeprowadzanie referendum zatwierdzającego jej zmianę dokonaną przez parlament, a także kończącego postępowanie ustrojodawcze jej podpisaniem (art. 235), potwierdza się, że Konstytucja ta w istocie „nie docenia”, niestety, roli ustrojowej głowy państwa republikańskiego ani w swej literze, ani w uwarunkowanej nią praktyce instytucjonalnej.

Przy okazji można też wyrazić pewien żal, iż ustrojodawca z 1997 r. w ogóle nie uwzględnił w procesie konstytucyjnym Rady Ministrów, pozbawionej wszak prawa inicjatywy konstytucyjnej, choć dysponuje ona naprawdę profesjonalnym sztabem legislacyjnym – patrz dzisiejsi współorganizatorzy konferencji: Rządowe Centrum Legislacji i Rada Legislacyjna. W takiej perspektywie wiele okazjonalnie zgłaszanych i traktowanych projektów parlamentarzystów, dotyczących nowelizacji Konstytucji, mogłoby zapewne uzyskać lepszą jakość legislacyjną, a może nawet większe szanse realne na uchwalenie?

Wśród inicjatyw konstytucyjnych kolejnych Prezydentów III Rzeczypospolitej, poza skutecznie zawnioskowaną zmianą w 2006 r., na szczególną uwagę zasługiwały zwłaszcza dwa: projekt „europejski” z 2010 r. oraz inicjatywa referendum konsultacyjnego w sprawie zmiany konstytucji z lat 2017–2018. Brak woli politycznej ich podjęcia przez parlamenty różnych kadencji i opcji nie zasługuje na aprobatę, podobnie, jak te spośród projektów nowelizacji Kon-

stytucji, z 2010 czy 2020 r., które w istocie stanowić miały pewnego rodzaju „zamyk prawny” na i tak już dość ograniczoną pozycję ustrojową Prezydenta.

Niestety, potwierdza to swoistą i wprost odwieczną cechę polskiego konstytucjonalizmu, widoczną już w Ustawie Rządowej (wprowadzenie reguły dziedziczności tronu powierzonego nie dynastii polskiej, ale saskiej Wettinów), następnie w Konstytucji marcowej z 1921 r. (deprecjonującej urząd Prezydenta w obawie niektórych polityków przed jego powierzeniem J. Piłsudskiemu) i w Konstytucji kwietniowej z 1935 r. (skrojonej na miarę osobowości i autorytetu Marszałka jako przyszłego prezydenta) czy nawet u progu transformacji ustrojowej w 1989 r. (przyjęta reguła „wasz prezydent, nasz premier”) – mianowicie tworzenia konstytucji „dla kogoś” albo „przeciw komuś”.

Najnowsza próba nowelizacji Konstytucji z 1997 r., niezależnie od *prima facie* widocznych problemów jurydycznych i już zaznaczających się w tym przedmiocie sporów politycznych, podejmowana jest w kontekście ogromnej pomocy politycznej, ekonomicznej i humanitarnej udzielanej przez solidarne z narodem ukraińskim Europę i cywilizowany świat, w co jako pierwsza zaangażowała się bezinteresownie Polska, jej władze – w tym zwłaszcza Prezydent A. Duda – i jej obywatele. Staje się zatem szczególnym sprawdzianem zarówno prawno-konstytucyjnym, jak i moralno-politycznym, w konfrontacji z reżimem rosyjskim, dopuszczającym się działań zbrojnych i zbrodni wojennych sprzecznych z podstawowymi wartościami, uznawanymi przez cywilizowane narody świata, a potwierdzonymi także przez Konstytucję z 1997 r.

Tak więc tworzenie i dokonywanie zmian w Konstytucji to – nawiązując do tytułu tej konferencji – nadal największe wyzwanie dla legislacji, a zarazem najważniejszy przejaw troski o dobro wspólne, jakim jest Polska.

Dariusz Dudek

SUMMARY

The Presidents of the Republic of Poland and the amendments to the Constitution of 1997 – the result of the 25th anniversary

The subject of this article is the regulation and actual participation of the President of Poland in the process of creating the Constitution of 1997 and its amendments, made or only postulated. The author recalls the procedure of adopting the Constitution of the Third Republic of Poland, its only two amendments during the 25 years of its validity (with the use of a very difficult amendment procedure), and several draft amendments, introduced by the President or related to his office. It describes the President's 2018 initiative to hold a consultative referendum on amending the Constitution, unfortunately, rejected by the Senate. He also emphasizes the historical regularity of Polish constitutionalism, which consists in creating a constitution „for someone” or „against someone”. In conclusion, he recognizes that creating and introducing changes to the Constitution is the greatest challenge for legislation, as well as a manifestation of real care for the common good, which is the Republic of Poland.

Dariusz Dudek, law graduate of the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, academic teacher at the Catholic University of Lublin (from 1983), doctor of legal sciences (Jagiellonian University, 1989), habilitated doctor (the Catholic University of Lublin, 2000), associate professor of the Catholic University of Lublin (2002), professor of legal sciences (2016), Head of the Chair of Constitutional Law at the John Paul II Catholic University of Lublin; attorney at the Bar Association in Lublin (since 1991, not practicing since 2018); associate of the Chancellery of the President of the Republic of Poland (since 2017); advisor to the President of the Republic of Poland (from 2022); not belonging to a political party; ORCID: 0000-0002-1372-9285.

Elżbieta Karska, dr hab. nauk prawnych, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, kierownik Katedry Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego na Wydziale Prawa i Administracji UKSW, dyrektor Szkoły Doktorskiej UKSW, wiceprzewodnicząca Rady Legislacyjnej XIII kadencji. Autorka ponad 100 publikacji naukowych z zakresu prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz praw człowieka, honorowa profesor oraz doktor *honoris causa* kilkunastu zagranicznych uniwersytetów; ORCID: 0000-0002-5263-9127.

ARTYKUŁY

Kolejne 50 lat
Rady Legislacyjnej –
wpływ na proces
stanowienia prawa,
postulaty na przyszłość

Elżbieta Karska

1. Wprowadzenie

Tworzenie prawa z należytą starannością, przy zachowaniu jego najwyższej jakości, jest działalnością bardzo złożoną technicznie¹, poprzedzoną głęboką analizą zastanego systemu prawa². Stanowienie prawa stanowi w istocie wielofazowy proces³, w którym bierze udział na poszczególnych jego etapach⁴ wiele podmiotów wyspecjalizowanych.

Wielu komentatorów życia publicznego oraz przedstawicieli doktryny uważa, że źródłem inflacji prawa jest brak odpowiednio wyspecjalizowanego podmiotu, który stanowiłby dla legislacji na poziomie rządowym swego rodzaju wielopłaszczyznowe zaplecze eksperckie. Wskazuje się bowiem, że swoiste deficyty aktualnie stosowanych rozwiązań mogłyby pokryć instytucja, która posiadałaby całościową wiedzę o funkcjonujących krajowych aktach prawnych oraz przepisach prawa międzynarodowego i prawa Unii Euro-

1 Zob. H. Rot, *Wartości proceduralne tworzenia prawa. Studium legislacji porównawczej*, Wrocław 1992, s. 23.

2 Zob. M. Szydło, *Wpływ współpracy międzyinstytucjonalnej przy tworzeniu prawa na jego jakość*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 3, s. 9–22. Zob. także S. Wronkowska, *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego* [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990, s. 117–121.

3 Zob. M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 77–149.

4 Szerzej zob. M. Berek, *Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego: dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019, s. 233–243; K. Karski, K. Grzelak-Bach, *Rola polskiego parlamentu w systemie organów wdrażających wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 5 (160), s. 9–34.

pejskiej⁵, która ponadto zajmowałaby się analizą prawa w praktyce, w tym dokonywałaby Oceny Skutków Regulacji, prowadziłyby badania *ex post* oraz dokonywałaby analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶. Tego rodzaju teza zmusza do zadania pytania o rolę, jaką w tym zakresie powinna odgrywać Rada Legislacyjna⁷.

- 5 Trafnie zauważa to Rada Legislacyjna, podkreślając, że konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wymagają przyjęcia nowego spojrzenia na rolę ustawy w systemie źródeł prawa – zob. opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 18 września 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, (RL.0303.21/14).

Ciekawym zagadnieniem jest nazwa tego podmiotu. Czy jest to „Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów”, czy też po prostu „Rada Legislacyjna”? Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188) ujmuje to opisowo, stwierdzając w art. 14 ust. 1, iż: „Przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada Legislacyjna”, a następnie w pozostałych jednostkach redakcyjnych art. 14 oraz w art. 14b i 14c używa nazwy „Rada Legislacyjna”. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2341) już w samym tytule, ale także i w swojej dalszej treści, stanowi o „Radzie Legislacyjnej”. Nazwy „Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów” używa dopiero uchw. nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348), choć też czyni to niekonsekwentnie – 10 razy pada w niej określenie „Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów”, a trzy razy „Rada Legislacyjna”, przy czym tylko w dwóch przypadkach można to uznać za powtórzenie skróconej nazwy w tej samej jednostce redakcyjnej. Sama Rada używa nazwy „Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów” – zob. np. opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2022 r. o projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, (RL.461.16/2022). Także doktryna – choć nie zawsze – wskazuje na „Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów” – zob. np. A. Lichorowicz, Z. Siwik, M. Kępiński, M. Frąckiewicz, *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów – zadania i organizacja*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 1, s. 203–214. Biorąc pod uwagę powyższe, a także uwarunkowania historyczne, należy przyjąć, że jest to „Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów”, choć niekiedy nazywana jest też skrótowo „Radą Legislacyjną”.

- 6 Szerzej na ten temat zob. np. S. Wronkowska, *Zagadnienia procesu legislacyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 13–14; J. Bafia, *Pięć lat działalności Rady Legislacyjnej*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 3, s. 10 i n.; M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, t. 5 (1), s. 56.
- 7 Podstawowymi, choć nigdzie wprost niezapisanymi, można powiedzieć: zwyczajowymi, kryteriami wyboru członków Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów są: kryterium formalne w postaci posiadania co najmniej stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych (od czego odstępuje się tylko wyjątkowo) oraz cały szereg kryteriów materialnych obejmujących dorobek zawodowy kandydata w zakresie pracy naukowej i praktyki prawniczej, doświadczenie w zakresie legislacji (w szczególności opiniowanie projektów aktów prawnych), doświadczenie zawodowe zdobyte poza uczelnią wyższą, w tym w administracji państwowej lub w organizacjach międzynarodowych, przydatność reprezentowanej specjalności naukowej do potrzeb prac Rady Legislacyjnej oraz nienaganna postawa etyczna prezentowana w życiu publicznym i zawodowym – zob. M. Szydło, *Historia*

2. Wpływ na stanowienie prawa

Obecnie Rada Legislacyjna wydaje opinie o projektach dokumentów rządowych, przede wszystkim o projektach ustaw. Z wnioskiem o wydanie opinii mogą się do niej zwrócić: Prezes Rady Ministrów, przewodniczący stałego komitetu Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Sekretarz Rady Ministrów⁸. Skierowanie wniosku o zaopiniowanie danego projektu nie ma charakteru obligatoryjnego. W tym zakresie doktryna podnosi, iż celowe wydaje się rozważenie większego nacisku na związanie wnioskodawcy tezami zawartymi w opinii Rady Legislacyjnej. Z potencjału i doświadczenia Rady Legislacyjnej powinni móc też korzystać inni uczestnicy procesu legislacyjnego. Dodatkowo ekspercki charakter działalności Rady Legislacyjnej winien predestynować do tego, aby z własnej inicjatywy mogła przedkładać stanowisko do wybranych projektów, w których procedowaniu swój udział uznawałaby za wskazany lub niezbędny⁹.

Rolą akademików, również często teoretyków i praktyków w jednym, jest pewna forma misji, którą w największym zakresie można realizować wówczas, gdy jest się członkiem niezależnych gremiów doradczych. Podmioty te stanowią zaplecze eksperckie wspierające władzę ustawodawczą i wykonawczą, działając na rzecz szeroko pojętego interesu państwa oraz jego obywateli. Badacz widzi inaczej, więcej, szerzej, z określonym horyzontem na możliwe zmiany¹⁰. Autor projektu lub wnioskodawca, ale również inni uczestnicy procesu uzgodnień czy opiniowania mają często zbieżne spojrzenie na regulowane w projekcie zagadnienie¹¹. Nauka natomiast poszukuje odpowiedzi na wątki podnoszone w dyskursie doktrynalnym oraz orzecznictwym. Badania naukowe dają swego rodzaju wolność w formułowaniu opinii na temat przedkładanych rozwiązań legislacyjnych, defi-

Rady Legislacyjnej, <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/historia-rady-legislacyjnej> (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.). Ustawa o Radzie Ministrów w art. 14 ust. 2a stwierdza zwięźle, iż „w skład Rady Legislacyjnej powołuje się osoby wyróżniające się wiedzą prawniczą i dorobkiem praktyki prawniczej”.

8 Zob. § 37 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

9 Zob. A. Pietryka, *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Raporty – Opinie Sprawozdania, s. 18, http://inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Artur-Pietryka-Kondycja-procesu-legislacyjnego-a-gwarancje-ochrony-praw-czlowieka-perspektywa-pozarzadowa-RAPORT1.pdf (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).

10 Zob. szerzej S. Gebert, *Rada Legislacyjna jako ośrodek modernizacji procesu tworzenia prawa*, „Organizacja – Metody – Techniki” 1973, nr 5–6, s. 5 i n.

11 Zob. S. Wronkowska, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 9, s. 5 i n.

niując pierwotnie zidentyfikowane obszary wymagające interwencji prawodawcy. Dodatkowo, co nie jest bez znaczenia, świat nauki ma więcej czasu na rozważania, które mogą być prowadzone niezależnie od toczących się prac legislacyjnych, gdyż dynamika procesu prawodawczego wielokrotnie uniemożliwia głębszą refleksję. Naukowiec ma dystans, nie jest zaangażowany w projekt, nie ocenia go pod kątem fiskalnym (jak Minister Finansów)¹², skutkowym (jak Rządowe Centrum Analiz)¹³ czy też legislacyjnym (jak Rządowe Centrum Legislacji)¹⁴. Badacz przygląda się wnikliwie i konstruktywnie, krytykując, pokazuje inną perspektywę postrzegania proponowanych rozwiązań legislacyjnych, wskazując często na ich praktyczny aspekt oddziaływania na gospodarkę czy obywateli. Takie właśnie zadania podejmuje Rada Legislacyjna i zapewne w przyszłości jej udział w procesie legislacyjnym będzie równie znaczący jak teraz.

-
- 12 Szerzej o roli Ministerstwa Finansów i jego strażniczej funkcji w procesie stanowienia prawa na etapie rządowym zob. L. Próchnicki, *Reguły fiskalne jako narzędzie utrzymania stabilności fiskalnej w krajach Unii Europejskiej*, „Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 3, s. 27–51. Zob. też A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prawne jako sposób realizacji zadań publicznych [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
 - 13 W jednym z trzech departamentów tworzących Rządowe Centrum Analiz prowadzone są oceny dołączonych do projektów formularzy Oceny Skutków Regulacji (OSR), przedstawiające wyniki oceny wpływu szacowane na etapie opracowywania projektu aktu prawnego, które są obligatoryjnie przygotowywane do projektów ustaw, aktów normatywnych Rady Ministrów, rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministrów, zarządzeń Prezesa Rady Ministrów. OSR jest to proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia. Rolą Rządowego Centrum Analiz jest kontrola OSR na kilku etapach rządowego procesu legislacyjnego – wpisu do wykazu prac Rady Ministrów, uzgodnień międzyresortowych oraz przed posiedzeniem Komitetu Stałego Rady Ministrów. Zob. szerzej K. Mroccka, *Rola Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady ministrów w procesie legislacyjnym i optymalizacji procesów decydowania rządowego*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 4 (1), s. 29–59. Zob. także *Departament Oceny Skutków Regulacji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, <https://www.gov.pl/web/premier/departament-oceny-skutkow-regulacji> (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).
 - 14 Misją Rządowego Centrum Legislacji jest dbanie o spójność systemu polskiego prawa i prawidłowy przebieg procesu legislacyjnego. Realizuje to zadanie poprzez zapewnienie koordynacji działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej, opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych, analizowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz redagowanie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Dodatkowo warto nadmienić, że Rządowe Centrum Legislacji odpowiada również za obsługę Rady Legislacyjnej w zakresie jej funkcjonowania. Zob. szerzej M. Wróblewska, *op. cit.*, s. 54; K. Skotnicki, *Rządowe Centrum Legislacji [w:] Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2019, s. 229–241.

3. Modyfikacja roli Rady Legislacyjnej – postulaty na przyszłość

Wydaje się jednak, że idąc za pewnym nurtem pojawiającym się w doktrynie, warto rozważyć modyfikację roli, jaką aktualnie odgrywa Rada Legislacyjna w procesie stanowienia prawa¹⁵.

Rada Legislacyjna jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa¹⁶. Jak wskazuje się w doktrynie, „żaden z organów władzy publicznej nie dysponuje podobnym zespołem wyróżniającym się zarówno profesjonalnym składem i szczególnym statusem prawnym jego członków, jak i zakresem zadań, których realizację temu podmiotowi powierzono”¹⁷. Rada Legislacyjna może również „wskazywać

15 Zob. postulaty przedstawione m.in. przez J. Kochanowskiego, *O naprawie procesu stanowienia prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2, s. 5–8.

16 Formuła Rady Legislacyjnej jako organu opiniodawczo-doradczego określona jest w art. 14 ustawy o Radzie Ministrów. Jej działania, jako ciała wydającego opinie, opisane są w § 37 ust. 1 i 2, § 43 pkt 3, § 60 ust. 3 pkt 4, § 67 ust. 4 pkt 2, § 75 ust. 1, § 83 ust. 2, pkt 4, § 90 ust. 2 pkt 3, § 151 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Akt ten w § 99 pkt 2 lit. b nie zalicza Rady Legislacyjnej do organów pomocniczych Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, a w § 11 ust. 3 formułę relacji między nią a Sekretarzem Rady Ministrów określa jako „współdziałanie”. Art. 14 ust. 2c pkt 4 ustawy o Radzie Ministrów formułuje wobec jej członków wymóg zachowania niezależności i bezstronności. Spójne z tymi rozwiązaniami są przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Rady Legislacyjnej.

17 P. Kuczma, *Obowiązki projektodawców w związku z koniecznością respektowania zasady pierwszeństwa prawa EU* [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 114. Rada Legislacyjna jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa, a swoje zadania wykonuje przez: (1) opiniowanie dokumentów rządowych, w szczególności projektów ustaw oraz projektów innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa; (2) opiniowanie projektów ustaw o szczególnej doniosłości przygotowanych z inicjatywy posłów, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub grupy obywateli, skierowanych do Rady Ministrów w celu zajęcia stanowiska lub opiniowanie projektu stanowiska Rady Ministrów do tych projektów; (3) formułowanie wniosków lub opinii dotyczących metod i sposobów rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz metod i sposobów wdrażania prawa Unii Europejskiej; (4) formułowanie wniosków lub opinii w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa, w tym co do zasad techniki prawodawczej; (5) dokonywanie ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem jego spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych; (6) analizowanie potrzeby dokonania zmian prawa; (7) organizowanie konferencji naukowych w sprawach należących do zadań Rady Legislacyjnej; (8) opracowywanie materiałów, opinii i analiz, a także recenzowanie opracowań, zamieszczanych w czasopiśmie z zakresu legislacji wydawanym przez Rządowe Centrum Legislacji; (9) realizowanie innych

na obszary prawa wymagające uporządkowania, w tym kodyfikacji, nowelizacji, harmonizacji z prawem europejskim”¹⁸. Opinie Rady Legislacyjnej, wskutek swoistego modelu tworzenia prawa, odnoszą się do wybranych zagadnień bez uwzględniania ich znaczenia w systemie prawa. Prowadzi to w konsekwencji do pewnych braków w spójności prawa lub też deficytów w uzasadnieniach podejmowanych inicjatyw legislacyjnych¹⁹. Dodatkowo projekty ustaw są opiniowane przez Radę Legislacyjną na dość wczesnym etapie procesu legislacyjnego, co oznacza, że nieznane są wyniki uzgodnień z partnerami społecznymi, podczas których dochodzi często do modyfikacji zaopiniowanych już rozwiązań. W tym przypadku projekt finalnie trafiający pod obrady Rady Ministrów często znacząco się różni od tego wcześniej opiniowanego²⁰. Wówczas większość „zarzutów” staje się nieaktualna, a rozwiązania nowe nie są ponownie oceniane przez Radę Legislacyjną, co bywa wykorzystywane przez podmiot wnioskujący²¹.

Niekiedy podkreśla się, iż swoistym mankamentem opinii przygotowanych przez Radę Legislacyjną jest ich niewiążący charakter, co ogranicza pełne wykorzystanie możliwości tego podmiotu w procesie rządowego tworzenia prawa²², przede wszystkim dlatego, że zadaniem Rady jest formułowanie wniosków, opinii i zaleceń. Oznacza to, że Rada Legislacyjna nie może podjąć faktycznego działania naprawiającego ustawodawstwo. Może ona zasygnalizować Prezesowi Rady Ministrów, że istnieje pewien problem dotyczący stanowienia lub funkcjonowania norm prawnych. Jednak to w gestii Rady Ministrów pozostaje ewentualne inicjowanie zmian. Ciągłe jednak nie można zapominać, że jest to organ niezależny i niezwykle potrzebny. Rada Legislacyjna może wykonywać zadania z własnej inicjatywy, bądź z inspiracji Prezesa Rady Ministrów, przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Rady

zadań w zakresie opiniodawczo-doradczym w sprawach dotyczących systemu prawa, zleconych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów – zob. art. 14 ust. 1a i 1b ustawy o Radzie Ministrów.

18 C. Kosikowski, *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 118; P. Kuczma, *op. cit.*, s. 114.

19 Zob. E. Traczyk, *Pojęcie i rola „uzasadnienia projektu ustawy” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 1, s. 11–25.

20 Zob. C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 118; P. Kuczma, *op. cit.*, s. 114–115.

21 Zdarza się, że pierwotna opinia Rady Legislacyjnej mogłaby ulec znaczącym modyfikacjom, jeśli opiniowałaby wszystkie wersje projektu, natomiast wnioskodawcy posługują się „renomą” opinii Rady Legislacyjnej, sugerując, że pozytywne stanowisko tego gremium eksperckiego dotyczy każdej wersji projektu. Wnioskodawca często wprowadza znaczące zmiany w projekcie, rozbudowuje go, modyfikując finalnie przyjęte założenia.

22 Zob. P. Kuczma, *op. cit.*, s. 113–114.

Ministrów, Sekretarza Rady Ministrów bądź Prezesa Rządowego Centrum Legislacji²³. Dlatego też nie jest to organ zawieszony w próżni prawnej, którego działalność moglibyśmy określić jako „sztuka dla sztuki”. Rada zajmuje się doniosłymi problemami prawnymi, a wydane przez nią opinie mogą okazać się pomocne w dalszym postępowaniu legislacyjnym lub w przypadku zmiany praktyki albo likwidacji luki prawnej.

W doktrynie „wskazuje się także, że projektodawcy zbyt rzadko zwracają się o opinię do Rady Legislacyjnej, traktując tę czynność jako swego rodzaju przeszkodę w szybkim prowadzeniu procesu legislacyjnego”²⁴. Wpływ wiedzy eksperckiej członków Rady na jakość rządowych projektów ustaw nie jest znaczny²⁵. Eksperska kontrola jakości legislacyjnej projektów ustaw prowadzona w relacjach z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (abstrahując zatem od konsultacji publicznych²⁶), jeśli ma przynosić wymierne rezultaty, powinna stanowić stały element procesu stanowienia prawa. Rada Legislacyjna jest właściwszym podmiotem do realizacji tego typu zadań.

Co więcej, aby wyjaśnić dane kwestie prawne czy faktyczne, Rada została wyposażona w możliwość konfrontacji i zapraszania na swoje posiedzenia gości, którzy mogliby rozwiać jej wątpliwości. Na posiedzenia Rady Przewodniczący może zapraszać przedstawicieli organów państwa, w szczególności: Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego lub ich zastępców albo upoważnionych przez nich przedstawicieli²⁷.

23 Zob. A. Lichorowicz, Z. Siwik, M. Kępiński, M. Frąckiewicz, *op. cit.*, s. 210.

24 P. Kuczma, *op. cit.*, s. 114.

25 Postulaty zwiększenia udziału oraz roli ekspertów pojawiają się w dyskursie praktyków legislacyjnych od wielu lat. Aktualne jest twierdzenie, że „na każdym etapie dokonywania oceny wpływu, w zależności od posiadanych zasobów, potrzeb lub realizowanych zadań, należy wspomagać się wiedzą bądź umiejętnościami partnerów/instytucji zewnętrznych. Wykorzystanie zweryfikowanych opinii specjalistycznych instytutów, świata nauki [podkr. – E.K.], partnerów społecznych lub instytucji branżowych może podnieść jakość przygotowywanej oceny wpływu, poprzez zapewnienie dokładniejszych, bardziej obiektywnych i praktycznych informacji dotyczących wpływu regulacji na poszczególne grupy podmiotów” – *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, s. 40, <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/> (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).

26 Szerzej zob. M. Berek, *Rzetelne prowadzenie konsultacji publicznych w procesie prawodawczym [w:] Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego: dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019, s. 54–58.

27 Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie Rady Legislacyjnej.

Ponadto w posiedzeniach Rady lub jej zespołów mogą brać udział, na zaproszenie Przewodniczącego Rady, właściwi ze względu na przedmiot rozpatrywanej sprawy ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, Prezes Narodowego Banku Polskiego bądź upoważnieni przez nich przedstawiciele. Dodatkowo w tych posiedzeniach mogą uczestniczyć, bez prawa do głosowania, Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub jego zastępca, a także przedstawiciele innych instytucji państwowych lub samorządowych i społecznych²⁸. To pokazuje, że ciało to posiada kompetencje do szczegółowego badania poszczególnych stanów prawnych, a także do korzystania z doświadczeń podmiotów bezpośrednio zainteresowanych danymi regulacjami. Dzięki takiemu zabiegowi zyskuje się ważny głos doradczy – w stosunku do samej Rady – wyłoniony przez podmioty, które w swojej profesjonalnej działalności zajmują się danymi zagadnieniami na co dzień. Ważny pozostaje także fakt, że Przewodniczący Rady Legislacyjnej może zwrócić się do organu administracji rządowej, który wydał dany dokument – analizowany przez Radę, aby ten podał dodatkowe informacje dotyczące takiego dokumentu, a także aby wydał dodatkowe materiały, które będą niezbędne do przygotowania opinii przez Radę. To pozwala na dogłębne analizowanie przez Radę Legislacyjną dokumentów, które wydaje administracja rządowa. Pomimo braku możliwości podejmowania zintensyfikowanych działań faktycznych wydawane przez Radę opinie i oceny są ważnym głosem sformułowanim przez specjalistów, które ustawodawca, a także organy władzy wykonawczej powinni brać pod uwagę przy planowanych działaniach legislacyjnych. Kadencyjność i niezależność pozwalają na formułowanie rzetelnych ekspertyz prawnych dotyczących obecnego i przyszłego stanu prawnego.

Rada Legislacyjna aktualnie jest organem potrzebnym, który w swej działalności powinien zawsze stać na straży praworządności i spójności systemu prawnego, zatem jest to zagadnienie warte analizy w kontekście przyszłej działalności tej wyjątkowej instytucji, która w naukowym dyskursie pokazuje, że działania legislacyjne mogą mieć wydźwięk nieco szerszy niż zakłada wnioskodawca. Sprawne, a jednocześnie służebne wobec swoich obywateli państwo to takie, które wsłuchuje się w ich potrzeby i reaguje na bieżąco na zmiany, warto więc rozważyć podnoszony w literaturze przedmiotu postulat obligatoryjnego udziału Rady Legislacyjnej w inicjowanym przez rząd proce-

28 Zob. rozporządzenie Prezesa...

sie legislacyjnym²⁹. Przy czym należy podkreślić, że nie w zakresie opiniowania wszystkich projektów rządowych, ale np. w formule udziału przedstawiciela Rady Legislacyjnej w posiedzeniach Komitetu Stałego Rady Ministrów, gdzie w sytuacjach spornych mógłby przedstawiać stanowisko, aby na forum tym wybrzmiał także głos nauki.

Włączenie Rady Legislacyjnej, jako niezależnego i apolitycznego ciała eksperckiego doradającego w sprawach legislacji, do prac nad regulacjami o znaczeniu ustrojowym, o istotnym znaczeniu dla gospodarki, a także regulacji kodeksowych, kreowałoby możliwość zainicjowania ważnego głosu w dyskusji³⁰. Jak słusznie wskazuje Marek Zubik, „eksperci [w tym naukowcy – przyp. E.K.] powinni służyć fachową i bezstronną wiedzą, opierając się o aktualne ustalenia nauki i zawodowe doświadczenie”³¹. Wówczas byłby to jeden z trzech „mechanizmów korygujących” rządowy proces stanowienia prawa, jednocześnie wzmacniający pozycję i znaczenie Rady Legislacyjnej.

Warto w tym miejscu omówić zasadę działania „mechanizmów korygujących” – w posiedzeniach Komitetu Stałego Rady Ministrów biorą bowiem udział również Szef Rządowego Centrum Analiz i Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Opinie przygotowywane w ramach działania obu „strażników” stanowią bardzo ważny głos w dyskusji nad kształtem projektu, który ma zostać przekazany pod obrady Rady Ministrów. Wart rozważenia wydaje się również udział *ad hoc* umocowanego przedstawiciela Rady Legislacyjnej,

29 Obligatoryjne opiniowanie przez Radę Legislacyjną szczególnie doniosłych projektów aktów normatywnych wprowadzone zostało w 1998 r. (uchw. nr 24 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. Nr 12, poz. 202). Wcześniejsze regulaminy prac Rady Ministrów (kolejno z lat: 1983, 1987, 1991 oraz 1997 do nowelizacji z 1998 r.) nie przewidywały takiego trybu udziału Rady Legislacyjnej w rządowym procesie legislacyjnym. Szerzej zob. A. Gwiżdż, *Wybrane problemy organizacji procesu legislacyjnego w Polsce. Ocena i propozycje zmian*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 1, s. 52–53.

30 Rolą czeskiej Rady Legislacyjnej jest rozpatrywanie projektów założeń do projektów ustaw, projektów ustaw i projektów rozporządzeń pod kątem tego, czy pozostają one zgodne z konstytucją, umowami międzynarodowymi, prawem Unii Europejskiej, czy wszystkie przepisy projektów są niezbędne, czy są one zrozumiałe i jednoznacznie sformułowane i czy są zgodne z zasadami procedury legislacyjnej. Posiedzenia Rady odbywają się wedle potrzeby, zazwyczaj raz na 2 tygodnie. Na jej czele stoi przeważnie jeden z ministrów, zwykle minister bez teki lub minister sprawiedliwości. Na temat modelu czeskiego zob. S. Tyszka, *Inflacja prawa i europejskie reżimy regulacyjne*, Ośrodek Myśli Politycznej, <https://www.omp.org.pl/artykul.php?artykul=327> (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).

31 M. Zubik, *Jak poprawić polską legislację [w:] Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku? – V Kongres Obywatelski*, red. J. Szomburg, Gdańsk 2010, s. 16, <https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2017/05/wis-29.pdf> (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).

wówczas gdy przedmiotem posiedzenia byłyby np. ważny systemowo projekt. Jeśli formuła sprawdziłaby się, można rozważyć stały udział umocowanego przedstawiciela Rady Legislacyjnej w posiedzeniach Komitetu Stałego Rady Ministrów. Wtedy Rada Legislacyjna, Rządowe Centrum Analiz oraz Rządowe Centrum Legislacji stanowiłyby silny trójkąt – każda instytucja we własnym zakresie. Jak wskazał – w kontekście Ocen Skutków Regulacji – Adam Jasser, „efektem [...] powinna być sytuacja, w której Rada Ministrów dysponuje zestawem analiz opartych na liczbach, porównaniach międzynarodowych i najlepszych praktykach, na podstawie których będzie mogła podjąć kierunkową decyzję co do tworzenia konkretnej legislacji [...]. Oczywiście preferencje [...] rządu będą miały wpływ na wykorzystywanie otrzymanych danych i opinii – na tym polega [...] odpowiedzialność za podjęcie konkretnej decyzji oraz wybranie konkretnego rozwiązania”³². Jednak opieranie decyzji o podejmowaniu nowych inicjatyw legislacyjnych na analizach wielu podmiotów niezależnych umożliwia też prowadzenie dojrzałych polityk publicznych, wzmacniając poziom zaufania obywateli do organów państwa.

Potencjał drzemący w mechanizmie udziału Rady Legislacyjnej w procesie legislacyjnym nie jest obecnie wykorzystywany na tyle, aby móc powiedzieć o jej optymalnej roli wobec poprawy jakości stanowienia prawa. Mimo wszystko jednak jej opinie stanowią pewne źródło „inspiracji” dla wielu podmiotów uczestniczących w procesie uzgodnień czy opiniowania, ponieważ wielokrotnie tezy przez nią stawiane pojawiają się i są cytowane przez inne podmioty, m.in. przez Rządowe Centrum Analiz czy też przez Rządowe Centrum Legislacji³³.

W dyskursie naukowym pojawiają się również postulaty wskazujące na słabość wpływu Rady Legislacyjnej i traktowanie jej opinii jedynie jako fakultatywnego głosu doradczego. Jednak, jak wskazywał Mirosław Stec, jeśli

32 A. Jasser, głos w dyskusji podczas debaty dotyczącej reformy systemu legislacji, która miała miejsce 5 maja 2011 r. [w:] *System stanowienia prawa: Sprawne i służebne państwo*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2011, nr 5, s. 48–49, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1e468167e75604f4335c8998c676d7ef/fdp_system_stanowienia_prawa.pdf (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.). Zob. R. Radek, *Rządowy proces legislacyjny jako dowód fikcyjności podziału władz w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5 (63), s. 101–113, a także A. Dudzińska, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, s. 26.

33 Uwagi zgłaszają członkowie Komitetu i stali uczestnicy posiedzeń za pośrednictwem sekretarza Komitetu. Organ wnioskujący ustosunkowuje się do zgłoszonych uwag; w przypadku nieustosunkowania się w terminie do zgłoszonych uwag Przewodniczący może skierować projekt do rozpatrzenia w innym terminie.

Rada Legislacyjna byłaby koniecznym elementem procedury³⁴, to „wobec liczby ustaw, które będą opracowywane, spowodowałoby to ogromne spowolnienie pracy. Z drugiej jednak strony, wiele ustaw mających zasadnicze znaczenie – również z konstytucyjnego punktu widzenia – w ogóle przez Radę Legislacyjną nie przechodzi, choć powinny”³⁵.

4. Zakończenie

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że „za większość niepowodzeń rządowej legislacji nie odpowiada brak instytucji w ogóle, ale brak takiej instytucji, która posiadałaby całościową wiedzę o funkcjonujących krajowych aktach prawnych i przepisach prawa Unii Europejskiej, która ponadto zajmowałaby się analizą prawa w praktyce, w tym dokonywałaby oceny skutków regulacji, prowadziła by badania postlegislacyjne oraz dokonywałaby analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego”³⁶. Teza ta skłania do zadania pytania o rolę, jaką w tym procesie może, czy też powinna, odgrywać Rada Legislacyjna, tak by możliwe było związanie – w jakimś stopniu – wnioskodawcy jej opinią. Należy ponadto uznać, iż nic nie powinno stać na przeszkodzie, by z jej potencjału i doświadczenia mogli korzystać również inni uczestnicy procesu legislacyjnego, a także by z własnej inicjatywy mogła ona przedkładać swoje stanowisko do wybranych przez siebie projektów³⁷.

34 „Rada Legislacyjna od wielu lat jest uznawana za autorytet w dziedzinie legislacji. Wpłynął na to przede wszystkim jej skład (fachowy i apolityczny), obiektywność i krytycyzm wobec przedstawianych projektów oraz w ocenach stanu prawa w określonych dziedzinach. Cechy te decydują o faktycznej niezależności, bez względu na formalnoprawne gwarancje tej niezależności uzyskane przez Radę już w trakcie jej funkcjonowania. Problemem natomiast jest faktyczny wpływ Rady Legislacyjnej na jakość tworzonego w Polsce prawa. Wysoka ogólna ocena działalności Rady Legislacyjnej nie idzie w parze z uwzględnianiem jej opinii w poszczególnych sprawach [...]” – E. Prokop, *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 2, 133–149.

35 M. Stec, głos w dyskusji podczas debaty dotyczącej reformy systemu legislacji, która miała miejsce 5 maja 2011 r. [w:] *System stanowienia prawa...*, s. 56.

36 M. Wróblewska, *op. cit.*, s. 58. Zob. także J. Szymanek, *Ocena Skutków Regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2, s. 11–34; T. Zalasieński, głos w dyskusji podczas debaty dotyczącej reformy systemu legislacji, która odbyła się 5 maja 2011 r. [w:] *System stanowienia prawa...*, s. 61.

37 Zob. A. Dudziska, *Gorączka legislacyjna. Zespół objawów*, Warszawa 2018, s. 3–29, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/19923/dudzinska_goraczka_legislacyjna.

Dodatkowo warte rozważenia jest, aby Rada Legislacyjna dokonywała na potrzeby rządu okresowej oceny stanu prawa, zwracając uwagę na skuteczność przyjętych rozwiązań, jednocześnie analizując poszczególne dziedziny i gałęzie prawa pod względem usunięcia z nich regulacji zbędnych, będących skutkiem nadmiernej inflacji prawa. Ustawa o Radzie Ministrów, po nowelizacji dokonanej w 2021 r.³⁸, daje Radzie Legislacyjnej możliwość dokonywania ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem jego spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych³⁹. Myślę, że należy w praktyce skorzystać z tej możliwości.

Elżbieta Karska

Bibliografia

Literatura

- BAFIA J., *Pięć lat działalności Rady Legislacyjnej*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 3.
- BEREK M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- BEREK M., *Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego: dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019.
- BEREK M., *Rzetelne prowadzenie konsultacji publicznych w procesie prawodawczym* [w:] *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego: dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, red. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019.
- DUDZIŃSKA A., *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015.

pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.), a także J. Kochanowski, *Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa* [w:] *Nadużycie prawa*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003, s. 77–86; M. Zubik, *op. cit.*, s. 13–18.

38 Art. 4 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535), który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

39 Zob. art. 14 ust. 1b pkt 5 ustawy o Radzie Ministrów.

- GEBERT S., *Rada Legislacyjna jako ośrodek modernizacji procesu tworzenia prawa*, „Organizacja – Metody – Techniki” 1973, nr 5–6.
- GWIŹDŹ A., *Wybrane problemy organizacji procesu legislacyjnego w Polsce. Ocena i propozycje zmian*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 1.
- KARSKI K., GRZELAK-BACH K., *Rola polskiego parlamentu w systemie organów wdrażających wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 5 (160).
- KOCHANOWSKI J., *O naprawie procesu stanowienia prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2.
- KOCHANOWSKI J., *Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa* [w:] *Nadużycie prawa*, red. H. Izdebski, A. Stępkowski, Warszawa 2003.
- KOSIKOWSKI C., *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- KUCZMA P., *Obowiązki projektodawców w związku z koniecznością respektowania zasady pierwszeństwa prawa EU* [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015.
- LICHOROWICZ A., SIWIK Z., KĘPIŃSKI M., FRĄCZKIEWICZ M., *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów – zadania i organizacja*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 1.
- MIRUĆ A., *Partnerstwo publiczno-prawne jako sposób realizacji zadań publicznych* [w:] *Konceptja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- MROCZKA K., *Rola Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady ministrów w procesie legislacyjnym i optymalizacji procesów decydowania rządowego*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 4.
- PROKOP E., *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 2.
- PRÓCHNICKI L., *Reguły fiskalne jako narzędzie utrzymania stabilności fiskalnej w krajach Unii Europejskiej*, „Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 3.
- RADEK R., *Rządowy proces legislacyjny jako dowód fikcyjności podziału władz w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5(63).
- ROT H., *Wartości proceduralne tworzenia prawa. Studium legislacji porównawczej*, Wrocław 1992.
- SZYDŁO M., *Wpływ współpracy międzyinstytucjonalnej przy tworzeniu prawa na jego jakość*, „Przegląd Legislacyjny” 2020, nr 3.
- SKOTNICKI K., *Rządowe Centrum Legislacji* [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2019.

- SZYMANEK J., *Ocena Skutków Regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2.
- TRACZYK E., *Pojęcie i rola „uzasadnienia projektu ustawy” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 1.
- WRONKOWSKA S., *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 9.
- WRONKOWSKA S., *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego* [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990.
- WRONKOWSKA S., *Zagadnienia procesu legislacyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1.
- WRÓBLEWSKA M., *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, t. 5 (1).

Akty prawne

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2341).
- Uchw. nr 24 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 12, poz. 202).
- Uchw. nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535).

Dokumenty

- Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 18 września 2014 r. o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, (RL.0303.21/14).
- Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2022 r. o projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, (RL.461.16/2022).

Źródła internetowe

- Departament Oceny Skutków Regulacji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, <https://www.gov.pl/web/premier/departament-oceny-skutkow-regulacji> (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).

- DUDZIŃSKA A., *Gorączka legislacyjna. Zespół objawów*, Warszawa 2018, s. 3–29, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/19923/dudzinska_goraczka_legislacyjna.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).
- PIETRYKA A., *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Raporty – Opinie Sprawozdania, s. 18, http://inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Artur-Pietryka-Kondycja-procesu-legislacyjnego-a-gwarancje-ochrony-praw-czlowieka-perspektywa-pozarządowa-RAPORT1.pdf (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).
- JASSER A., głos w dyskusji podczas debaty dotyczącej reformy systemu legislacji, która miała miejsce 5 maja 2011 r. [w:] *System stanowienia prawa: Sprawne i służebne państwo*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2011, nr 5, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1e468167e75604f4335c8998c676d7ef/fdp_system_stanowienia_prawa.pdf (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).
- STEC M., głos w dyskusji podczas debaty dotyczącej reformy systemu legislacji, która miała miejsce 5 maja 2011 r. [w:] *System stanowienia prawa: Sprawne i służebne państwo*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2011, nr 5, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1e468167e75604f4335c8998c676d7ef/fdp_system_stanowienia_prawa.pdf (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).
- SZYDŁO M., *Historia Rady Legislacyjnej*, <https://www.gov.pl/web/radalegisacyjna/historia-rady-legislacyjnej> (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).
- TYSZKA S., *Inflacja prawa i europejskie reżimy regulacyjne*, Ośrodek Myśli Politycznej, <https://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=327> (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).
- Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, <https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rządowego-procesu-legislacyjnego/> (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).
- ZALASIŃSKI T., głos w dyskusji podczas debaty dotyczącej reformy systemu legislacji, która odbyła się 5 maja 2011 r. [w:] *System stanowienia prawa: Sprawne i służebne państwo*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2011, nr 5, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1e468167e75604f4335c8998c676d7ef/fdp_system_stanowienia_prawa.pdf (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).
- ZUBIK M., *Jak poprawić polską legislację* [w:] *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?* – V Kongres Obywatelski, red. J. Szomburg, Gdańsk 2010, <https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2017/05/wis-29.pdf> (dostęp: 1 sierpnia 2022 r.).

SUMMARY

The next fifty years of the Legislative Council – influence on the law-making process, postulates for the future

The legislative process, composed of many stages, needs expert support and this role is currently played by the Legislative Council. As a highly professional body, consisting of many academics active in the field, it provides an excellent means to familiarise law-makers with the wider context and the views of independent experts. Opinions prepared as part of the work of the Council are also often the starting point for in-depth discussion or even modification of policies regarded as ineffective or inconsistent. In considering the future of the Legislative Council, attention should also be given to strengthening its role in the law-making process, by taking into account the theses arising from its opinions, or by deepening the dialogue at various stages of the legislative process.

Elżbieta Karska, PhD, Habilitated Doctor of Legal Sciences, Professor at the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw (UKSW), Head of the Department of Human Rights Protection and International Humanitarian Law at the Faculty of Law and Administration of the UKSW, Director of the UKSW's Doctoral School, Vice-President of the Legislative Council of the 13th term. Author of over 100 scientific publications in the field of international law, European Union law and human rights law, and an honorary professor and doctor honoris causa of a dozen of foreign universities; ORCID: 0000-0002-5263-9127.

Piotr Szymaniec, dr hab. nauk prawnych, prof. w Instytucie Społeczno-Prawnym Państwowej Uczelni Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu. Stopnie naukowe doktora (2012 r.) i doktora habilitowanego nauk prawnych (2017 r.) uzyskał na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Autor 120 prac naukowych. Czynny uczestnik wielu międzynarodowych konferencji, m.in. w Oksfordzie, St. Petersburgu, Sztokholmie, Wiedniu, Tartu, Hanowerze, Tallinie, Rydze, Belgradzie, Bratysławie i Brnie. Specjalizuje się w teorii i filozofii prawa oraz historii myśli polityczno-prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień praw i wolności jednostki oraz wolności religijnej, a także w prawnych aspektach bezpieczeństwa publicznego; ORCID: 0000-0002-5415-9215.

ARTYKUŁY

Rada Legislacyjna
przy Prezesie Rady Ministrów
a rządowe legislacyjne rady
w Republice Czeskiej
i Republice Słowackiej –
porównanie instytucji

Piotr Szymaniec

1. Wprowadzenie

Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w bieżącym roku obchodzi jubileusz 50-lecia istnienia w polskim porządku prawnym. Jej korzenie są jednak starsze i sięgają międzywojennej Rady Prawniczej, której kształt normatywny – realizujący koncepcję Wacława Makowskiego – nadało rozporządzenie Prezydenta z 12 sierpnia 1926 r.¹ Radę Prawniczą tworzyli: minister sprawiedliwości pełniący zarazem funkcję jej przewodniczącego, radcy zwyczajni, mianowani przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów, radcy nadzwyczajni powołani przez ministra sprawiedliwości oraz referenci, będący urzędnikami reprezentującymi ministerstwa. Ogółem Rada liczyła 30 członków, a jej skład osobowy pokrywał się w znacznej mierze ze składem Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej. Rada Prawnicza opiniowała projekty ustaw i rozporządzeń Prezydenta, zanim stały się przedmiotem obrad Rady Ministrów. Kryterium oceny stanowiła zgodność z Konstytucją, ustawami oraz zasadami techniki legislacyjnej, które zresztą zostały wypracowane przez Radę Prawniczą. W jej obrębie tworzone mogły być komisje stałe oraz nadzwyczajne, które obradowały nad opiniami. Opinie Rady Prawniczej nie były wiążące, a ona sama zakończyła działalność w pierwszym kwartale 1928 r., oficjalnie z powodu braku środków².

-
- 1 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 sierpnia 1926 r. o utworzeniu Rady Prawniczej (Dz. U. Nr 83, poz. 466).
 - 2 Zob. R. Kraczkowski, *Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 7, s. 85–96; M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, t. 51, z. 1–2, s. 285–300; L. Górnicki, *Prawo jako czynnik integracji państwa w latach II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2011, t. CCCXIII, s. 137–139.

Na utworzenie w Polsce kolejnego organu o podobnym charakterze, zajmującego się oceną projektów legislacyjnych, przyszło poczekać 42 lata. Powstanie Rady Legislacyjnej łączyło się ze zjawiskiem, które nazwano kryzysem legislacyjnym³, i z będącym jego następstwem postulatem uporządkowania systemu prawnego. Ponadto wiązało się to także z tendencjami technokratycznymi, występującymi zwłaszcza na początku rządów ekipy Edwarda Gierka. Zaznaczyć należy, że przez pierwsze 24 lata istnienia Rady Legislacyjnej ów organ doradczy pozbawiony był regulacji ustawowej, a jego funkcjonowanie opierało się na aktach wewnętrznie obowiązujących. Najpierw była to niepublikowana decyzja nr 93 Prezydium Rządu z dnia 28 lipca 1972 r. w sprawie usprawnienia procesu tworzenia prawa. Przewodniczącym Rady z urzędu został minister sprawiedliwości, a składała się ona w dużej mierze z osób pełniących wysokie funkcje państwowe⁴. Dopiero po ponad dekadzie wydano akt poświęcony wyłącznie Radzie Legislacyjnej – uchwałę nr 46 Rady Ministrów z dnia 30 marca 1984 r.⁵, która określiła charakter Rady jako organu doradczego działającego przy Prezesie Rady Ministrów (§ 1 ust. 1) i składającego się już nie z osób pełniących funkcje w centralnym aparacie władzy państwowej, lecz z „wybitnych przedstawicieli podstawowych dziedzin nauk prawnych oraz przedstawicieli praktyki prawniczej” (§ 3 ust. 1). Kolejne ramy prawne tego organu doradczego zostały określone już

3 Jak wówczas diagnozowano, kryzys ów polegał na nadmiernej produkcji legislacyjnej organów państwa i niezbyt starannym uchylaniu aktów normatywnych. Skutkowało to tym, że nie tylko obywatele, lecz także organy stosujące i tworzące prawo miały trudności w określeniu, co jest obowiązującym stanem prawnym. System prawny nie był stabilny, a zmiany legislacyjne nie były poprzedzone oceną skuteczności dotychczasowych regulacji. To wszystko wpływało na problemy w zakresie efektywnego stosowania prawa. Zob. S. Wróńska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 106–110; J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984, s. 46–52; M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5 (1), s. 52–54. Zob. też S. Wróńska, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo”, 2000, z. 9, s. 3–15.

4 W Radzie – zgodnie z pkt. 4 decyzji – znaleźli się: minister sprawiedliwości, minister spraw wewnętrznych, minister pracy, płac i spraw socjalnych, prokurator generalny PRL, pierwszy prezes Sądu Najwyższego, przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych PAN, dyrektor Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów, dyrektor Instytutu Nauk Prawnych PAN, a także po jednym specjalistę z każdej z podstawowych gałęzi prawa (w Radzie drugiej kadencji skład ten uzupełniony został o komendanta głównego Milicji Obywatelskiej i prezesa Państwowego Arbitrażu Gospodarczego) – zob. M. Szydło, *Historia Rady Legislacyjnej*, <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/historia-rady-legislacyjnej> (dostęp: 15 lipca 2022 r.); J. Bafia, *op. cit.*, s. 53–54.

5 Uchw. nr 46 Rady Ministrów z dnia 30 marca 1984 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (M.P. Nr 10, poz. 66).

w okresie przemian ustrojowych – w 1993 i 1994 r.⁶. Ustawową podstawę działania Rady Legislacyjnej – wprowadzie bardzo szczupłą i ogólnikową – dał art. 14 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁷. W 2021 r. dokonano częściowej redefinicji zadań Rady Legislacyjnej przez znaczne rozszerzenie wskazanego art. 14 ustawy o Radzie Ministrów⁸. Podkreślić wypada, że obecna forma tej instytucji powstała w wyniku stopniowej ewolucji, a nie nagłych przeobrażeń.

Zarówno niedawna nowelizacja, jak i obchodzony w roku obecnym jubileusz zachęcają do namysłu nad przyszłością Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Impulsem do tego namysłu może być analiza podobnych instytucji – rządowych rad legislacyjnych, które istnieją w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej, korzeniami sięgając 1969 r. Taka analiza oraz możliwe po jej dokonaniu porównanie tych instytucji z polską Radą Legislacyjną są przedmiotem niniejszego artykułu. Ponieważ czeskie i słowackie organy doradcze nie były jeszcze przedmiotem odrębnego opracowania w języku polskim, postanowiłem na początku przybliżyć ich genezę, wiążącą się z dokonaną w Czechosłowacji reformą struktury państwa, polegającą na wyodrębnieniu organów federalnych (w tym federalnej Legislacyjnej Rady Rządu CSRS) oraz odpowiadających sobie organów czeskich i słowackich. Wspólna geneza tych rad jest uzasadnieniem ich prezentacji w jednej pracy.

2. Legislacyjna Rada Rządu w Czechosłowacji

Jeden z najważniejszych projektów reform, nad którym pracowano w okresie „praskiej wiosny”, gdy funkcję pierwszego sekretarza KC Komunistycznej Partii Czechosłowacji pełnił Alexander Dubček⁹, dotyczył równouprawnienia pod

6 Uchw. nr 8 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1993 r. (M.P. Nr 4, poz. 14); uchwała nr 2 Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1994 r. (M.P. Nr 4, poz. 52). Zob. E. Prokop, *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 2, s. 135–136.

7 Dz. U. Nr 106, poz. 492; t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 178 z późn. zm. Pierwotny – obowiązujący do 2001 r. – tytuł tego aktu normatywnego brzmiał: ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów.

8 Zmiana redakcji tego przepisu została wprowadzona przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1535 z późn. zm.).

9 A. Dubček stał się pierwszym sekretarzem KC KPCz w styczniu 1968 r., gdy oddzielono funkcję pierwszego sekretarza partii od stanowiska prezydenta republiki, którym pozostał jeszcze przez 2 miesiące dotychczasowy przywódca partii, Antonín Novotný. Wówczas zaczął się

względem ustrojowym dwóch składowych Czechosłowacji – Słowacji i Czech. Ważnym postulatem słowackim było rozwiązanie problemu „asymetrii” instytucjonalnej, polegającego na tym, że słowackie organy narodowe nie wchodziły w skład struktury centralnych i terenowych organów Czechosłowacji¹⁰, będącej dotąd państwem jednolitym. W promowaniu tego postulatu nie bez znaczenia było to, że A. Dubček pochodził z ziem słowackich. Jak pisze Jerzy Tomaszewski, u progu tzw. normalizacji, po wkroczeniu wojsk radzieckich, przygotowywano jedynie te reformy ustrojowe, które nie miały podstawowego znaczenia dla partii komunistycznej¹¹. Zresztą ich kontynuacja miała też pokazać społeczeństwu, że inwazja nie wpłynęła zasadniczo na życie polityczne¹². Zgromadzenie Narodowe w wigilię 50. rocznicy powstania Czechosłowacji, 27 października 1968 r., uchwaliło ustawę konstytucyjną nr 143 o federacji czechosłowackiej¹³. Wprowadziła ona federalną strukturę państwa, w której w obu republikach wchodzących

okres liberalizacji, trwający do interwencji wojsk Układu Warszawskiego w sierpniu 1968 r. Rozpoczęte wówczas reformy, mające tworzyć „socjalizm z ludzką twarzą”, miały być dokonane stopniowo i w sposób legalistyczny. Ważnym składnikiem dziedzictwa prawnego „praskiej wiosny” była ustawa nr 84/1968 Sb. z dnia 26 czerwca 1968 r., znosząca cenzurę. Zob. też: J. Tomaszewski, *Republika Czeska 1918–2013*, Warszawa 2014, s. 173–174.

- 10 Konstytucja z 9 maja 1948 r., uchwalona po przejściu władzy przez komunistów w lutym tego samego roku, pozostawiła Słowacką Radę Narodową, lecz jej kompetencje uległy uszczupleniu – zob. J. Tomaszewski, *Czechy i Słowacja*, Warszawa 2006, s. 198–199. Ten stan rzeczy został utrzymany po uchwaleniu konstytucji Czechosłowacji z 11 lipca 1960 r., choć ów akt prawny formalnie rozszerzał uprawnienia słowackich organów narodowych, w tym przede wszystkim Słowackiej Rady Narodowej – zob. K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000, s. 10.
- 11 Zob. J. Tomaszewski, *Republika Czeska...*, s. 182; *idem*, *Czechy...*, s. 254; zob. także: Z. Mlynář, *Problémy politického systému. Texty o roce 1968, normalizaci a součastné reformě v SSSR*, Kolin nad Rýnem 1987, s. 41–42. Gustáv Husák – przywódca partii komunistycznej w okresie tzw. normalizacji – był Słowakiem, co również wpłynęło na dokończenie reformy struktury państwa.
- 12 J.F. Bradley pisze, że o ile inne akty prawne z okresu A. Dubčeka zostały uchylone albo w ogóle nie były stosowane, o tyle ustawa konstytucyjna o federacji czechosłowackiej miała dać okresowi „normalizacji” pozór postępu i odmienności od czasów sprawowania władzy przez A. Novotnego. Ponadto wprowadzenie nowej struktury państwa pozwoliło Husákowi pozbyć się potencjalnych rywali w wyścigu o stanowiska partyjne – zob. J.F.N. Bradley, *Politics in Czechoslovakia 1945–1971*, Washington 1981, s. 199–201.
- 13 Inne akty prawne przyjęte w pierwszej połowie lat 70. dotyczyły wynalazczości, rozwoju naukowo-technicznego, transportu oraz edukacji. Ponadto dokonywane wówczas zmiany legislacyjne świadczyły o powrocie do stylu rządzenia sprzed 1968 r. (dotyczyło to regulacji odnoszących się do sądownictwa i prokuratury, a także centralnego planowania) – zob. J.F.N. Bradley, *op. cit.*, s. 202–203.

w skład federacji utworzono odpowiadające sobie organy władzy państwowej¹⁴. Powołano Zgromadzenie Federalne (z przekształcenia Zgromadzenia Narodowego), mające dwie izby – Izbę Ludową (200 posłów) i Izbę Narodową (150 posłów – po połowie z obu części składowych federacji). Ograniczone kompetencje do tworzenia prawa w sprawach dotyczących Słowacji uzyskała Słowacka Rada Narodowa w Bratysławie, a analogiczne kompetencje w odniesieniu do Czech miała Czeska Rada Narodowa w Pradze (w każdej z nich zasiadło 150 posłów)¹⁵. Oprócz rządu CSRS utworzono także rządy Czeskiej Republiki Socjalistycznej i Słowackiej Republiki Socjalistycznej. Struktura państwa odzwierciedlona została także w sądownictwie, a mianowicie utworzono sądy najwyższe dla każdej z republik oraz Federalny Sąd Najwyższy. Wdrażanie tego aktu prawnego, który wszedł w życie 1 stycznia 1969 r., trwało do 1971 r. Jednakże – jak pisze Krzysztof Skotnicki – z praktycznego punktu widzenia „konstrukcja federacji miała wyłączenie charakter strukturalny, a nie funkcjonalny, republiki Czeska i Słowacka nie posiadały bowiem samodzielności politycznej ani ekonomicznej”¹⁶.

Na fali tych zmian w 1969 r. powołano do życia trzy rządowe rady legislacyjne – dla rządu federalnego oraz rządów obu elementów składowych federacji¹⁷. Miały one pokazywać technokratyczną stronę reżimu G. Husáka. Jeżeli chodzi o Legislacyjną Radę Rządu CSRS, była ona jednym z 21 stałych organów koordynacyjnych rządu federalnego. Na mocy art. 76 ust. 2 ustawy konstytucyjnej nr 143 z dnia 27 października 1968 r. organy takie mogły być

14 Na temat tego aktu prawnego zob. też M. Kruk, W. Sokolewicz, *Wstęp* [w:] *Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej, Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, tłum. M. Kruk, W. Sokolewicz, Wrocław–Warszawa–Kraków 1973, s. 26–29 (tekst ten jest jednak pisany z perspektywy oficjalnego stanowiska KPCz, o czym świadczą chociażby częste cytaty z przemówień G. Husáka) oraz M. Kruk, *Federalizm socjalistyczny (Zasady konstytucyjne)*, Warszawa 1989, s. 28–30.

15 Zob. G. Chmielewski, *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014, s. 11–13.

16 K. Skotnicki, *System konstytucyjny...*, s. 11. Trzecim premierem rządu Czeskiej Republiki Socjalistycznej został w 1970 r. Josef Korčák, a prawnik, prof. Peter Colotka, objął funkcję drugiego premiera rządu słowackiego. Obaj sprawowali swoje funkcje przez lata i mieli opinię technokratów.

17 W okresie Pierwszej Republiki organ o podobnym charakterze nie istniał, jakkolwiek w ówczesnej czechosłowackiej literaturze przedmiotu zauważono istnienie polskiej Rady Prawniczej. Natomiast przy istniejącym w latach 1940–1945 czechosłowackim rządzie na uchodźstwie w Londynie powołano w 1942 r. Radę Prawniczą (Právní rada), która była wzorowana na Conseil juridique przy belgijskim rządzie emigracyjnym. Natomiast w komunistycznej Czechosłowacji w 1966 r. powstała Rządowa Komisja ds. Prawodawstwa (Vládní komise pro legislativu), z ministrem sprawiedliwości na czele, która była bezpośrednią poprzedniczką rad legislacyjnych – zob. J. Filip, *K postavení Legislativní rady vlády České republiky*, „Časopis pro právní vědu a praxi” 2007, nr 3, s. 204.

tworzone przez rząd CSRS w porozumieniu z rządami Czeskiej Republiki Socjalistycznej i Słowackiej Republiki Socjalistycznej, przy czym zakres ich działalności mógł dotyczyć „podstawowych problemów o znaczeniu ogólnopństwowym”, i to zarówno mieszczących się w obszarze kompetencji rządu federalnego, jak i w dziedzinach, które należały do kompetencji republik, a w których rząd federalny koordynował „decyzje w sprawach wymagających jednolitej polityki państwa na całym terytorium Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej”¹⁸. Organy koordynacyjne nie miały charakteru organów administracji państwa, lecz były rządowymi ciałami pomocniczymi i doradczymi, na ich czele zaś stali wicepremierzy lub ministrowie, a bardzo rzadko – wiceministrowie¹⁹. Polityczne kierownictwo tych organów podkreślało ich powiązanie z rządem.

Legislacyjna Rada Rządu CSRS składała się z przeszło 20 osób, przy czym zdecydowaną większość stanowili nie pracownicy naukowcy, lecz urzędnicy kierujący legislacyjnymi wydziałami resortów i funkcjonariusze partyjnopństwowi. W legislacyjnych radach obu republik zasiadali także przedstawiciele odpowiednio Czeskiej Rady Narodowej albo Słowackiej Rady Narodowej²⁰. Ograniczenie udziału teoretyków w pracach tych rad uznawano zresztą niekiedy za pewien sukces²¹. Rady ostatnich trzech kadencji przed

18 *Ustawa konstytucyjna nr 143 z dnia 27 października 1968 roku o federacji czechosłowackiej* [w:] *Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej...*, s. 96.

19 Zob. M. Kruk, *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1976, s. 187–188. Do organów koordynacyjnych należały także: Rządowy Komitet Rozwoju Systemu Planowania Gospodarki Narodowej (w odróżnieniu od niego Państwowa Komisja Planowania była centralnym organem administracji państwowej, regulowanym przez przepisy konstytucyjne), Rada Badań Ekonomicznych, Rządowy Komitet Nauki i Techniki, Rada ds. Międzynarodowej Współpracy Gospodarczej i Naukowo-Technicznej, Komisja Racjonalizacji Administracji Państwowej, Koordynacyjna Komisja Rządu Federalnego ds. Komitetów Narodowych i Komisja ds. Bezpieczeństwa Ruchu w Komunikacji. Ponadto istniały także powoływane doraźnie organy koordynacyjne, a wśród nich można wymienić Rządową Komisję ds. Olimpiady – zob. *ibidem*, s. 188.

20 Przewodniczącym czeskiej Legislacyjnej Rady Rządu był zwykle wicepremier (zastępca przewodniczącego) rządu federacyjnej republiki, przy czym najdłużej i dwukrotnie (1969–1981, 1982–1987) funkcję tę pełnił Ladislav Adamec – z wykształcenia robotnik, który po ukończeniu Wyższej Szkoły Partyjnej przy KC Komunistycznej Partii Czechosłowacji rozwijał karierę polityczną (której apogeum była funkcja premiera Czechosłowacji w latach 1988–1989), a także prowadził działalność naukową, otrzymując tytuł docenta. Jedyne w ostatnim rządzie przed upadkiem komunizmu funkcję tę pełnił minister sprawiedliwości Antonín Kašpar. Do rozpadu Czechosłowacji przewodniczącymi Legislacyjnej Rady byli: minister sprawiedliwości (dwukrotnie), wiceprzewodniczący Rady Ministrów (dwa razy) i premier federacyjnej Czeskiej Republiki, doc. Petr Pithart.

21 Zob. J. Filip, *op. cit.*, s. 204.

rozpadem Czechosłowacji, funkcjonujące już po upadku komunizmu, liczyły 22, 21 i 24 członków, przy czym nadal główną rolę odgrywali w nich ministrowie i urzędnicy, natomiast przedstawiciele nauki prawa było jedynie pięciu. Przy Radzie funkcjonowały komisje robocze w zakresie poszczególnych gałęzi prawa, przy czym – inaczej niż w samej Radzie – w nich przewagę zyskali po 1989 r. pracownicy naukowi, którzy nierzadko negatywnie odnosili się do projektów przedstawianych przez ministrów. Zresztą zmiany legislacyjne zachodziły tak szybko, że Legislacyjna Rada Rządu nie mogła odegrać większej roli w procesie prawodawczym. Zdołała jednak w 1990 r. przyjąć nowe zasady legislacyjne, pozbawione już elementów ideologicznych, a także doprowadzić do powstania Legislacyjnego Instytutu Rządu Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej (*Legislativní ústav vlády ČSFR*), którego jednym z zadań miało być kontrolowanie zgodności ustanawianych przepisów z prawem Wspólnot Europejskich²².

3. Legislacyjna Rada Rządu w Republice Czeskiej

Konstytucja Republiki Czeskiej, uchwalona przez Czeską Radę Narodową 16 grudnia 1992 r., a więc po uchwaleniu 25 listopada 1992 r. przez Zgromadzenie Federalne ustawy o podziale federacji, reguluje materię naczelných organów państwa i samorządu terytorialnego. Określiła ona ustrój republiki jako parlamentarno-gabinetowy, władzę wykonawczą powierzyła zaś prezydentowi i rządowi, który odpowiada politycznie przez Izbą Poselską, wyposażoną w uprawnienie do uchwalenia mu wotum nieufności (art. 68 Konstytucji)²³. W skład rządu wchodzi: przewodniczący (*předseda vlády* – tak zgodnie z tradycją czeskiej terminologii konstytucyjnej nazywa się premiera), wiceprzewodniczący (*místopředseda vlády*) i ministrowie (art. 67 ust. 1). Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji zadaniem przewodniczącego jest organizowanie prac rządu, kierowanie jego posiedzeniami i występowanie w jego imieniu, przy czym ustawy mogą mu powierzyć również inne zadania. Jak określono w regulaminie legislacyjnym

22 Zob. J. Filip, *op. cit.*, s. 204–205, 206.

23 Por. K. Skotnicki, *Wstęp [w:] Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, Łódź 1994, s. 6–8. Art. 3 Konstytucji włączył do czeskiego porządku konstytucyjnego czechosłowacką Kartę podstawowych praw i wolności z 9 stycznia 1991 r. Zob. także M. Kruk, *Wstęp [w:] Konstytucja Republiki Czeskiej*, Warszawa 2000, s. 24–26.

rządu z 19 września 1998 r., on właśnie zwołuje posiedzenia rządu i ogłasza porządek obrad posiedzenia (co do zasady w terminie nie krótszym niż 6 dni przed planowanym terminem posiedzenia). Gdyby prezydent republiki z różnych przyczyn nie mógł wykonywać swoich kompetencji, niektóre jego kompetencje byłyby wykonywane przez przewodniczącego rządu. Decyzje rządu podejmowane są kolegiałnie w formie uchwał, zapadając większością ponad połowy członków (art. 76), przy czym pozycja przewodniczącego rządu podczas głosowania jest taka sama, jak innych ministrów. Ponadto regulamin legislacyjny rządu wymaga kworum w postaci bezwzględnej większości członków rządu²⁴. Podstawą prawną funkcjonowania organów rządu jest nadal odziedziczona po czasach komunistycznych ustawa Czeskiej Rady Narodowej nr 2/1969 w sprawie utworzenia ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej Czeskiej Republiki Socjalistycznej²⁵.

Ustawowa podstawa działalności Legislacyjnej Rady Rządu (*Legislativní rada vlády*) jest bardzo szczupła, gdyż § 28a wskazanej ustawy Czeskiej Rady Narodowej nr 2/1969 stanowi, że „rząd może powołać Radę Legislacyjną jako organ doradczy. Na jej czele stoi członek rządu. Rząd może również ustanowić Radę ds. Gospodarczych i Społecznych jako swój organ doradczy; na jej czele stoi premier”²⁶. Powołanie Legislacyjnej Rady Rządu jest zatem nieobligatoryjne, aczkolwiek od samego początku była ona powoływana²⁷. Statut Rady jest nadawany przez rząd.

Od powstania Republiki Czeskiej przewodniczący Legislacyjnej Rady zmieniali się bardzo często, w latach 1993–2022 funkcję tę pełniły aż 23 osoby. Trzykrotnie był to wicepremier, dwukrotnie wicepremier pełniący zarazem funkcję ministra sprawiedliwości²⁸, a najczęściej, gdyż aż 11 razy – minister sprawiedliwości. Siedem razy funkcja ta przypadła ministrowi bez teki,

24 Więcej na ten temat zob. J. Wojnicki, *Przewodniczący Rządu w Republice Czeskiej – ewolucja pozycji ustrojowej i praktyka konstytucyjna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4 (56), s. 280–288.

25 Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

26 „Vláda může zřídit jako svůj poradní orgán Legislativní radu. V jejím čele stojí člen vlády. Vláda může jako svůj poradní orgán zřídit rovněž Radu hospodářské a sociální dohody; v jejím čele stojí předseda vlády”.

27 Ten nieobligatoryjny charakter Rady jest krytykowany w literaturze – zob. V. Oehm, *Legislativní rada jako poradní orgán vlády* [w:] *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, eds. A. Gerloch, J. Kysela, Praha 2007, s. 112.

28 Początkowo przewodniczącym Legislacyjnej Rady był zastępca przewodniczącego rządu (wicepremier), a jego zastępcą – minister sprawiedliwości – zob. J. Filip, *op. cit.*, s. 209.

a dwukrotnie – ministrowi praw człowieka, równego traktowania i legislacji (w rządzie socjaldemokraty Bohuslava Sobotki). Obecnie – od 17 grudnia 2021 r. – w rządzie prof. Petra Fiali przewodniczącym Rady jest minister legislacji, dr Michal Šalomoun²⁹. W literaturze znaleźć można pogląd, że Rada najmocniejszą pozycję faktyczną miała w okresie rządów ekipy Miloša Zemana (1998–2002), kiedy to jej opinie były zazwyczaj respektowane. Zarówno wcześniej, jak i później podejście kolejnych rządów do tych opinii było różne³⁰.

Do istotnej reorganizacji Legislacyjnej Rady Rządu doszło w 1998 r., kiedy to przewagę w składzie uzyskali nauczyciele akademicki i pracownicy naukowcy (wówczas 14 na 26 członków)³¹. Zastępców przewodniczącego i członków Rady zgodnie z art. 3 statutu z 1998 r.³² powołuje i odwołuje rząd na wniosek przewodniczącego. Liczy ona zazwyczaj mniej więcej 30 osób, przy czym są to przede wszystkim eksperci zewnętrzni. Obecnie w jej skład wchodzi – oprócz przewodniczącego – 31 osób, w tym trzech zastępców przewodniczącego³³. Z tego większość – 24 osoby – to pracownicy szkół wyższych lub instytutów badawczych³⁴. Należy podkreślić, że w przepisach statutu nie uregulowano kwestii kadencyjności Rady, wobec czego zdarzyć się może – i w przeszłości zdarzała – sytuacja odwołania wszystkich jej członków, jeżeli następuje radykalna zmiana polityczna³⁵.

Jak podkreśla się na rządowej stronie internetowej, członkowie Rady wykonują swoje zadania za symboliczną opłatą³⁶. Na temat wynagrodzenia członków statut Rady wypowiada się bardzo skąpo, wskazując jedynie na

29 M. Šalomoun, popierany przez Partię Piratów, jest adwokatem i pracownikiem naukowym, specjalizuje się w prawie autorskim.

30 Zob. J. Filip, *op cit.*, s. 209.

31 Zob. *ibidem*, s. 205.

32 Statut Legislativní rady vlády schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a změněný usnesením vlády ze dne 3. října 2001 č. 1009, usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158, usnesením vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148, usnesením vlády ze dne 19. prosince 2007 č. 1438, usnesením vlády ze dne 19. října 2011 č. 768 a usnesením vlády ze dne 14. prosince 2015 č. 1040, https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/Statut_LRV---od-20160101.pdf (dostęp: 15 lipca 2022 r.).

33 Jednym z nich jest znany teoretyk prawa, prof. Aleš Gerloch z Uniwersytetu Karola w Pradze.

34 12 członków ma tytuł profesora, a pięciu – stanowisko docenta. Ponadto ośmiu członków Rady uzyskało stopień naukowy doktora albo kandydata nauk. Zob. *Členové Legislativní rady vlády*, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/clenove/> (dostęp: 15 lipca 2022 r.).

35 Zob. J. Filip, *op. cit.*, s. 209. Takie sytuacje miały miejsce chociażby w 1998 r., gdy wybory wygrała socjaldemokracja, oraz w 2006 r., po zwycięstwie wyborczym prawicy.

36 Zob. *Legislativní rada vlády*, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/legislativni-rada-vlady-25264/> (dostęp: 23 maja 2022 r.).

zwrot kosztów podróży, a także dając przewodniczącemu Rady kompetencję do określenia wynagrodzenia. Pracę Legislacyjnej Rady obsługują departamenty Urzędu Rządu (*Úřad vlády*): przede wszystkim jest to Departament Legislacji Rządu, którego urzędnicy omawiają opracowywane materiały z autorami projektów legislacyjnych, ale także Departament Zgodności, który zajmuje się kompatybilnością przygotowywanych projektów z prawem unijnym, oraz Departament Oceny Skutków Regulacji. Departament Legislacji Rządu przygotowuje też dwa ważne dokumenty: Plan Prac Legislacyjnych Rządu (na każdy rok³⁷) oraz Perspektywy Prac Legislacyjnych Rządu³⁸.

W wyniku reorganizacji Legislacyjnej Rady Rządu dokonanej w 1998 r. doradcze organy robocze (komisje), które wcześniej istniały w obrębie ministerstw, stały się organami roboczymi Rady³⁹. W obrębie Rady od 1 kwietnia 2016 r. funkcjonuje osiem takich organów: trzy komisje robocze ds. prawa publicznego zajmują się prawem administracyjnym (*Pracovní komise pro veřejné právo I – správní právo č. 1–3*), obszarem Komisji Roboczej ds. Prawa Publicznego II jest prawo finansowe (*Pracovní komise pro veřejné právo II – finanční právo*), natomiast Komisja Robocza ds. Prawa Publicznego III opracowuje projekty z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (*Pracovní komise pro veřejné právo III – pracovní právo a sociální věci*), Komisja Robocza ds. Prawa Publicznego IV obejmuje specjalistów z zakresu prawa europejskiego, dwie ostatnie komisje robocze zajmują się odpowiednio prawem prywatnym i prawem karnym. Z polskiej perspektywy zastanawia nieco przypisanie prawa pracy do prawa publicznego, a ponadto nieco marginalne, jak się wydaje, potraktowanie prawa prywatnego. Członkowie komisji roboczych oraz przewodniczący i wiceprzewodniczący tych komisji są powoływani przez Legislacyjną Radę na wniosek przewodniczącego Rady (art. 2 lit. e statutu). Zgodnie z art. 5 ust. 2 statutu w ramach komisji mogą być powołane jesz-

37 Aktualny dokument to Vláda České Republiky. Plán legislativních prací vlády na zbývajících část roku 2022.

38 Jest to dokument o stosunkowo długim horyzoncie czasowym, obejmującym 3 lata. Najnowszy dokument to Vláda České Republiky. Výhled legislativních prací vlády na léta 2023 až 2025.

39 Zob. J. Filip, *op. cit.*, s. 205–206. Przed reorganizacją w tych komisjach zdecydowaną przewagę mieli urzędnicy (tworzący mniej więcej trzy czwarte ich ogólnej liczby), a w mniejszości pozostawali prawnicy akademicy i sędziowie. Po reorganizacji wśród ok. 120 członków komisji znalazło się przeszło 30 pracowników naukowych, choć później niekiedy ich liczba spadała do kilkunastu – zob. *ibidem*, s. 206.

cze podkomisje⁴⁰. W 2011 r. powołano w ramach czeskiej Legislacyjnej Rady Rządu podkomisja ds. Oceny Skutków Regulacji.

Opiniowanie projektów legislacyjnych lub założeń do nich jest tylko jednym z zadań Legislacyjnej Rady Rządu. Według art. 1 ust. 3 statutu Rady (w wersji obowiązującej od 2016 r.) opiniowanie projektów legislacyjnych obejmuje ich zgodność ze źródłami prawa o wyższej mocy, w tym z prawem europejskim, ale także ocenę ich jasności, kompletności (tego, czy „są niezbędne we wszystkich swoich częściach i całości”) i poprawności legislacyjnej, a także sposobu przeprowadzenia Oceny Skutków Regulacji (OSR). Zgodnie z art. 2 lit. a–d statutu Rada zajmuje stanowiska dla rządu w sprawie propozycji legislacyjnych, „opiniuje wnioski komisji roboczych Legislacyjnej Rady lub Departamentu Zgodności Urzędu Rządu dotyczące projektów rozporządzeń, jeżeli autor projektu rozporządzenia nie zgadza się z tymi wnioskami”, opiniuje w zakresie spraw przekazanych Radzie przez rząd albo przewodniczącego Rady, jak również wypowiada się w kwestii zmian zasad legislacyjnych rządu. Oprócz tego Rada ma rozwiązywać konkretne problemy legislacyjne przedstawione jej przez Departament Legislacji Rządu. Dlatego też w takim przypadku Rada staje się niejako współautorem niektórych rozwiązań zawartych w projektach legislacyjnych⁴¹.

Co do zasady materiał legislacyjny, tzn. projekt aktu normatywnego albo założenia takiego projektu, nie może zostać skierowany na posiedzenie rządu, jeżeli skierowano go do Legislacyjnej Rady i nie przedstawiono jej opinii bądź – gdy nie jest ona wymagana – opinii przewodniczącego Rady⁴². Ponadto przewodniczący Izby Poselskiej może zwrócić się do rządu w sprawie opinii o projekcie legislacyjnym, który nie został przedstawiony przez rząd. Wówczas przewodniczący Legislacyjnej Rady przedkłada projekt stanowiska rządu odnośnie do tego projektu⁴³. Na mocy zasad legislacyjnych rządu zatwierdzonych uchwałą rządu z dnia 19 marca 1998 r. nr 188 Rada ma 60

40 Komisje zajmują się m.in. przepisami podstawowymi, które Rada Legislacyjna ocenia wtedy, gdy minister nie zgadza się z opinią komisji – zob. *ibidem*, s. 209.

41 Tak ujął to w rozmowie z piszącym te słowa – przeprowadzonej w lutym 2020 r. – prof. Jan Wintr z Uniwersytetu Karola w Pradze, członek Legislacyjnej Rady Rządu od 2014 r.

42 Zob. J. Wojnicki, *op. cit.*, s. 286.

43 Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, art. 20 ust. 1, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/> (dostęp: 15 lipca 2022 r.). Ów akt różni się od obowiązujących w Polsce zasad techniki prawodawczej tym, że oprócz materii redakcji aktów normatywnych reguluje także kwestie proceduralne. Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

dni od dnia otrzymania projektu przez przewodniczącego na sporządzenie stanowiska (chyba że stanowisko Rady zostanie zastąpione przez opinię przewodniczącego)⁴⁴. Rada Legislacyjna może rekomendować rządowi przyjęcie materiału legislacyjnego bez zmian, przyjęcie go ze zmianami albo odrzucenie go. Ponadto Rada niekiedy stwierdzała, że do danego materiału zasady legislacyjne rządu nie mają zastosowania. Opatrywanie opinii taką konkluzją spotkało się jednak z krytyką w piśmiennictwie⁴⁵.

W Czechach kompetencje przewodniczącego Rady są bardzo duże, gdyż decyduje on, że Rada nie wypowie się w kwestii określonego zagadnienia, a zamiast opinii Rady zostanie sporządzona jego opinia. Może to mieć miejsce w następujących przypadkach: gdy projekt „nie ma, w przypadku założeń projektu – nie będzie mieć, formy ustawy kompleksowej”, jest pilny albo według przewodniczącego „nie zawiera istotnych problemów legislacyjnych lub braków w ocenie skutków regulacji” (art. 4 ust. 3 statutu). Istnieje przynajmniej formalna możliwość, by opinia przewodniczącego była sporządzona wbrew całej Radzie⁴⁶. Ponadto przewodniczący Legislacyjnej Rady rozstrzyga na posiedzeniu rządu w imieniu partnerów społecznych niewyeliminowane wcześniej sporne kwestie dotyczące założeń projektu legislacyjnego, które wynikają z uwag zgłoszonych przez związek zawodowy lub organizację pracodawców⁴⁷. Ma on też uprawnienie do uproszenia albo nawet odstąpienia od procedury zgłaszania uwag do projektu aktu prawnego⁴⁸ lub zmiany terminów określonych w zasadach legislacyjnych rządu, jednakże może to zrobić wyłącznie wyjątkowo i na wniosek członka rządu lub kierownika innego centralnego organu administracji państwowej. Przewodniczący może również zadecydować o odstąpieniu od sporządzenia Oceny Skutków Regulacji⁴⁹.

44 Zob. J. Kněžínek, *Legislativní pravidla vlády [w:] Legislativní proces (teorie a praxe)*, Praha 2011, s. 308–309; *Legislativní pravidla Vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188*, art. 7 ust. 2, art. 10 ust. 2; w odniesieniu do projektów rozporządzeń, art. 15, ust. 4.

45 Zob. J. Filip, *op. cit.*, s. 210.

46 Zob. *ibidem*.

47 *Legislativní pravidla Vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188*, art. 5, ust. 8.

48 Termin na zgłaszanie uwag wynosi zasadniczo 15 dni od opublikowania dokumentu w bibliotece elektronicznej. Projektodawca może jednak przewidzieć dłuższy termin. Zob. *Legislativní pravidla Vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188*, art. 5, ust. 3; w odniesieniu do projektu rozporządzenia rządu – zob. *ibidem*, art. 13 ust. 2.

49 Zob. *Legislativní pravidla Vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188*, art. 76 ust. 1–2.

4. Legislacyjna Rada Rządu w Republice Słowackiej

Konstytucja Republiki Słowackiej została uchwalona nieco wcześniej niż czeska ustawa zasadnicza, gdyż 1 września 1992 r. Wprowadziła ona – podobnie jak miało to miejsce w Czechach – ustrój parlamentarno-gabinetowy⁵⁰. Władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy parlament – Rada Narodowa, licząca 150 posłów⁵¹, władzę wykonawczą powierzono zaś prezydentowi i rządowi. Rząd jest kolegialny, a jego skład określono analogicznie jak w Republice Czeskiej (art. 109 Konstytucji Republiki Słowackiej), podobnie też jak sposób podejmowania decyzji (choć w pierwotnej wersji konstytucji przewidywano kworum w postaci połowy członków rządu). Ministerstwa kreowane są ustawami, a ministrowie nie tylko odpowiadają za działalność powierzonego im ministerstwa, lecz także za funkcjonowanie całego rządu⁵².

Legislacyjna Rada Rządu Republiki Słowackiej (*Legislatívna rada vlády SR*) jest umiejscowiona, podobnie jak w Republice Czeskiej, jako organ doradczy rządu. Ma mniejszą liczbę członków, która obecnie (od 2020 r.) wynosi 17. Podstawą prawną działania Rady jest ustawa z dnia 12 grudnia 2001 r. o organizacji działalności rządu i organizacji centralnej administracji państwowej nr 575/2001 Z. z.⁵³, której § 2 wymienia stałe organy doradcze rządu, a mianowicie: Legislacyjną Radę Rządu Republiki Słowackiej, Radę Gospodarczą Rządu Republiki Słowackiej, Radę Rządu Republiki Słowackiej ds. Praw Człowieka, Mniejszości Narodowych i Równości Płci oraz Radę Rządu Republiki Słowackiej ds. Nauki, Technologii i Innowacji.

Słowacka Legislacyjna Rada ma zadania, które nie występują w jej odpowiednikach – polskim i czeskim. Mianowicie, zgodnie z art. 3 statutu uchwalonego przez Radę Ministrów w 2012 r.⁵⁴, oprócz kompetencji ustawodawczych Legi-

50 Zob. G. Chmielewski, *System konstytucyjny...*, s. 15.

51 Więcej na temat parlamentu słowackiego zob. G. Chmielewski, *Rada Narodowa Republiki Słowackiej*, Warszawa 2011, s. 11–47.

52 Zob. więcej G. Chmielewski, *System konstytucyjny...*, s. 69–75.

53 Zákon z 12. decembra 2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy 575/2001 Z. z.

54 Štatút Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky (schválený uznesením vlády Slovenskej republiky zo 7. novembra 2012 č. 620 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky z 29. mája 2019 č. 242 a uznesenia vlády Slovenskej republiky zo 17. júna 2020 č. 391), https://www.vlada.gov.sk/data/files/7844_statut-lrv-so-zapracovanim-poslednej-novely-uznvl-c-391-2020-zo-1762020.pdf?csrt=6209180409413848596 (dostęp: 15 lipca 2022 r.).

slacyjna Rada „koordynuje i kieruje działalnością ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej w zakresie przygotowania projektów ustaw i rozporządzeń rządowych” (lit. b). Znaczenie Rady wykracza poza sferę rządowego procesu legislacyjnego, gdyż może ona opiniować również projekty poselskie, jeżeli przewodniczący Rady Narodowej Republiki Słowackiej się o to zwróci (lit. c). Pozycja Legislacyjnej Rady została wzmocniona w wyniku zmian w jej statucie dokonanych w 2019 r. Negatywne stanowisko Rady uniemożliwia przedstawienie projektu aktu normatywnego rządowi. W praktyce jednak takie całkowicie negatywne stanowisko zdarza się niezwykle rzadko – przede wszystkim w odniesieniu do projektów poselskich⁵⁵. Rada nie powinna wypowiadać się co do politycznego kierunku i zasadności przyjętych założeń przedłożonego projektu legislacyjnego, lecz co do formy. Jeżeli Rada wypowie się jednak na temat istoty projektu, to wówczas dalsze działania dotyczące tego projektu zależeć będą wyłącznie od projektodawcy. Ocenie podlega kwestia konstytucyjności przedstawionego projektu, a wątpliwości w tym zakresie mogą skutkować negatywną opinią Rady o całym projekcie, uniemożliwiającą przedłożenie go rządowi. Legislacyjna Rada ocenia projekty przede wszystkim pod względem zgodności z zasadami legislacyjnymi Rządu Republiki Słowackiej⁵⁶, które różnią się nieco od zasad legislacyjnych obowiązujących w Radzie Narodowej.

Statut słowackiej Legislacyjnej Rady wymienia specjalnych członków Rady, a mianowicie – przewodniczącego, zastępcę przewodniczącego i sekretarza. Przewodniczącym Rady jest wicepremier niekierujący żadnym ministerstwem (art. 4 ust. 2 statutu). Zastępca przewodniczącego Rady jest powoływany i odwoływany przez rząd na wniosek przewodniczącego Rady. Sekretarzem jest zaś dyrektor generalny Sekcji Legislacji Rządowej Urzędu Rządu Republiki Słowackiej (art. 4 ust. 6 statutu). W rządzie Eduarda Hegera, który funkcjonuje od 1 kwietnia 2022 r., przewodniczącym Legislacyjnej Rady Rządu jest zastępca przewodniczącego rządu ds. legislacji i planowania strategicznego, Štefan Holý.

55 Informacji tej udzielił mi prof. Tomáš Gábriš (korespondencja z 14 lipca 2022 r.). W tym miejscu chciałbym gorąco podziękować prof. Gábrišowi z Wydziału Prawa Uniwersytetu Trnavskiego, członkowi Legislacyjnej Rady Rządu Republiki Słowackiej od 2020 r., za przesłanie uwagi i materiałów dotyczących tej Rady.

56 *Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky* (úplné znenie platné od 15. júla 2020), https://www.vlada.gov.sk/data/files/7912_uplne-znenie-legpravvladysr-v-zneni-uzn-vlsr-z-15-jula-2020-c-466.pdf?csrc=6209180409413848596 (dostęp: 15 lipca 2022 r.). Podobnie jak analogiczny akt obowiązujący w Republice Czeskiej, słowackie zasady legislacyjne zawierają zarówno unormowania dotyczące redakcji aktów normatywnych, jak i przepisy proceduralne, niekiedy zresztą bardzo szczegółowe.

Poprzednio funkcję tę pełnił zazwyczaj minister sprawiedliwości. Podobnie jak ma to miejsce w Republice Czeskiej, pozostałych członków Rady powołuje i odwołuje rząd na wniosek przewodniczącego Rady (art. 4 ust. 8 statutu). W statucie uregulowano bardziej szczegółowo kwestię wynagrodzenia członków Rady, które określono na połowę przeciętnego nominalnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce (art. 4 ust. 10).

W statucie dokładnie wskazano, że posiedzenia Rady odbywają się raz na 14 dni (art. 5 ust. 1), przy czym posiedzenie może się odbyć, gdy jest obecna ponad połowa członków (może mieć ono także formę zdalną). Rada przyjmuje swoje stanowiska w drodze głosowania, a w razie równości głosów decyduje głos przewodniczącego (art. 5 ust. 9 statutu). Zgodnie zaś z zasadami legislacyjnymi rządu Rada ma 30 dni na sporządzenie opinii o projekcie aktu normatywnego⁵⁷, przy czym członkowie Rady, przygotowując finalną opinię o założeniach (*návrh zákona*) albo projekcie ustawy, opierają się na opinii przygotowanej przed przedłożeniem projektu albo założeń Radzie przez sekretariat Legislacyjnej Rady, który uwzględnia także kwestię zgodności projektu albo założeń z prawem unijnym⁵⁸. Zapewniając obsługę merytoryczną Rady, również sekretariat przygotowuje – jeśli Rada tak zadecyduje albo zażąda tego projektodawca – pisemne wnioski z posiedzenia Rady, zawierające jedynie te komentarze i rekomendacje, które skutkują zasadniczą zmianą przepisów projektu albo zawierają istotne uwagi legislacyjne i techniczne⁵⁹. Przewodniczący Legislacyjnej Rady ma mocną pozycję w trakcie rządowego procesu legislacyjnego. Jeżeli projekt zawiera podstawowe braki, szczegółowo wskazane w zasadach legislacyjnych rządu, może on zwrócić projekt projektodawcy w celu jego poprawienia⁶⁰.

Podobnie jak w Czechach, Rada również uzupełniona została o organy pomocnicze, którymi są stałe komisje robocze działające przy ministerstwach: do spraw prawa finansowego przy Ministerstwie Finansów, do spraw prawa administracyjnego przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, do spraw prawa

57 *Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky* (úplné znenie platné od 15. júla 2020), art. 23 ust. 1.

58 *Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky* (úplné znenie platné od 15. júla 2020), art. 24 ust. 2; *Štatút Legislatívnej Rady Vlády Slovenskej Republiky*, art. 5 ust. 7.

59 *Uwag dotyczących kwestii stylistycznych i gramatycznych się nie uwzględnia* – *Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky* (úplné znenie platné od 15. júla 2020), art. 24 ust. 3.

60 *Zob. Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky* (úplné znenie platné od 15. júla 2020), art. 25.

cywilnego, handlowego i karnego przy Ministerstwie Sprawiedliwości, do spraw technicznych regulacji prawnych przy Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także do spraw Oceny Skutków Regulacji przy Ministerstwie Gospodarki (art. 7 ust. 1–2 statutu). Komisje te składają się z przewodniczącego, sekretarza i ośmiu dalszych członków powoływanych przez przewodniczącego Legislacyjnej Rady. Zajmują się one głównie projektami aktów podstawowych, a projekty ustaw i rozporządzeń rządu oceniają na podstawie decyzji przewodniczącego Legislacyjnej Rady (art. 8 ust. 1–2). Podobnie jak to ma miejsce w Czechach, jeżeli organ, który przygotował projekt aktu podstawowego, nie zgadza się z opinią stałej komisji roboczej, sprawę będzie rozpatrywać Legislacyjna Rada (art. 8 ust. 4). Inne są zaś zadania Komisji ds. Oceny Skutków Regulacji, której też nie dotyczą ograniczenia dotyczące liczebności członków⁶¹.

5. Polska Rada Legislacyjna a legislacyjne rady rządu w Czechach i na Słowacji

Obecny kształt zarówno Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, jak i rządowych rad legislacyjnych w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej jest wynikiem przeobrażeń ewolucyjnych. O ile tej pierwszej już w latach 80. nadano charakter organu eksperckiego, którego przewodniczącym stał się przedstawiciel nauki prawa, a w jego składzie przestali zasiadać członkowie Rady Ministrów, o tyle w przypadku czeskiej i słowackiej legislacyjnej rady powiązanie z Radą Ministrów jest zdecydowanie większe poprzez osobę przewodniczącego, którym jest członek rządu (w Republice Słowackiej w randze wicepremiera niekierującego ministerstwem). W czeskiej i słowackiej legislacyjnej radzie przedstawiciele nauki prawa zaczęli odgrywać istotną rolę w drugiej połowie lat 90. Można twierdzić, że kierowanie organem doradczym przez członka rządu wzmacnia pozycję tego organu. Jednakże przykład czeskiej Legislacyjnej Rady Rządu, której faktyczna pozycja zmieniła się wraz z tym, kto stał na czele rządu, nie potwierdza takiej zależności. Ponadto twierdzenie odwrotne, a mianowicie, że przewodniczenie organowi

61 Zob. Štatút Legislatívnej Rady Vlády Slovenskej Republiky, art. 7 ust. 3.

kolegialnemu przez członka rządu wpływa na upolitycznienie tego organu, nie znajduje również potwierdzenia w świetle praktyki czeskiej i słowackiej legislacyjnej rady w ostatnich latach. Zarówno w Republice Czeskiej, jak i w Republice Słowackiej wprowadzono mechanizmy wzmacniające pozycję legislacyjnych rad – w tym pierwszym państwie brak wymaganej opinii Legislacyjnej Rady Rządu albo równoważnej jej opinii przewodniczącego Rady uniemożliwia przedłożenie materiału legislacyjnego rządowi, natomiast w tym drugim dzieje się tak w przypadku negatywnej opinii Legislacyjnej Rady Rządu, a przewodniczący Rady został wyposażony w kompetencję do odesłania projektu do projektodawcy, gdy zaistnieją w projekcie określone, poważne braki. Takie mechanizmy jak dotąd nie zaistniały w odniesieniu do polskiej Rady Legislacyjnej. Kierowane są do niej bowiem jedynie wybrane projekty i nieuwzględnienie jej opinii nigdy nie wiązało się z jakimikolwiek konsekwencjami⁶².

O ile ustawowe przepisy określające charakter legislacyjnych rad w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej uznać należy za w istocie szczegółowe, o tyle Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów wskutek ubiegłorocznej nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów uzyskała dość obszerną regulację ustawową. Ponadto jako jedyna wśród trzech omawianych organów doradczych otrzymała ona ustawowe określenie jej kadencji, która trwa 4 lata, jak również przesłanek odwołania członka przed upływem kadencji (art. 14 ust. 2c ustawy o Radzie Ministrów). Te przepisy niewątpliwie służą wzmocnieniu samej Rady i uniezależnieniu jej od ewentualnych politycznych nacisków.

Zadania polskiej Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów mają także oparcie ustawowe, niewystępujące w unormowaniach czeskich i słowackich. Na gruncie obecnie obowiązującej, ubiegłorocznej redakcji art. 14 ustawy o Radzie Ministrów zostały one określone bardzo szeroko (ust. 1b tego artykułu). Obejmują one – oprócz opiniowania rządowych projektów legislacyjnych oraz wypowiedzania się w kwestiach związanych z zasadami techniki prawodawczej, co zawsze było podstawową domeną aktywności Rady – także opiniowanie innych, poza rządowymi, projektów ustaw, jeżeli zostaną uznane za mające szczególną doniosłość, na potrzeby zajęcia stanowiska wobec nich przez Radę Ministrów, wypowiedzanie się na temat metod

62 Zob. S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, t. LXXII, z. 2, s. 120.

oraz sposobów rozwiązywania problemów łączących się ze stosowaniem Konstytucji oraz wdrażania prawa UE (pkt 3), „dokonywanie ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem jego spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych” (pkt 5) oraz dokonywanie analiz odnośnie do potrzeb zmian legislacyjnych. Inaczej niż dotychczas, te ustawowe zadania wykraczają poza sferę rządowego procesu legislacyjnego, przypominając nieco zakres zadań słowackiej Legislacyjnej Rady Rządu, która może opiniować projekty nie pochodzące od rządu, ale tylko wtedy, gdy zwróci się o to przewodniczący parlamentu Słowacji. Ponadto polskiej Radzie Legislacyjnej zostały postawione zadania o charakterze naukowym, a mianowicie organizowanie konferencji oraz zajmowanie się czasopismem z zakresu legislacji, które jest wydawane przez Rządowe Centrum Legislacji (od lat jest to „Przegląd Legislacyjny”⁶³). Ów katalog zadań nie jest domknięty, ponieważ wymienia się w nim również realizowanie „innych zadań w zakresie, o którym mowa w ust. 1a, zleconych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów” (art. 14 ust. 1b pkt 9).

Dwa pozostałe omawiane tu organy doradcze wykonują zadania, których polska Rada Legislacyjna nie realizuje. Czeska Legislacyjna Rada Rządu – oprócz wykonywania zadań z zakresu opiniowania projektów legislacyjnych – wspomaga rząd w zakresie znalezienia odpowiedniego rozwiązania prawnego przekazanych jej zagadnień, podczas gdy jej słowacki odpowiednik koordynuje całą działalność rządu w zakresie przygotowania projektów legislacyjnych.

Jedną z podstawowych różnic między modelem legislacyjnych rad realizowanym w Czechach i Słowacji a polską Radą Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów jest to, że te pierwsze uzupełnione zostały o aparat pomocniczy, pomagający w przygotowaniu stanowiska rad. Składają się nań działające przy ministerstwach komisje robocze, zajmujące się problemami legislacyjnymi należącymi do określonych gałęzi prawa, a w Republice Słowackiej – również sekretariat Legislacyjnej Rady Rządu. Inaczej niż w Polsce, czeskie i słowackie przepisy określiły dokładne terminy na zajęcie stanowiska przez legislacyjne rady.

63 Te zadania naukowe polskiej Rady Legislacyjnej, w tym wydawanie czasopisma, zostały już dawno zauważone w czeskiej literaturze naukowej – zob. J. Filip, *op. cit.*, s. 209 (przypis).

6. Zakończenie

Dokonana analiza pokazuje, że legislacyjne rady rządu w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej wykazują wiele podobieństw, gdyż wyrosły one ze wspólnego korzenia. Mają one nieco odmienny charakter od polskiej Rady Legislacyjnej, która jest organem doradczym Prezesa Rady Ministrów, a nie Rady Ministrów. Z uwagi na te różnice trudno rekomendować przeszczepienie na grunt polski jakichkolwiek przepisów dotyczących czeskiej i słowackiej legislacyjnej rady rządu. Wydaje się także, że istniejąca w Republice Czeskiej możliwość przedstawiania Legislacyjnej Radzie Rządu przez Departament Legislacji Rządu problemów dotyczących uregulowania określonych instytucji prawnych zaciera różnice między organem opiniodawczo-doradczym a organem przygotowującym merytoryczne rozwiązanie zagadnienia. Ponadto polskie regulacje ustawowe dotyczące kadencji i przesłanek odwołania członka lepiej chronią niezależność Rady Legislacyjnej niż uregulowania czeskie i słowackie. Jednakże niewątpliwie interesujące są obecne w czeskich i słowackich przepisach mechanizmy wzmocnienia pozycji rządowych rad legislacyjnych, jak również organizacja aparatu pomocniczego tych rad.

Piotr Szymaniec

Bibliografia

Literatura

- BAFIA J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.
- BRADLEY J.F.N., *Politics in Czechoslovakia 1945–1971*, Washington 1981.
- CHMIELEWSKI G., *Rada Narodowa Republiki Słowackiej*, Warszawa 2011.
- CHMIELEWSKI G., *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014.
- FILIP J., *K postavení Legislativní rady vlády České republiky*, „Časopis pro právní vědu a praxi” 2007, nr 3, s. 203–210.
- GÓRNICKI L., *Prawo jako czynnik integracji państwa w latach II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2011, t. CCCXIII, s. 111–146.

- KNĚŽÍNEK J., *Legislativní pravidla vlády* [w:] *Legislativní proces (teorie a praxe)*, Praha 2011, s. 279–321.
- KRACZKOWSKI R., *Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 7, s. 85–96.
- KRUK M., *Federalizm socjalistyczny (Zasady konstytucyjne)*, Warszawa 1989.
- KRUK M., *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1976.
- KRUK M., *Wstęp* [w:] *Konstytucja Republiki Czeskiej*, Warszawa 2000.
- KRUK M., SOKOLEWICZ W., *Wstęp* [w:] *Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1973.
- MLYNÁŘ Z., *Problémy politického systému. Texty o roce 1968, normalizaci a součastné reformě v SSSR*, Index, Kolin nad Rýnem 1987.
- MOHYLUK M., *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, t. 51, z. 1–2, s. 285–300.
- OEHM V., *Legislativní rada jako poradní orgán vlády* [w:] *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, eds. A. Gerloch, J. Kysela, Praha 2007, s. 111–121.
- PROKOP E., *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 2, s. 133–149.
- SKOTNICKI K., *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000.
- SKOTNICKI K., *Wstęp* [w:] *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, Łódź 1994.
- TOMASZEWSKI J., *Czechy i Słowacja*, Warszawa 2006.
- TOMASZEWSKI J., *Republika Czeska 1918–2013*, Warszawa 2014.
- WOJNICKI J., *Przewodniczący Rządu w Republice Czeskiej – ewolucja pozycji ustrojowej i praktyka konstytucyjna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4 (56), s. 273–295.
- WRONKOWSKA S., *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo”, 2000, z. 9, s. 3–15.
- WRONKOWSKA S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.
- WRONKOWSKA S., *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, t. LXXII, z. 2, s. 111–129.
- WRÓBLEWSKA M., *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5 (1), s. 51–66.

Akty prawne

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 sierpnia 1926 r. o utworzeniu Rady Prawniczej (Dz. U. Nr 83, poz. 466).

- Uchw. nr 46 Rady Ministrów z dnia 30 marca 1984 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (M.P. Nr 10, poz. 66).
- Uchw. nr 8 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (M.P. Nr 4, poz. 14).
- Uchw. nr 2 Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1994 r. w sprawie Rady Legislacyjnej (M.P. Nr 4, poz. 52).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Nr 106, poz. 492; t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 178 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1535 z późn. zm.).
- Legislativní pravidla Vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/> (dostęp: 15 lipca 2022 r.).
- Statut Legislativní rady vlády schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534 a změněný usnesením vlády ze dne 3. října 2001 č. 1009, usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2004 č. 1158, usnesením vlády ze dne 4. října 2006 č. 1148, usnesením vlády ze dne 19. prosince 2007 č. 1438, usnesením vlády ze dne 19. října 2011 č. 768 a usnesením vlády ze dne 14. prosince 2015 č. 1040, https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/Statut_LRV---od-20160101.pdf (dostęp: 15 lipca 2022 r.).
- Ustawa konstytucyjna nr 143 z dnia 27 października 1968 roku o federacji czechosłowackiej* [w:] *Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej, Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, tłum. M. Kruk, W. Sokolewicz, Wrocław–Warszawa–Kraków 1973.
- Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.
- Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky (úplné znenie platné od 15. júla 2020), https://www.vlada.gov.sk/data/files/7912_uplne-znenie-legpravvladysr-v-zneni-uzn-vlsr-z-15-jula-2020-c-466.pdf?csrt=6209180409413848596 (dostęp: 15 lipca 2022 r.).
- Štatút Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky (schválený uznesením vlády Slovenskej republiky zo 7. novembra 2012 č. 620 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky z 29. mája 2019 č. 242 a uznesenia vlády Slovenskej republiky zo 17. júna 2020 č. 391), https://www.vlada.gov.sk/data/files/7844_statut-lrv-so-zapracovanim-poslednej-novely-uznvl-c-391-2020-zo-1762020.pdf?csrt=6209180409413848596 (dostęp: 15 lipca 2022 r.).
- Zákon z 12. decembra 2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy 575/2001 Z. z.

Źródła internetowe

Členové Legislativní rady vlády, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/clenove/> (dostęp: 15 lipca 2022 r.).

Legislativní rada vlády, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/legislativni-rada-vlady-25264/> (dostęp: 23 maja 2022 r.).

SZYDŁO M., *Historia Rady Legislacyjnej*, <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/historia-rady-legislacyjnej> (dostęp: 15 lipca 2022 r.).

SUMMARY

The Legislative Council of the Prime Minister of the Republic of Poland and governmental legislative councils in the Czech Republic and the Slovak Republic – comparison of the institutions

The subject of the article is the analysis of the legal regulations of the governmental legislative councils in the Czech Republic and the Slovak Republic and the comparison of these institutions with the Legislative Council of the Prime Minister of the Republic of Poland. Three governmental legislative councils – for the federal government and the governments of both constituent parts of the federation – were established in Czechoslovakia in 1969 during moderate reforms of the political system which were carried out on the eve of the so-called normalization and which gave the state a federal character. Currently, existing governmental legislative councils in the Czech Republic and in the Slovak Republic were a continuation of those advisory bodies. A characteristic feature of these bodies is that their chairman is a member of the government. According to the author of the article, the mechanisms of strengthening the position of governmental legislative councils in the Czech and Slovak regulations, as well as the organization of the auxiliary apparatus of these councils should be considered particularly interesting.

Piotr Szymaniec, habilitated doctor, professor at the Social and Legal Institute of the Angelus Silesius State University in Wałbrzych. He obtained his doctoral (2012) and habilitated doctoral degrees in law (2017) at the Faculty of Law, Administration and Economics of the University of Wrocław. He is an author of 120 scientific publications. Active participant in many international conferences, incl. Oxford, St. Petersburg, Stockholm, Vienna, Tartu, Hanover, Tallinn, Riga, Belgrade, Bratislava and Brno. He specializes in the theory and philosophy of law and the history of political and legal thought, with particular emphasis on the issues of individual rights and freedoms and religious freedom, as well as in legal aspects of public safety; ORCID : 0000-0002-5415-9215.

Marcin Olszówka, dr nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa Collegium Intermarium, dyrektor Departamentu Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego w Rządowym Centrum Legislacji, kierownik aplikacji legislacyjnej. Wcześniej ekspert Instytutu na rzecz kultury prawnej Ordo Iuris oraz nauczyciel akademicki w Uczelni Łazarskiego. Dysertację doktorską obronił z wyróżnieniem na Uniwersytecie Warszawskim w listopadzie 2016 r. W latach 2010–2014 asystent w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich Instytutu Nauk Prawnych PAN. Specjalizuje się w prawie wyznaniowym, prawie konstytucyjnym oraz bioetyce. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym kilku monografii; ORCID: 0000-0001-8280-5088.

ARTYKUŁY

Zamknięcie
katalogu źródeł
prawa powszechnie
obowiązującego –
rozwiązanie efektywne
czy efektowne?

Marcin Olszówka

1. Definicje

Rozważania zaprezentowane w niniejszym artykule warto rozpocząć od przedstawienia (przypomnienia) kilku podstawowych ustaleń teoretycznych (definitywnych, semantycznych) porządkujących siatkę terminologiczną, która jest stosowana w polskiej nauce prawa i – co zdecydowanie istotniejsze – będzie stanowić punkt wyjścia dla odpowiedzi na pytanie postawione w tytule niniejszego artykułu.

Zamknięcie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego to nie to samo co zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, chociaż oba pojęcia bywają traktowane synonimicznie. Podkreślić należy, że w języku polskim wyraz „system” oznacza „układ elementów mający określoną strukturę, stanowiący logicznie uporządkowaną całość”¹, czyli system to zbiór uporządkowany w określony sposób, a nie chaotyczny amalgamat przypadkowych elementów. Innymi słowy, system to zbiór elementów uporządkowany według określonej struktury. Zatem dwie kluczowe kategorie opisujące system jako system to skład, informujący o elementach systemu, i struktura, określająca relacje między składnikami systemu². Identyfikacja poszczególnych elementów systemu źródeł prawa prowadzi do ich ujęcia w katalog, który zasadniczo może mieć charakter otwarty albo zamknięty. W tym pierwszym przypadku – apriorycznie, czyli najczęściej konstytucyjnie – nie jest wykluczone poszerzanie systemu o nowe źródła prawa, które wcześniej nie były przewidziane i tym

1 Słownik wyrazów obcych PWN, red. E. Sobol, Warszawa 1997, s. 1065. O pojęciu systemu źródeł prawa zob. szerzej A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 124–127, 361–376.

2 Odnotać należy, iż w piśmiennictwie czasem wskazuje się także, że poszczególne elementy systemu muszą charakteryzować się pewną cechą (np. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 103).

samym w nim nie występowały, np.: rozporządzenia z mocą ustawy, dekrety, zarządzenia, instrukcje itd. Inaczej jest w drugim przypadku. Owo „zamknięcie” katalogu popularnie jest definiowane jako enumeratywne (wyczerpujące) wyliczenie wszystkich form stanowienia prawa (aspekt przedmiotowy) oraz wszystkich podmiotów wyposażonych w kompetencję prawotwórczą (aspekt podmiotowy)³. Warto zauważyć, że w obu przypadkach charakterystyka (kwalifikacja) katalogu nie zawiera informacji o strukturze systemu, ani nawet nie rzutuje na relacje między elementami systemu. Innymi słowy, zamknięcie katalogu nie musi oznaczać zamknięcia struktury, przez którą należałoby rozumieć wyczerpujące określenie relacji między elementami. Dopiero spełnienie obu warunków (zamknięty katalog, zamknięta struktura) pozwalałoby zakwalifikować system jako zamknięty. Nie wydaje się też, aby hipotetycznie nie mógł istnieć system (źródeł prawa) charakteryzujący się tylko katalogiem zamkniętym albo tylko zamkniętą strukturą (choć przyznać należy, że otwarcie katalogu *per se* utrudnia, choć nie uniemożliwia zamknięcia struktury).

2. Konstytucyjne ukształtowanie katalogu

Konstytucja RP z 1997 r.⁴ wymienia siedem przedmiotowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego (w kolejności nadania przymiotu *implicite* lub *explicit* przez ustrojodawcę: Konstytucja, ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa, rozporządzenie, akt prawa miejscowego, prawo, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli stanowione przez organizację międzynarodową, jeśli wynika to ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej konstytuującej tę organizację międzynarodową, rozporządzenie z mocą ustawy), osiem, jeśli uwzględnić ustawę o zmianie Konstytucji, która może przecież zawierać przepisy nieinkorporowane do ustawy zasadniczej, czyli przepisy

3 Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 123–125; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 502–503; S. Wronkowska, *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4, s. 34; nieco odmiennie, bo jako podmiotowe i przedmiotowe ograniczenie źródeł prawa, istotę „zamknięcia” ujmuje K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i praktyce* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 9–13.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

przejściowe, dostosowujące czy epizodyczne⁵ (na marginesie warto zauważyć, że w tym ostatnim przypadku pewnemu zatarciu ulegnie granica między ustawą o zmianie konstytucji a ustawą konstytucyjną⁶), które będą obowiązywać jako przepisy aktu odrębnego od Konstytucji, a więc formalnie jest to kolejne przedmiotowe źródło prawa⁷. Poza niniejszymi rozważaniami pozostawiam zre-lacjonowanie sporu o charakter normatywny układów zbiorowych pracy i innych porozumień, o których mowa w art. 59 ust. 2 Konstytucji⁸, decyzją ustrojodawcy

- 5 Przykładem takiego przepisu (aktu) jest art. 2 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 946), który brzmi: „Przepis art. 99 ust. 3 Konstytucji, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ma zastosowanie do kadencji Sejmu i Senatu następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie”.
- 6 Na temat różnicy między ustawą konstytucyjną a ustawą o zmianie konstytucji zob. szerzej L. Garlicki, *op. cit.*, s. 53 i 54; A. Szmyt, *Zagadnienie dopuszczalności ustawy konstytucyjnej w praktyce ustrojowej pod rządami konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjny system...*, s. 42–45; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 235 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, uwaga 5.
- 7 Warto zauważyć, że lata 2009–2011 to niejedyny okres występowania w Polsce – przy restrykcyjnym podejściu do rozumienia tego terminu – konstytucji złożonej (przepisy konstytucyjne znajdują się w więcej niż jednym akcie normatywnym). Otóż do 31 grudnia 1997 r. obowiązywał znówelizowany przez art. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. zmieniającej ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 730) art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 444 z późn. zm.) w brzmieniu: „Znaki sił zbrojnych dotychczasowych wzorów mogą być używane nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 1997 r.”. M. Zubik (*Efekt derogacyjny przepisów konstytucyjnych. Kilka uwag po 7 latach obowiązywania ustawy zasadniczej III RP*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 2, s. 30 i 31) wskazuje, że obowiązywał również art. 3 noweli grudniowej: „Zachowują moc wszelkie dokumenty urzędowe sporządzone na drukach, formularzach i blankietach z napisem «Polska Rzeczpospolita Ludowa» oraz opatrzone godłem lub pieczęciami z godłem dotychczasowego wzoru, a także znaki pieniężne, ordery i odznaczenia zawierające taki napis lub godło”, lecz słusznie zwraca uwagę M. Laskowska (*Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010, s. 135), iż jest to przepis dostosowujący, niezawierający norm prawnych, tylko dokonujący określonej czynności konwencyjnej (prawnej) polegającej na potwierdzeniu ważności wymienionych w przepisie dokumentów, znaków pieniężnych, orderów i odznaczeń. Nie ma jednak racji, twierdząc, że art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wygaś z dniem 31 grudnia 1996 r., bo do tego czasu były używane znaki sił zbrojnych dotychczasowych wzorów, zgodnie z § 40 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad używania znaków Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustalenia innych znaków używanych w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 178) – zob. *eadem*, *op. cit.*, s. 136). Tak więc w 1997 r. omawiany przepis konstytucyjny (zawarty w ustawie o zmianie konstytucji) nadal obowiązywał, tylko nie był stosowany, a to nie to samo. Godzi się zauważyć, że ustrojodawca wprowadził tym przepisem możliwość (swobodę), a nie nakaz (obowiązek) używania znaków sił zbrojnych dotychczasowych wzorów, a nieskorzystanie z uprawnienia nie wywołuje skutku derogacyjnego.
- 8 Na ten temat zob. L. Kaczyński, *Układ zbiorowy pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 11 i n.; M. Seweryński, *Uwagi o przyszłości układów zbiorowych pracy*

pozbawionych statusu źródła prawa powszechnie obowiązującego, przynajmniej tych zawartych od 17 października 1997 r.

Konstytucja wskazuje również podmioty stanowiące poszczególne przedmiotowe źródła prawa. Do katalogu podmiotowych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wskazując jednocześnie formy stanowienia prawa, ustrojodawca zaliczył: Sejm i Senat (ustawa o zmianie Konstytucji), Sejm z udziałem Senatu (ustawa), Prezydenta (rozporządzenie z mocą ustawy, rozporządzenie), Radę Ministrów (rozporządzenie), Prezesa Rady Ministrów (rozporządzenie), ministrów kierujących działami administracji rządowej (rozporządzenie), przewodniczących określonych w ustawach komitetów, którzy wchodzi w skład Rady Ministrów (rozporządzenie), Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (rozporządzenie), organy samorządu terytorialnego (akty prawa miejscowego), terenowe organy administracji rządowej (akty prawa miejscowego), organizację międzynarodową, która spełnia cechy wymienione w art. 91 ust. 3 Konstytucji (prawo wtórne, tj. przez nią stanowione). Niektóre podmioty są wymienione z nazwy własnej, inne z nazwy rodzajowej.

Jak pokazuje charakterystyka obu aspektów katalogu, definiowanie konstytucyjnego podsystemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego jako zawierającego katalog zamknięty nie jest do końca poprawne, gdyż tego wyczerpującego wyliczenia w Konstytucji po prostu nie ma. I jest tak nawet po odrzuceniu błędnej koncepcji inkorporacji do katalogu wszelkich źródeł prawa międzynarodowego publicznego *via* art. 9 Konstytucji⁹. Ustrojowa regulacja dotycząca stanowienia prawa normuje zagadnienie wyczerpująco, lecz tylko na poziomie aktów ustawodawczych, jak i podustawowych o zasięgu ogólnokrajowym, a także ratyfikowanych umów międzynarodowych (choć w przypadku tych ratyfikowanych w trybie określonym w art. 89 ust. 2 Konstytucji niedoprecyzowana jest ich pozycja w hierarchii źródeł

[w:] *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013, s. 86 i 87; S. Wronkowska, *O źródłach prawa i aktach normatywnych raz jeszcze* [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Stanisławowi Sołtysińskiemu*, red. A. Nowicka, Poznań 2005, s. 118 i 119; Ł. Pisarczyk, *Podstawy normatywności i charakter specyficznych źródeł prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 6, s. 3–16; M. Zubik, *Trybunał Konstytucyjny a układy zbiorowe pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 3, s. 4–7; wyr. TK z dnia 10 czerwca 2003 r., (SK 37/02, OTK-A 2003/6/53), pkt III.5; wyr. TK z dnia 24 lutego 2004 r., (K 54/02, OTK-A 2004/2/10), pkt III.2.

9 Zob. szerzej M. Olszówka, *Wpływ Konstytucji RP z 1997 r. na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016, s. 98 i 99 oraz cytowana tam bibliografia; por. K. Wójtowicz, *Komentarz do art. 9 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 326, 327, 329.

prawa). W aspekcie przedmiotowym rzeczywiście trudno w tym zakresie zakwestionować zupełność katalogu, lecz w kontekście definicji katalogu zamkniętego w aspekcie podmiotowym pewną rysę na tym idealnym obrazie pozostawia zastosowanie przez ustrojodawcę nazw rodzajowych (minister kierujący działem administracji rządowej, przewodniczący komitetu określonego w ustawie), czego konsekwencją jest dookreślenie przez ustawodawcę, czy nawet przez prawodawcę, kręgu podmiotów uprawnionych do wydania rozporządzenia (w pozostałym zakresie podmioty te wprost określa ustrojodawca). Niemniej jednak fakt, iż wspomniane nazwy rodzajowe określają kategorie członków Rady Ministrów, co drastycznie zmniejsza faktyczną swobodę decyzyjną prawodawcy podkonstytucyjnego, pozwala uznać, że w tym zakresie spełniony jest warunek wyczerpującej enumeracji.

Odmierna konkluzja będzie jednak towarzyszyć rozważaniom nad dwoma innymi elementami katalogu, a mianowicie: aktem prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji) oraz prawem stanowionym przez organizację międzynarodową, jeśli uprawnienie to wynika z ratyfikowanej umowy międzynarodowej konstytuującej tę organizację (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Tutaj katalog ewidentnie się „nie domyka”, tzn. Konstytucja nie zawiera enumeratywnego wyliczenia ani form stanowienia, ani podmiotów wydających. W odniesieniu do prawa miejscowego ustawa zasadnicza wprowadza kategoryzuje podmioty mogące zostać wyposażone w kompetencje normotwórcze (organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej), niemniej jednak to ustawodawca (a nie ustrojodawca) układa (i relatywnie swobodnie modyfikuje) ostateczny katalog źródeł prawa miejscowego w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym – w tym ostatnim ma zresztą jeszcze większą swobodę, ponieważ ustawa zasadnicza nie zawiera wytycznych co do formy aktu (poza sformułowaniem art. 184 Konstytucji o kontroli legalności „uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”, które przy najszerszym rozumieniu terminu „uchwała”, jako każdego aktu organu kolegialnego, *notabene* idealnie korespondującym z ogólnością pojęcia aktu normatywnego, o którym mowa w tym przepisie, w zasadzie nie wnosi żadnego ograniczenia dla ustawodawcy)¹⁰. Brak całkowitego zamknięcia katalogu staje się jeszcze

10 Zob. S. Wronkowska, *Źródła prawa...*, s. 43; nie w pełni słuszna (bo zbyt kategoryczna) wydaje się konstatacja o otwartym podmiotowo katalogu źródeł prawa miejscowego (zob. A. Jackiewicz, *Uwagi na temat „niedomknięcia” źródeł prawa powszechnie obowiązującego*

bardziej widoczny ze względu na źródła prawa scharakteryzowane w art. 91 ust. 3 Konstytucji, w przypadku których przedmiotowy i podmiotowy katalog (niekoniecznie wyczerpujący) zawarty być winien w umowie międzynarodowej konstytuującej organizację międzynarodową¹¹. Racjonalności tego ostatniego rozwiązania nie sposób oczywiście kwestionować; za celowością uelastycznienia katalogu źródeł prawa miejscowego przemawiać mogą liczne argumenty, lecz nie zmienia to niepodważalności poczynionej tu konstatacji o niedomknięciu katalogu, która ma istotne znaczenie dla prawidłowej deskrypcji podsystemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

W konsekwencji trzeba podkreślić, że w świetle przyjętego sposobu definiowania zamknięcia katalogu (enumeratywne wyliczenie) aktualny ustrojodawca nie uczynił tego w sposób kompleksowy, wobec czego katalog pozostaje konstytucyjnie „niedomknięty”. Jego pełny obraz musi być bowiem rekonstruowany także na podstawie innych aktów normatywnych, o których Konstytucja wprawdzie wspomina (ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa), lecz nie zmienia to faktu, że katalog ułożony przez ustrojodawcę nie jest kompletny (zamknięty), gdyż w pewnym zakresie może być modyfikowany i uzupełniany przez inne akty normatywne. Występowanie tych dwóch podstawowych „furtok” (trzecia wynika z art. 91 ust. 1 Konstytucji, który pozwala przyjąć, że umowa czy inny akt normatywny wydany na podstawie umowy międzynarodowej, przewidziany w jej tekście i ustanowiony niejako w wykonaniu traktatu, jest traktowany jak „przedłużenie” samej umowy międzynarodowej, ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym miejscem tego aktu w systemie źródeł prawa¹²) nie uprawnia jednak do przyjęcia stanowi-

w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009, s. 65), gdyż ustrojodawca mimo wszystko zawęził tu swobodę ustawodawcy.

11 Na ten aspekt otwarcia systemu wskazuje K. Działocha, *op. cit.*, s. 31.

12 Przykładem jest przewidziana w art. 15 ust. 2 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. poz. 318), umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe (obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r.; Dz. U. poz. 727) lub decyzja Wspólnego Komitetu RP–EFTA nr 1 z 1997 r., przyjęta w dniu 30 czerwca 1997 r. w Genewie, wprowadzająca zmiany w Protokole B dotyczącym definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy administracyjnej (oświadczenie rządowe z dnia 31 stycznia 2001 r.; Dz. U. poz. 604) – zob. szerzej

ską, że zawarta w ustawie zasadniczej regulacja jest relatywnie chaotyczna¹³. Bliższy prawdy jest Bogusław Banaszak, który zauważa, że katalog z dużą trudnością można jednak zamknąć¹⁴, aczkolwiek prawdą jest, że Konstytucja nie czyni tego samodzielnie. Stąd właśnie bierze się kwalifikacja katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego jako „niedomkniętego”, ponieważ scharakteryzowanie go jako otwartego (tak jak katalogu źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji) byłoby użyciem nazwy nieadekwatnej.

3. Ekskluzywność nazwy

Koncepcja zamknięcia katalogu, jako wyraz zamiaru najwyższego stopnia uporządkowania systemu, każe także poddać analizie pewną istotną kwestię terminologiczną. Czy w takim systemie mogą funkcjonować źródła prawa o identycznym tytule, ale innym charakterze? Taka sytuacja występuje w przypadku rozporządzenia. Akceptując ontologiczną odrębność rozporządzenia i rozporządzenia z mocą ustawy, a nawet ją akcentując, należy zauważyć, iż aktualnie mianem tym określa się przede wszystkim akt podustawowy wydawany na podstawie upoważnienia, o którym mowa w art. 92 Konstytucji. Lecz rozporządzenie, jako akt prawa miejscowego, może wydawać także wojewoda. Wprawdzie art. 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁵, podobnie jak poprzednio obowiązujący art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie¹⁶, stanowi, że wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe – i tego określenia używa – to w praktyce obowiązuje wiele rozporządzeń wojewody „bez przymiotnika”. Warto podkreślić, że nie są to akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, lecz wykonawczym. Rozporządzenia wojewody wydawane są na podstawie przepisu

M. Olszówka, *op. cit.*, s. 106, 107, 234–236; A. Wyrzumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 101–106.

13 Na co z pełną przesadą zwrócono uwagę w doktrynie – zob. A. Jackiewicz, *op. cit.*, s. 61.

14 Zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 547

15 Dz. U. z 2022 r. poz. 135 z późn. zm.

16 Dz. U. poz. 571 z późn. zm.

upoważniającego nieokreślającego formy aktu (co niestety nie jest praktyką odosobnioną) albo na podstawie przepisu wprost przewidującego, że wojewoda w drodze rozporządzenia ureguje daną kwestię, np. art. 22 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym¹⁷, art. 24 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸.

Akt o tożsamej nazwie występuje również wśród źródeł prawa pochodnego UE. Ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich – tak charakteryzuje rozporządzenie art. 288 ak. drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹. Wprawdzie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 r.²⁰, co miało miejsce 1 grudnia 2009 r., wprowadzono rozróżnienie na rozporządzenia ustawodawcze, delegowane i wykonawcze, lecz nadal jako źródła prawa powszechnie obowiązującego obowiązują akty o nazwie „rozporządzenie” i mogą pojawiać się kolejne, niebędące rozporządzeniami, o których mowa w art. 92 Konstytucji.

Podniesiony tu problem identyczności czy znaczącego podobieństwa nazwy aktu być może nie ma wielkiej doniosłości praktycznej, ale pozostaje istotny dla rozważań teoretycznych o katalogu źródeł prawa, jego prawidłowej deskrypcji i optymalnym kształcie. Wprawdzie definicyjny wymóg enumeracji poszczególnych źródeł prawa tworzących katalog zamknięty nie oznacza, że każdy element wymaga odmiennej nazwy, niemniej jednak funkcjonowanie rozporządzeń jako różnych przedmiotowych źródeł prawa w ramach jednego systemu nie koresponduje z zamiarem klarownego uporządkowania systemu źródeł prawa. Równocześnie warto zauważyć, iż tożsamość (podobieństwo) nazwy nie skutkuje konfuzją w zakresie klasyfikacji (umiejscowienia) tych aktów w strukturze systemu.

17 Dz. U. poz. 1928.

18 Dz. U. z 2017 r. poz. 1932 z późn. zm.

19 Dz. Urz. UE C 202/1 z 7 czerwca 2016 r., s. 47.

20 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. poz. 1569).

4. Zamknięty katalog aktów podustawowych o zasięgu ogólnokrajowym

Niewątpliwie najbardziej brzemiennie w skutki okazało się zamknięcie katalogu na szczeblu aktów podustawowych o zasięgu ogólnokrajowym²¹. Ustrojodawca przeprowadził je bowiem bardzo skrupulatnie, można by rzec: bez przeoczeń. Jest tylko jeden rodzaj aktu, czyli rozporządzenia, „które są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Podkreślenia wymaga zastosowane przez ustrojodawcę w zd. drugim zacytowanego tu art. 92 ust. 1 Konstytucji orzeczenia modalnego „powinno określać”, kontrastujące ze stanowczością zd. pierwszego przytoczonego przepisu, co podaje w wątpliwość dominującą aktualnie rygorystyczną wykładnię tego przepisu. Zresztą niektóre elementy konstytucyjnej konstrukcji upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, szczególnie te najbardziej restrykcyjne wobec swobody rozporządzeniodawcy, jak np. wytyczne, występujące chyba jedynie w Polsce, były już poddawane w piśmiennictwie trafnej krytyce²². Ale to zagadnienie jest tu tylko sygnalizowane, ponieważ przedmiotem niniejszego tekstu jest katalog elementów, a nie struktura systemu.

21 Inną kwestią jest brak ustawodawstwa delegowanego (z zastrzeżeniem przypadku uregulowanego w art. 234 Konstytucji, tj. w czasie obowiązywania stanu wojennego) będący na tle tradycji konstytucjonalizmu Polski Odrodzonej pewną nowością ustrojową, choć swymi początkami sięgającą noweli kwietniowej (ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. poz. 101). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „absencja tej postaci prawodawstwa może być niekorzystna i to co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, nadmiernie wyostrza Sejm jako jedyny podmiot stanowiący prawo o randze ustawy (w «normalnym» czasie ustawa jest bowiem aktem bezkonkurencyjnym). Po drugie, kłóci się z tendencją do wzmocnienia pozycji Rady Ministrów, która nie została wyposażona w istotne narzędzie prowadzenia swojej polityki, jakim jest ustawodawstwo delegowane. Po trzecie, może się okazać wadliwe w praktyce prawotwórczej, gdyż uniemożliwia szybkie reagowanie na ujawniające się potrzeby, które często wymagają szybkiego reagowania ustawodawczego” – I. Malinowska, *Źródła prawa w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6, s. 294. Niemniej jednak sygnalizowane tu zagadnienie wykracza poza ramy określone tytułem niniejszego artykułu, ponieważ dotyczy trafności decyzji ustrojodawcy o włączeniu dekretu, rozporządzenia bądź innego aktu z mocą ustawy do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (i o zakresie tego włączenia), a nie charakterystyki samego katalogu i jego oceny.

22 Zob. W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 69, 71–72, 74–82; *idem*,

„Organami wskazanymi w Konstytucji” w rozumieniu art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej są, jak powszechnie wiadomo, Prezydent, Rada Ministrów, minister kierujący działem administracji rządowej, przewodniczący określonego w ustawie komitetu wchodzący w skład Rady Ministrów oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Pozostałym podmiotom to uprawnienie ustawa zasadnicza odjęła (o ile nim dysponowali), a ustawodawca otrzymał zakaz upoważniania ich do dokonywania tego rodzaju czynności. W odniesieniu do kompetencji prawotwórczych Narodowego Banku Polskiego Trybunał Konstytucyjny w ważnym wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99)²³, wyjaśnił, jaki jest stan prawny, i tym samym odkrył, że wolą ustrojodawcy było dopuszczenie regulowania sytuacji prawnej podmiotów prywatnych w drodze aktów prawa wewnętrznego, o ile podlegają funkcjonalnie podmiotowi wydającemu taki akt (uchwałę, zarządzenie). W kolejnych latach tak nabrzmiałych problemów w tym zakresie nie odnotowano. Po 25 latach obowiązywania przepisu art. 92 Konstytucji zasadne jest jednak postawienie pytania, czy takie ograniczenie swobody ustawodawcy co do wyboru podmiotu upoważnianego do stanowienia aktu wykonawczego jest efektywne, bo efektowne na pewno.

W tym miejscu, trochę na zasadzie kontrapunktu, warto przywołać pokrótce stan obowiązujący w tej materii pod rządami małej konstytucji z 1992 r.²⁴, której przepisy wymieniały trzy akty wykonawcze: rozporządzenie, zarządzenie i uchwałę (Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji)²⁵. Zgodnie z polską tradycją ustrojową na pierwszym miejscu znajdowało się rozporządzenie, z czego w doktrynie wywodzono szczególną rangę wśród konstytucyjnie zhierarchizowanych aktów podustawowych władzy wykonawczej²⁶. Katalog podmiotów stanowiących był ukształtowany analogicznie jak obecnie²⁷, ale praktyka legislacyjna rozszerzyła to uprawnienie na przewod-

Szczegółowość treściowa upoważnienia do wydania rozporządzenia – czy wytyczne nadal są potrzebne?, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2, s. 44–46.

23 OTK 2000/5/141, pkt IV.3–4.

24 Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. poz. 426 z późn. zm.).

25 Ponadto art. 54 ust. 2 dokonywał konstytucjonalizacji uchwał samoistnych Rządu.

26 Zob. L. Garlicki, B. Szepietowska [w:] L. Garlicki *et al.*, *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 25.

27 Prawo wydania rozporządzenia przysługiwało Prezydentowi (art. 45 ust. 1), Radzie Ministrów (art. 54 ust. 1), Prezesowi Rady Ministrów (art. 55 ust. 3), ministrowi (art. 56 ust. 3), przy czym od 1996 r. ministrowi kierującemu działem administracji rządowej (art. 56 ust. 2) –

niczących komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelných organów administracji państwowej²⁸ (na mocy art. 53 ust. 1 pkt 4 małej konstytucji wchodzących w skład rządu).

Konsekwentne utrzymywanie konstytucyjnej formuły, że w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień minister (Prezydent) wydaje rozporządzenia i zarządzenia, sprawiło, że te ostatnie – niejako na powrót, biorąc pod uwagę dotychczasowe dominujące stanowisko judykatury Trybunału Konstytucyjnego i doktryny na gruncie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1952 r., stały się aktami wykonawczymi *par excellence*. Zarządzenia wykonawcze wydawane były zarówno przez organy wskazane w przepisach konstytucyjnych, jak i niewyposażone w tę kompetencję na mocy małej konstytucji z 1992 r. (np. premiera). Generalnie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego w tym okresie było skłonne zaakceptować poszerzanie katalogu aktów wykonawczych przez ustawodawcę zwykłego (w ten sposób można było również uzasadniać wykonawczy charakter uchwały Rady Ministrów, choć mała konstytucja z 1992 r. nie przewidywała dla niej takiej roli), aczkolwiek judykatura nie była tu w pełni koherentna. Z jednej strony podkreślano, że zarządzenia nie mogą mieć charakteru prawa powszechnie obowiązującego w ogóle²⁹ (głównie w 1996 i 1997 r.), z drugiej domagano się bezwzględnie, aby przy zachowaniu zgodności ze wszystkimi ustawami rozważane akty nie przekraczały granic upoważnienia ustawowego, ani też nie były wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, lecz opartego np. na domniemaniu czy wykładni celowościowej³⁰.

ustawa konstytucyjna z dnia 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. poz. 488) w art. 1 pkt 3 znolelizowała ust. 2 oraz skreśliła ust. 3 w art. 56 – oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (art. 36b ust. 3 przepisów utrzymanych w mocy przez art. 77 małej konstytucji z 1992 r.).

28 Zob. L. Garlicki, B. Szepietowska, [w:] L. Garlicki *et al.*, *Źródła prawa...*, s. 25.

29 Tak orzec. TK z dnia 29 października 1996 r., (U 4/96, OTK 1996/5/40), pkt III.4; orzec. TK z dnia 6 maja 1997 r., (U 2/96, OTK 1997/2/17), pkt III.2 (dotyczy uchwały Rady Ministrów).

30 NSA w wyr. z 9 czerwca 1993 r., (I SA 1729/92, CBOSA), stwierdził wręcz, że „w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również w literaturze prawniczej utrwalona została zasada, iż podstawę prawną decyzji wydanej w trybie postępowania administracyjnego mogą stanowić tylko przepisy ustaw /i dekrety mających moc ustawy/ oraz rozporządzeń i zarządzeń wydanych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach i mieszczących się pod względem treści w granicach «wykonania ustaw»”. Z kolei w wyr. z dnia 28 listopada 1996 r., (I SA/Kr 168/96, Lex nr 29286), NSA zakwe-

Trybunał Konstytucyjny stanął też na stanowisku, że akty normatywne (wykonawcze) mogą być stanowione przez podmioty pełniące funkcje zlecone z zakresu administracji państwowej, lecz nienależące do kategorii naczelných bądź centralnych organów państwowych³¹. W konsekwencji, stwierdziwszy istnienie ustawowego upoważnienia oraz zgodność z ustawą, Trybunał Konstytucyjny uznał w 1994 r. legalność zarządzenia Dyrektora Generalnego Polskich Kolei Państwowych³². Jeszcze dalszy ukłon w kierunku poszerzania katalogu aktów podstawowych powszechnie obowiązujących Trybunał uczynił w 1996 r., orzekając wprowadzić niezgodność z Konstytucją uchwały Komisji Papierów Wartościowych (będącej centralnym organem administracji rządowej), lecz ze względu na brak jakiegokolwiek upoważnienia ustawowego³³, z czego *a contrario* należy wnosić, iż gdyby takie istniało, to rezultat kontroli byłby odmienny. Podobnie było również przed obowiązaniem małej konstytucji z 1992 r. W orzeczeniu z dnia 4 lutego 1991 r. (U 2/90³⁴) Trybunał Konstytucyjny najpierw zbadał zgodność materialnoprawną instrukcji Ministra Finansów z ustawą (nie doszukując się sprzeczności), a dopiero potem stwierdził wadliwość instrukcji z powodu braku upoważnienia ustawowego do jej wydania. Z tego samego roku pochodzi także bardzo ważne orzeczenie TK stwierdzające zgodność z Konstytucją i ustawą dwóch instrukcji przywracających nauczanie religii w budynkach szkoły, choć wydanych bez upoważnienia ustawowego³⁵.

stionował legalność zarządzenia Ministra Finansów ze względu na publikację w dzienniku resortowym, co jest nieakceptowalne w przypadku aktu prawa powszechnie obowiązującego (którym może być zarządzenie). Analogicznie w wyr. NSA z dnia 24 stycznia 1995 r., (SA/Wr 1632/94, Lex nr 26548); zob. też orz. TK z dnia 9 kwietnia 1991 r., (U 9/90, OTK 1991/1/9), pkt II; orz. TK z dnia 2 lutego 1993 r., (P 4/92, OTK 1993/1/3); orz. TK z dnia 4 lutego 1992 r., (U 5/91, OTK 1992/1/10). Na szczególną uwagę zasługuje orz. TK z dnia 28 października 1996 r., (P 1/96, OTK 1996/5/39), w którym wyliczono konstytucyjne warunki determinujące zarządzenie jako akt wykonawczy do ustawy (takie jak przy rozporządzeniu), *implicitie* potwierdzając jego powszechnie obowiązujący charakter.

31 Tak orz. TK z dnia 28 czerwca 1994 r., (K 6/93, OTK 1994/1/14), pkt IV.3.

32 Zob. *ibidem*, pkt IV.6–10; legalności owego zarządzenia nie zakwestionował też SN w uchw. z dnia 2 lutego 1994 r., (I PZP 66/93, OSNC 1994, nr 9, poz. 166). W tym kontekście warto przywołać orzec. TK z dnia 13 września 1990 r., (U 4/90, OTK 1990/1/10), pkt II, w którym uznał konstytucyjność i legalność zarządzeń Prezesa NBP wydanych na podstawie wyrażonego upoważnienia ustawy.

33 Tak orz. TK z dnia 15 lipca 1996 r., (U 3/96, OTK 1996/4/31), pkt III.4.

34 OTK 1991/1/7.

35 W orz. z dnia 30 stycznia 1991 r., (K 11/90, OTK 1991/1/2), pkt II.D i E, TK zauważył, że prawo do edukacji religijnej w szkole jest integralnym elementem wolności religii oraz prawa do wychowania dzieci. W demokratycznym państwie prawnym zapewnienie wykony-

Celem zaprezentowanej tu reminiscencji nie jest oczywiście wyrażenie przekonania, że dawniej było dobrze, a teraz jest źle. Niewątpliwie stan prawny, w którym zarządzenie może być aktem powszechnie lub wewnętrznie obowiązującym, należy określić mianem mankamentu, słusznie w 1997 r. wyeliminowanego. Na aprobatę zasługuje przyjęty w Konstytucji kierunek zapewnienia ścisłego związku aktu wykonawczego z ustawą oraz zachowania rygorów poprawnej legislacji, lecz kwestia samego podmiotu stanowiącego – czy nawet formy aktu – z punktu widzenia ochrony interesów osób fizycznych i prawnych (podmiotów prywatnych) stanowi kwestię co najmniej drugorzędną. Wydaje się przeto, iż uelastycznienie katalogu podmiotów uprawnionych do wydawania rozporządzeń, czy nawet pozostawienie tej decyzji swobodzie ustawodawcy zwykłego, jest rozwiązaniem, które *de lege ferenda* warto rozważyć.

5. Konkluzje

Powoli zmierzając ku finiszowi niniejszych rozważań, wypada udzielić odpowiedzi na postawione w tytule pytanie, ponieważ rolą nauki jest nie tylko zadawanie pytań, lecz także – czy raczej przede wszystkim – udzielanie odpowiedzi, a przynajmniej stawianie hipotez. Czy zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest rozwiązaniem efektywnym? Niewątpliwie tak. Należy wręcz zauważyć, że zamknięcie katalogu było rozwiązaniem tak bardzo oczekiwanym przez faktycznych twórców ustawy zasadniczej, że nawet przez ustrojodawcę nieprzeprowadzonym do końca. Tak jak gdyby to oczekiwanie było wyrazem – chyba nigdy nigdzie wprost niewypowiedzianego – przekonania, że zamknięcie katalogu źródeł prawa to antidotum na państwo totalitarne, a przynajmniej na przejawy naruszania praw człowieka w PRL, za które miał odpowiadać otwarty (rozchwiany) system źródeł prawa³⁶.

wania wolności i praw gwarantowanych konstytucyjnie nie może być warunkowane spełnieniem warunków formalnych (zresztą literalnie mającymi charakter pozakonstytucyjny), nawet tak istotnych jak upoważnienie ustawowe. Zob. też T. Rabska, *Wokół problematyki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 30 I 1991, K 11/90*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7, s. 97–99; H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, *W odpowiedzi na głosę M. Pietrzaka dotyczącą nauczania religii w szkole*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7, s. 91 i 92.

36 Na marginesie warto dodać, że wedle referowanego – i kontestowanego – tu przekonania drugim powodem naruszania praw człowieka w PRL miała być monopartyjność, czyli rządy jednej partii, wszystko jedno jakiej (i może jeszcze brak konstytucyjnego prawa do sądu).

Skoro zamknięcie katalogu jest rozwiązaniem efektywnym, to czy oznacza to, że jest nieefektywne? Niekoniecznie. Niewątpliwie konstytucyjny katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego – nawet przy poczynionych wyżej zastrzeżeniach o jego niedomknięciu – okazał się instrumentem porządkującym obowiązujące prawodawstwo i eliminującym przypadki regulowania sytuacji prawnej obywateli w rozmaitych aktach normatywnych, czasem nawet niepublikowanych. Dość przywołać wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2012 r. (U 3/11³⁷) czy z dnia 12 grudnia 2011 r. (P 1/11³⁸). W pierwszym Trybunał stwierdził, że regulamin Sądu Najwyższego – w ówczesnym stanie prawnym uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, a więc akt prawa wewnętrznie obowiązującego – nie może samoistnie nakładać materialnych lub procesowych obowiązków na strony postępowania ani operacjonalizować obowiązków nałożonych przez ustawę na te podmioty, nie może też pozbawiać ich uprawnień. W drugim judykacie orzekł natomiast niekonstytucyjność tzw. systemu realizacji³⁹ w zakresie, w jakim dopuszczał regulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w aktach spoza katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a było ich całkiem sporo (dokumenty programowe, uchwały, wytyczne, regulaminy czy nawet wyjaśnienia, przy czym w praktyce wiodącą rolę odgrywały uchwały zarządu województwa).

Ale są też cienie zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Za przykład (ilustrację) niech posłuży rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu postępowania przy zatrzymywaniu znaków pieniężnych podejrzanych co do autentyczności oraz postępowania z fałszywymi znakami pieniężnymi⁴⁰. Gdzie tu problem? Może tytuł za długi? Kłopot polega na szczegółowym uregulowaniu przez Ministra Sprawiedliwości, organ władzy wykonawczej (administracji rządowej), sposobu wykonywania zadania nałożonego ustawą na Narodowy Bank Polski, organ niezależny, czy określaniu sposobu postępowania z fałszywymi znakami pieniężnymi przez „właściwe merytorycznie jednostki organizacyjne NBP” (które ostatecznie i tak będzie musiał określić sam NBP, gdyż podmiot wydający rozporządzenie nie może ingerować w strukturę we-

37 OTK-A 2012/11/131.

38 OTK-A 2011/10/115.

39 Zdefiniowanego w art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. poz. 712 z późn. zm.). Trybunał stwierdził także zakresową niezgodność art. 30b ust. 1 zd. pierwsze i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 tej ustawy.

40 Dz. U. poz. 776.

wnętrzną NBP ze względu na niezależność banku centralnego i zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego). Co ciekawe, zawarte w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁴¹ upoważnienie ustawowe sprzed nowelizacji⁴² jako formę właściwą do uregulowania tej kwestii przewidywało... zarządzenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Zostało zmienione właśnie ze względu na ryzyko potencjalnego podniesienia zarzutu niezgodności z konstytucyjnym systemem źródeł prawa, przy czym dodać trzeba, że zarzutu *de lege lata* jak najbardziej uzasadnionego, gdyż niewątpliwie przedmiot regulacji stanowi materię prawa powszechnie obowiązującego (sposób postępowania ze znakami pieniężnymi podejrzewanymi co do autentyczności przez osoby fizyczne i inne podmioty prywatnoprawne oraz NBP). Analogiczne trudności występują lub mogą wystąpić w odniesieniu do Państwowej Komisji Wyborczej⁴³, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁴⁴ czy innych organów konstytucyjnie nieuprawnionych do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego. Podległość organizacyjna, nawet podległość funkcjonalna, ma przecież swoje granice.

41 Dz. U. z 2022 r. poz. 492 i 655.

42 Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 22).

43 Art. 161 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 z późn. zm.) uprawnia PKW do wydawania wytycznych wiążących komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnień dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. PKW może także podejmować uchwały w zakresie swoich ustawowych uprawnień, np. ustalając wzór karty do głosowania (art. 40 § 5 Kodeksu wyborczego). Przedmiotowe uprawnienia prawotwórcze PKW posiadała już w okresie przed wejściem w życie Konstytucji (np. art. 59 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. poz. 205 z późn. zm.), choć na gruncie ustawodawstwa przedkonstytucyjnego zakres kompetencji prawotwórczych PKW był niewątpliwie szerszy. W literaturze przedmiotu wymienione akty są różnie klasyfikowane: jako źródła prawa wewnętrznie obowiązującego, czyli źródła prawa w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji (zob. M. Olszówka, *op. cit.*, s. 130; K. Działocha, *op. cit.*, s. 28, przypis 51), z zastrzeżeniem, że zawierają nowość normatywną; jako akty stosowania prawa (zob. A. Bień-Kacała, *op. cit.*, s. 146) bądź jako akty przynajmniej *de facto* zawierające normy prawa powszechnie obowiązującego, co dotyczy zwłaszcza wytycznych (zob. A. Pyrzyńska, *O aktach Państwowej Komisji Wyborczej mających cechy przepisów prawa* [w:] *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013, s. 152–162).

44 Określenie wzoru legitymacji służbowej pracownika Urzędu Ochrony Danych Osobowych wymaga wydania rozporządzenia Rady Ministrów – zob. art. 47 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

Ośmielając się przeto sformułować postulat *de lege ferenda*, wydaje się w pełni uzasadnione, aby w 25. rocznicę wejścia Konstytucji w życie ustrojodawca rozważył poluzowanie katalogu o kolejną „furtkę”, usytuowaną właśnie w obszarze aktów podustawowych o zasięgu ogólnokrajowym. Nie w ujęciu przedmiotowym – niech to pozostanie wyłącznie rozporządzenie, także jako wyraz uszanowania polskiej tradycji ustrojowej. Ale w ujęciu podmiotowym. Godzi się bowiem zauważyć, iż zachowanie strukturalnych powiązań między ustawą a rozporządzeniem – nawet w ujęciu nieco mniej rygorystycznym, niż przewiduje aktualne brzmienie art. 92 Konstytucji – jawi się jako wystarczająca gwarancja zachowania standardów demokratycznego państwa prawnego, w tym pewności formy regulacji prawnej, co ma na pewno znaczenie dla adresatów prawa, a z drugiej strony zapewnia większą elastyczność systemu źródeł prawa, dzięki czemu staje się on bardziej efektywny i lepiej przystosowany do bieżących wyzwań społecznych i politycznych. Albowiem kluczem do stworzenia uporządkowanego, klarownego, a jednocześnie funkcjonalnego i sprawnego systemu źródeł prawa jest precyzyjne określenie jego struktury, a niekoniecznie wyczerpująca enumeracja jego elementów.

Marcin Olszówka

Bibliografia

Literatura

- BANASZAK B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- BIEŃ-KACAŁAA., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.
- BRZozowski W., Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych), „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- BRZozowski W., Szczegółowość treściowa upoważnienia do wydania rozporządzenia – czy wytyczne nadal są potrzebne?, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2.
- DZIAŁOCHA K., *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji i praktyce* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- GARLICKI L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.

- GARLICKI L., *et al.*, *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
- GRONKIEWICZ-WALTZ H., PAWŁOWICZ K., *W odpowiedzi na głosę M. Pietrzaka dotyczącą nauczania religii w szkole*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7.
- JACKIEWICZ A., *Uwagi na temat „niedomknięcia” źródeł prawa powszechnie obowiązującego w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009.
- KACZYŃSKI L., *Układ zbiorowy pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8.
- Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, red. L. Garlicki Warszawa 2001.
- Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.
- LASKOWSKA M., *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2010.
- MALINOWSKA I., *Źródła prawa w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6.
- NOWACKI J., TOBOR Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012.
- OLSZÓWKA M., *Wpływ Konstytucji RP z 1997 r. na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016.
- Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.
- PISARCZYK Ł., *Podstawy normatywności i charakter specyficznych źródeł prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 6.
- Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Stanisławowi Sołtysińskiemu*, red. A. Nowicka, Poznań 2005.
- PYRZYŃSKA A., *O aktach Państwowej Komisji Wyborczej mających cechy przepisów prawa* [w:] *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013.
- RABSKA T., *Wokół problematyki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 30 I 1991, K 11/90*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7.
- SEWERYŃSKI M., *Uwagi o przyszłości układów zbiorowych pracy* [w:] *Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góról, Warszawa 2013.
- Słownik wyrazów obcych PWN*, red. Sobol E., Warszawa 1997.
- SOKOLEWICZ W., *Komentarz do art. 235 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- SZMYT A., *Zagadnienie dopuszczalności ustawy konstytucyjnej w praktyce ustrojowej pod rządami konstytucji z 1997 r.* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.

- Układy zbiorowe pracy. W stulecie urodzin Profesora Wacława Szuberta*, red. Z. Góral, Warszawa 2013.
- WÓJTOWICZ K., *Komentarz do art. 9 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- WRONKOWSKA S., *O źródłach prawa i aktach normatywnych raz jeszcze [w:] Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Stanisławowi Sołtysińskiemu*, red. A. Nowicka, Poznań 2005.
- WRONKOWSKA S., *Źródła prawa w projekcie Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Legislacyjny” 1996, nr 4.
- WYROZUMSKA A., *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa [w:] Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.
- ZUBIK M., *Efekt derogacyjny przepisów konstytucyjnych. Kilka uwag po 7 latach obowiązywania ustawy zasadniczej III RP*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 2.
- ZUBIK M., *Trybunał Konstytucyjny a układy zbiorowe pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 3.
- Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013.

Orzecznictwo

- Orz. TK z dnia 13 września 1990 r., (U 4/90, OTK 1990/1/10).
- Orz. TK z dnia 30 stycznia 1991 r., (K 11/90, OTK 1991/1/2).
- Orz. TK z dnia 4 lutego 1991 r., (U 2/90, OTK 1991/1/7).
- Orz. TK z dnia 9 kwietnia 1991 r., (U 9/90, OTK 1991/1/9).
- Orz. TK z dnia 4 lutego 1992 r., (U 5/91, OTK 1992/1/10).
- Orz. TK z dnia 2 lutego 1993 r., (P 4/92, OTK 1993/1/3).
- Orz. TK z dnia 28 czerwca 1994 r., (K 6/93, OTK 1994/1/14).
- Orz. TK z dnia 15 lipca 1996 r., (U 3/96, OTK 1996/4/31).
- Orz. TK z dnia 28 października 1996 r., (P 1/96, OTK 1996/5/39).
- Orz. TK z dnia 29 października 1996 r., (U 4/96, OTK 1996/5/40).
- Orz. TK z dnia 6 maja 1997 r., (U 2/96, OTK 1997/2/17).
- Wyr. TK z dnia 28 czerwca 2000 r., (K 25/99, OTK 2000/5/141).
- Wyr. TK z dnia 10 czerwca 2003 r., (SK 37/02, OTK-A 2003/6/53).
- Wyr. TK z dnia 24 lutego 2004 r., (K 54/02, OTK-A 2004/2/10).
- Wyr. TK z dnia 4 grudnia 2012 r., (U 3/11, OTK-A 2012/11/131).
- Wyr. TK z dnia 12 grudnia 2011 r., (P 1/11, OTK-A 2011/10/115).

Wyr. NSA z 9 czerwca 1993 r., (I SA 1729/92, CBOSA).

Wyr. NSA z dnia 24 stycznia 1995 r., (SA/Wr 1632/94, Lex nr 26548).

Wyr. NSA z dnia 28 listopada 1996 r., (I SA/Kr 168/96, Lex nr 29286).

Uchw. SN z dnia 2 lutego 1994 r., (I PZP 66/93, OSNC 1994, nr 9, poz. 166).

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 101).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 444 z późn. zm.).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. poz. 426 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. zmieniająca ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. poz. 730).

Ustawa konstytucyjna z dnia 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. poz. 488).

Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 946).

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. poz. 318).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202/1 z 7 czerwca 2016 r., s. 47).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. poz. 1569).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Konferencją Episkopatu Polski w sprawie statusu prawnego szkół wyższych zakładanych i prowadzonych przez Kościół Katolicki, w tym uniwersytetów, odrębnych wydziałów i wyższych seminariów duchownych, oraz w sprawie trybu i zakresu uznawania przez Państwo stopni i tytułów nadawanych przez te szkoły wyższe (obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 1999 r.; Dz. U. poz. 727).

- Decyzja Wspólnego Komitetu RP–EFTA nr 1 z 1997 r., przyjęta w dniu 30 czerwca 1997 r. w Genewie, wprowadzająca zmiany w Protokole B dotyczącym definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy administracyjnej (oświadczenie rządowe z dnia 31 stycznia 2001 r.; Dz. U. poz. 604).
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 205 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 492 i 655).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. poz. 571 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. poz. 1928).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1932 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. poz. 712 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 135 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o Narodowym Banku Polskim oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 22).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2022 r. w sprawie określenia warunków i trybu postępowania przy zatrzymywaniu znaków pieniężnych podejrzanych co do autentyczności oraz postępowania z fałszywymi znakami pieniężnymi (Dz. U. poz. 776).

SUMMARY

Closing the catalog of sources of universally binding law – an effective or impressive solution?

System characteristic includes determining its composition (elements) and structure (relations between elements). The catalog of sources (elements of the system) of universally binding law, designed in the Constitution of the Republic of Poland of 1997, contrary to popular belief, is not subjectively or objectively closed, assuming that a closed catalog is an abundant enumeration of elements, and not only a definition of the types of sources of law (from due to local law and secondary law of an international organization). Therefore, the catalog remains open, although at the national level the regulation is indeed abundant. Narrowing the circle of entities authorized to issue a regulation is an overly rigorous solution, resulting in problems of a functional nature, not occurring e.g. under the rule of the interim constitution of 1992. From the perspective of the effectiveness of the system of sources of law and legal certainty, it seems more important and sufficient to precisely define the structure of the system.

Marcin Olszówka, PhD in law, assistant professor at the Faculty of Law of Collegium Intermarium, director of the Department of Constitutional and Administrative Law at the Government Legislation Center, Head of the legislative application. Previously, an expert at the Institute for *Ordo Iuris* legal culture and an academic teacher at Łazarski University. He defended his doctoral dissertation with honors at the University of Warsaw in November 2016. In 2010-2014, he was an assistant in the Department of Constitutional Law and European Research of the Institute of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences. He specializes in religious law, constitutional law, and bioethics. Author of several dozen scientific publications, including several monographs; ORCID: 0000-0001-8280-5088.

Bibliografia

Publikacje dotyczące Konstytucji, prawodawstwa i techniki legislacyjnej (wybór) Za okres luty–kwiecień 2022

- ADAMCZYK J.K., *Polski Ład – wątpliwości konstytucyjne*, Radca Prawny ZN¹ 2022, nr 1.
- ADAMUS R., *Konsekwencje prawne Brexitu dla ogłoszenia upadłości dłużnika w Wielkiej Brytanii*, M. Pr. Bank.² 2022, nr 1.
- ADAMUS R., *Skutki umorzenia postępowania sanacyjnego dla toczącego się procesu pauliańskiego*, Dor. Restr.³ 2022, nr 1.
- ANDRZEJEWSKA-CZERNEK I. et al., *Jak wy to robicie? Podatek u źródła w różnych państwach Europy (3): Hiszpania, Luksemburg, Polska*, PP⁴ 2022, nr 4.
- BALCER P. et al., *Przegląd bieżącego orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach karnych (styczeń–czerwiec 2021 r.)*, „Palestra” 2021, nr 12.
- BALCER P., Raglewska J., Szumiło-Kulczycka D., *Przegląd bieżącego orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach karnych (lipiec–grudzień 2021 r.)*, „Palestra” 2022, nr 3.
- BARAŃSKI M., *Ochrona danych osobowych pracowników w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości*, PiP⁵ 2022, nr 1.
- BIEN-KACAŁA A., KAPELAŃSKA-PRĘGOWSKA J., *Niższy wiek emerytalny kobiet: przywilej czy dyskryminacja? Perspektywa prawnomiędzynarodowa i konstytucyjna*, PiZS⁶ 2022, nr 1.
- BRZOZOWSKI W., *Sprzeciw sumienia wobec świadczeń na rzecz obrony*, PS⁷ 2022, nr 3.
- BUCZYŃSKI J., *Bezpieczeństwo a wolność obywatelska i zaufanie społeczne*, EPPiSM⁸ 2022, nr 1.

1 „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe”.

2 „Monitor Prawa Bankowego”.

3 „Doradca Restrukturyzacyjny”.

4 „Przegląd Podatkowy”.

5 „Państwo i Prawo”.

6 „Praca i zabezpieczenie społeczne”.

7 „Przegląd Sądowy”.

8 „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych”.

- BUŁACZ-KMIECIAK B., *Niekonwencjonalne znaki towarowe w praktyce Urzędu Patentowego RP i Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej*, „Palestra” 2022, nr 1–2.
- CHAUVIN T., *Konstytucja i wartości – wczoraj i dziś. Wprowadzenie*, AFP⁹ 2022, nr 1.
- CHIMICZ D., *Dziecko z niepełnosprawnością jako multiofiara*, „Probacja” 2022, nr 1.
- CHMIELARZ-GROCHAL A., *Kontrola sądownoadministracyjna aktu Prezydenta RP stwierdzającego datę przejścia sędziego w stan spoczynku. Glosa do wyroku NSA z dnia 30 września 2020 r.*, II GSK 295/20, PiP 2022, nr 4.
- CHYBALSKI P., *„Chilling Effect” in the Judicial Decisions of the Polish Constitutional Tribunal as an Example of Legal Transplant*, Rev. Euro. CL¹⁰ 2022, nr 1.
- CHYBALSKI P., *Aprobata i krytyka stosowania wykładni komparatystycznej w orzecznictwie konstytucyjnym*, PiP 2022, nr 4.
- CIECHORSKI J., *Umieszczenie pacjenta bez zgody w szpitalu psychiatrycznym na podstawie postanowienia sądu opiekuńczego. Glosa do postanowienia SN z dnia 24 listopada 2016 r.*, III CSK 35/16, OSP¹¹ 2021, nr 12.
- CIECHORSKI J., *Zakres obowiązku informacyjnego wobec pacjenta przed zabiegiem operacyjnym. Glosa do wyroku s. apel. z dnia 5 lutego 2016 r.*, I AC a 609/15 r., OSP 2022, nr 3.
- CIEPŁY F., *Eugenic Abortion as Discrimination against Persons with Disabilities: Another Perspective on Current Constitutional Case in Poland*, FP¹² 2021, nr 6.
- CYMERYS-CESARZ J., *Rola standardów „hard law” i „soft law” Światowej Organizacji Zdrowia w obszarze ochrony osób niepełnosprawnych*, EPPiSM 2022, nr 1.
- CZANIECKA E., *Spadek digitalny w prawie polskim – przykład Facebooka*, „Rejent” 2022, nr 1.
- CZERNIAK D., *Warunki przetwarzania i czas przechowywania danych biometrycznych i genetycznych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości – standard strasburski a prawo krajowe*, FP. 2022, nr 1.
- CZULAK P., *Transfery danych osobowych poza Europejski Obszar Gospodarczy w kontekście sektora ubezpieczeniowego*, Pr.As.¹³ 2022, nr 1.
- DANILUK D., *Świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez radcę prawnego lub adwokata a obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej i unikania konfliktu interesów*, Radca Prawny ZN 2022, nr 1.

9 „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”.

10 „Review of European and Comparative Law”.

11 „Orzecznictwo Sądów Polskich”.

12 „Forum Prawnicze”.

13 „Prawo Asekuracyjne”.

- DĄBROWSKA A.M., *Obowiązek działania zgodnie z kontraktem, w duchu wzajemnego zaufania oraz współpracy. Klauzula 10.1 NEC w świetle prawa polskiego*, Radca Prawny ZN 2022, nr 1.
- DŁUGOSZ T., *Spółeczności energetyczne z pakietu dyrektyw „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”*, FP 2022, nr 1.
- DZIADEK B., *Przesłuchanie małoletniego z niepełnosprawnością intelektualną – aspekty prawne oraz psychologiczne*, Prok. i Pr.¹⁴ 2021, nr 10.
- DZIERGAŃKA A., *Negatywne skutki ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób*, „Probacja” 2022, nr 1.
- FILEK B., *Warunki materialnoprawne jurysdykcji krajowej wobec sprawcy podżegania za granicą do popełnienia przestępstwa skarbowego przeciwko obowiązkom podatkowym i interesom finansowym państwa polskiego*, Dor. Podat.¹⁵ 2021, nr 12.
- FLIPCZAK M., *Zgoda osoby małoletniej poniżej 15. roku życia na kontakt seksualny w kontekście normy seksuologicznej i społecznej szkodliwości czynu*, PS 2022, nr 4.
- FLEJSZAR R., TATARA K., TRELA Ł., *Prawomocność postanowienia o zatwierdzeniu układu w postępowaniu o zatwierdzenie układu w kontekście zaskarżenia jurysdykcji krajowej*, Dor. Restr. 2022, nr 1.
- FLIS K., *Sprawozdanie z webinarium INP PAN pn. „Nowe technologie, nowi monopolisci: aktualne trendy w unijnym orzecznictwie antymonopolowym”*, Warszawa, 19 maja 2022 r., IKAR¹⁶ 2022, nr 1.
- GAJDA-ROSZCZYŃSKA K., *Przebudowa wymiaru sprawiedliwości w czasach pandemii COVID-19 ze szczególnym uwzględnieniem postępowania cywilnego*, PPC¹⁷ 2022, nr 1.
- GAJEWSKI S., *Informacja o działalności partii politycznych jako informacja publiczna*, PPP¹⁸ 2022, nr 4.
- GAŁĄZKA P., *Obowiązki informacyjne przedkontraktowe w projekcie nowej dyrektywy o kredycie konsumenckim w świetle dotychczasowych regulacji unijnych*, IKAR 2021, nr 7.
- GAŁĄZKA P., *Ustawowe moratorium kredytowe w Polsce w obliczu kryzysu spowodowanego przez COVID-19 – w świetle Konstytucji i zasady proporcjonalności*, IKAR 2021, nr 6.

14 „Prokuratura i Prawo”.

15 „Doradztwo Podatkowe”.

16 „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”.

17 „Polski Proces Cywilny”.

18 „Przegląd Prawa Publicznego”.

- GAŁKA J., *Możliwość pozbawienia obywatela polskiego obywatelstwa polskiego w świetle prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad Konstytucją RP*, PPP 2022, nr 4.
- GASZ S. A., KACZMARCZYK M. P., *Wprowadzenie do zagadnienia posłuszeństwa konstytucyjnego*, AFP 2022, nr 1.
- GÓRA-BŁASZCZYKOWSKA A., *Jawność postępowania według art. 6 EKPC i jej stosowanie przez sądy polskie. Uwagi na tle najnowszych zmian w Kodeksie postępowania cywilnego*, EPPiSM 2022, nr 1.
- GRABALSKA W., WIELKI R., „Czy dzieci powinny trafiać do sieci?” Prawne i kryminologiczne aspekty zjawiska sharentingu, Pr. w Dział.¹⁹ 2022, nr 49.
- GRABOWSKI D. M., *Polski Ład... bat na przedsiębiorców*, Dor. Podat. 2021, nr 12.
- GRANAT M., *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, PiP 2022, nr 3.
- GRZYBOWSKI T., SARNOWIEC-CISŁAK M., *Ochrona porządku prawnego przez sądy administracyjne*, AUL. FI.²⁰ 2022, nr 98.
- HABERKO J., *Dopuszczalność wykorzystania do badań naukowych lub celów dydaktycznych ludzkiego materiału biologicznego pobranego w trakcie sądowo-lekarskich sekcji zwłok*, Prok. i Pr. 2022, nr 3.
- HRYCAJ A., KOSMAL A., *Przegląd orzecznictwa w sprawach restrukturyzacyjnych i upadłościowych*, Dor. Restr. 2021, nr 3.
- HRYCAJ A., KOSMAL A., *Przegląd orzecznictwa w sprawach restrukturyzacyjnych i upadłościowych*, Dor. Restr. 2021, nr 4.
- HRYCAJ A., KOSMAL A., *Przegląd orzecznictwa w sprawach restrukturyzacyjnych i upadłościowych*, Dor. Restr. 2022, nr 1.
- HUNGLER S., *Compulsory Vaccination and Fundamental Human Rights in the World of Work*, St. Iur. Lubl.²¹ 2022, nr 1.
- HURKAŁA A., *Rzecznik Praw Zwierząt – paląca potrzeba czy zbędny wymysł prawodawcy?*, „Palestra” 2022, nr 4.
- JABŁOŃSKA P., *Konstytucyjne podstawy pierwszeństwa wykładni językowej a obowiązek stosowania wykładni prokonstytucyjnej. Glosa do postanowienia SN z dnia 19 czerwca 2018 r., I CSK 506/17*, OSP 2022, nr 4.
- JAGODA J., *Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem*, ST²² 2022, nr 4.

19 „Prawo w Działaniu”.

20 „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica”.

21 „Studia Iuridica Lublinensia”.

22 „Samorząd Terytorialny”.

- JASKIERNIA J., *Actual challenges for the implementation of judgments of the European Court of Human Rights*, Rev. Euro. CL 2022, nr 1.
- JASKIERNIA J., *Regionalne trybunały praw człowieka – analiza prawnoporównawcza*, Toruń 2021, EPPiSM 2022, nr 1.
- KALETA K.J., *Geneza i rozwój idei suprakonstytucyjności we Francji (przyczynek do badań nad legitymizacją władzy ustrojodawczej)*, PiP 2022, nr 3.
- KAŁDUŃSKI M., *Restrictions on rights and freedoms during the COVID-19 pandemic in a comparative perspective. First experiences*, Warszawa 2021, Rev. Euro. CL 2022, nr 1.
- KAMIŃSKI M.S., *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, AUL. FI. 2022, nr 98.
- KARAŚ K., *Zasada bezpośredniości w postępowaniu podatkowym w świetle ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*, Dor. Podat. 2022, nr 1.
- KARAŻNIEWICZ J., *Kontrola osobista po nowelizacji ustawy o Policji. Czy zmiany wynikające z wyroku TK usunęły czy pogłębiły wątpliwości co do tej instytucji?*, PiP 2022, nr 1.
- KAWA D., *Prawa jednostki a akty rządowe – nowe pytania do starych odpowiedzi*, PiP 2022, nr 4.
- KĘDZIERSKI M.A., *Szczególne środki ograniczające i sankcje jako forma przeciwdziałania wobec podmiotów terrorystycznych na tle polskiego ustawodawstwa, cz. 1*, Prok. i Pr. 2021, nr 10.
- KĘDZIERSKI M.A., *Szczególne środki ograniczające i sankcje jako forma przeciwdziałania wobec podmiotów terrorystycznych na tle polskiego ustawodawstwa, cz. 2*, Prok. i Pr. 2021, nr 11.
- KOBROŃ-GĄSIOROWSKA Ł., *European Union model of whistleblowing*, Rev. Euro. CL 2022, nr 1.
- KOMOROWSKA P., *Nadużycie pozycji dominującej poprzez naruszenie ochrony danych osobowych na przykładzie sprawy Bundeskartellamt vs Facebook*, IKAR 2022, nr 1.
- KOPEĆ A., *Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego a konstytucyjna zasada domniemania niewinności i idee demokratycznego państwa prawnego*, PPH²³ 2022, nr 2.
- KOSIŃSKA A.M., *Did the Court of Justice Open a Gateway to Europe for Refugees? Analysis of the Judgment of the Court of Justice of the European Union in EZ v. Bundesrepublik Deutschland (C-238/19)*, St. Iur. Lubl. 2022, nr 1.
- KOTOWSKI A., *Kilka uwag w przedmiocie sądowego stosowania prawa z perspektywy zasady praworządności*, EPPiSM 2022, nr 1.
- KOZIOŁKIEWICZ A., *Moc wiążąca prawomocnego orzeczenia sądowego. Glosa do wyroku SN z dnia 4 listopada 2016 r., I CSK 736/15, „Palestra” 2022, nr 4.*

23 „Przegląd Prawa Handlowego”.

- KOŹMIŃSKI K., *Trwała bezskuteczność klauzuli abuzywnej. Glosa do uchwały SN z dnia 7 maja 2021 r., III CZP 6/21*, M. Pr. Bank. 2022, nr 3.
- KRYŃSKI M., *Międzynarodowe standardy wykonywania kary pozbawienia wolności a system terapeutyczny wykonywania kary w Polsce wobec skazanych uzależnionych od alkoholu*, PiP 2022, nr 3.
- KRZYWOŃ A., *Wolność wypowiedzi w Internecie. O roli mediów społecznościowych i pozytywnych obowiązkach państwa*, PiP 2022, nr 4.
- KUCZYŃSKA H., *Odpowiedzialność przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym za zbrodnie prawa międzynarodowego popełnione w czasie konfliktu w Ukrainie*, „Palestra” 2022, nr 3.
- KUKULSKI Z., *Eliminacja podwójnego opodatkowania opłat za usługi techniczne w świetle art. 12A Konwencji Modelowej ONZ – rozwiązanie problemu czy źródło nowych sporów interpretacyjnych?*, PPP 2022, nr 4.
- KULESA J., *Kolizja ochrony porządku publicznego i wolności wypowiedzi artystycznej w prawie wykroczeń. Glosa do wyroku SN z dnia 19 stycznia 2021 r., III KK 70/20*, PS 2022, nr 4.
- KURZĘPA B., *Wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dóbr kultury z państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej*, Prok. i Pr. 2021, nr 11.
- KUSTRA-ROGATKA A., *Ochrona praw podstawowych jako argument w sporze o legitymizację sądowej kontroli konstytucyjności prawa – zarys problematyki*, AFP 2022, nr 1.
- KUŹNAR A., MENKES J., *„New conditionality” in the EU’s „new generation” Agreements with Asian Countries*, Rev. Euro. CL 2022, nr 1.
- KUŹNICKA-BŁASZKOWSKA D., *Zadania własne i zlecone samorządu gminnego wobec regulacji konstytucyjnoprawnych*, FK²⁴ 2022, nr 3.
- KWASIŃSKI O., *Motyw działania a obrona konieczna. Konieczność obrony. Test „wzorcowego obywatela”. Glosa do wyroku SN z dnia 12 marca 2020 r., III KK 194/19*, OSP 2022, nr 4.
- LACH A., *Dopuszczalność dowodów zgromadzonych przez osoby prywatne z naruszeniem art. 3 EKPC. Glosa do wyroku ETPC z dnia 5 listopada 2020 r., 31454/10*, PS 2022, nr 3.
- LASINSKI-SULECKI K., *Czynności ściśle związane z opieką medyczną. Omówienie do wyroku TS z dnia 13 stycznia 2022 r., C-513/20*, PP 2022, nr 4.

24 „Finanse Komunalne”.

- LENCZOWSKA-SOBON K., OPITEK P., *Kontrola operacyjna rozmów telefonicznych w projekcie ustawy z 2 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o służbie więziennej oraz niektórych innych ustaw*, „Probacja” 2022, nr 1.
- LENIO P., SROKOSZ W., *Funkcjonowanie organów banku spółdzielczego w sytuacjach i stanach nadzwyczajnych z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość*, M. Pr. Bank. 2022, nr 1.
- LESZCZYŃSKI L., *Konstytucyjne klauzule generalne – między konstrukcją legislacyjną a jej implementacją*, AFP 2022, nr 1.
- LISICKA-FIRLEJ A., *Ocena nowelizacji komunikatu Komisji Europejskiej dotyczącego ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI)*, IKAR 2022, nr 1.
- LONGCHAPS DE BÉRIER F., *Religious Freedom and Legal Education*, FP 2021, nr 6.
- LUBIENIECKA M., *Zmiana linii orzeczniczej*, M. Zam. Pub.²⁵ 2022, nr 1.
- ŁĘTOWSKA E., *Tylnymi drzwiami ku uniwersalnej klauzuli sumienia? (uwagi na marginesie „sprawy drukarza” przed TK)*, PiP 2022, nr 2.
- ŁYSZKOWSKI M., *Wspieranie zrównoważonej konsumpcji jako obowiązek władz publicznych (uwagi na tle art. 74 ust. 4 Konstytucji)*, PiP 2022, nr 4.
- MANIEWSKA E., *Odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Uwagi na tle wyroku SN z 9.05.2019 r., III PK 50/18*, PiP 2022, nr 3.
- MANIEWSKA E., *Z orzecnictwa Sądu Najwyższego*, PiZS 2022, nr 1.
- MANISZEWSKA-EJSMONT J., *Sharenting a prawa dziecka – rozważania nad władzą rodzicielską w dobie mediów społecznościowych*, „Palestra” 2022, nr 4.
- MASŁO K., *Jurysdykcja karna państwa nadbrzeżnego na morzu terytorialnym wobec statków podnoszących obcą banderę w świetle prawa międzynarodowego*, „Probacja” 2022, nr 1.
- MICHALEC-DZIEDZIC A., *Finansowanie ochrony środowiska. Dotacje z budżetu gminy i powiatu*, PPLiFS²⁶ 2022, nr 2.
- MICHAŁOWICZ A., *Przetwarzanie danych biometrycznych a ochrona jednostek – analiza wybranych zagadnień na tle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i projektu aktu w sprawie sztucznej inteligencji*, IKAR 2021, nr 6.
- MILKOWSKI K., *Przegląd orzecnictwa Sądu Najwyższego, Radca Prawny* ZN 2022, nr 1.
- MISIEJKO A., *Dopuszczalność uchylecia lub zmiany uchwał w sprawie budżetu obywatelskiego*, FP 2022, nr 1.

25 „Monitor Zamówień Publicznych”.

26 „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”.

- MISZCZUK M., *Uprawnienia Prezesa UOKiK na platformach sprzedażowych w związku ze zgłoszeniami „naruszeń” praw własności intelektualnej, które mogą skutkować ograniczeniem konkurencji*, IKAR 2022, nr 1.
- MIŚ G., MIŚ M., *Implementacja dyrektywy Omnibus do polskiego porządku prawnego – kilka wybranych uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw*, IKAR 2021, nr 6.
- MOJSKI W., *Analiza kryzysu konstytucyjnego z perspektywy funkcji aksjologicznej konstytucji. Zarys podstawowych zagadnień teoretycznych*, AFP 2022, nr 1.
- MOJSKI W., *Economic Determinants of Constitution*, St. Iur. Lubl. 2022, nr 1.
- NAUMOWICZ K., *The impact of remote work regulations during COVID-19 pandemic on work-life balance in Poland*, PiZS 2022, nr 1.
- NAZAR K., *Aspekty prawne procedur medycznych w zakresie postępowania z komórkami rozrodczymi i zarodkami w kontekście art. 78 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności*, Prok. i Pr. 2021, nr 10.
- NOWAKOWSKI M., WALISZEWSKI K., *Ethics of artificial intelligence in the financial sector*, PUG²⁷ 2022, nr 1.
- NOWICKI M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka – przegląd orzecznictwa (październik–grudzień 2021 r.)*, „Palestra 2022”, nr 1–2.
- NOWICKI M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka – przegląd orzecznictwa (styczeń–marzec 2022 r.)*, „Palestra” 2022, nr 4.
- OBUCHOWSKI S., SARNOWSKI J., *Kalendarium wdrożenia podatkowej części Polskiego Ładu*, cz. 2, Dor. Podat. 2021, nr 12.
- OBUCHOWSKI S., SARNOWSKI J., *Kalendarium wdrożenia podatkowej części Polskiego Ładu*, cz. 3, Dor. Podat. 2022, nr 1.
- OLEŻAŁEK M., *Obywatel kontra państwo – nierówność „broni”*, „Palestra” 2022, nr 3.
- OLSZEWSKA Ł., WURM M., *Ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami w zakresie podwójnej jakości produktów w świetle zmian wprowadzanych na mocy dyrektywy Omnibus*, IKAR 2021, nr 6.
- PICHLAK M., *Polskie spory między populistycznym a prawnym konstytucjonalizmem wobec refleksyjności konstytucji*, AFP 2022, nr 1.
- PIETRZYKOWSKI T., *Polski kryzys konstytucyjny oczami pozytywisty prawniczego*, PiP 2022, nr 3.
- PONIATOWSKI P., *Niedopuszczalne lub nieuprawnione przetwarzanie danych osobowych – aspekty prawnokarne*, Prok. i Pr. 2021, nr 10.

27 „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”.

- POPARDOWSKI P., *Zakaz dokonywania czynności „z samym sobą” (art. 108 k.c.) przy reprezentacji osób prawnych (ze szczególnym uwzględnieniem spółek kapitałowych) – przegląd orzecznictwa*, „Glosa” 2022, nr 2.
- PUTO M., *Znaczenie wyroku z 5 czerwca 2018 r. w sprawie Coman i inni p. Rumunii, C-673/16, dla linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie praw osób w związkach jedнопłciowych*, Radca Prawny ZN 2022, nr 1.
- RACZYŃSKI A., *Glosa do postanowienia TS z dnia 29 października 2021 r., C-688/20*, Pr. As. 2022, nr 1.
- REDAKCJA EPPISM, *Sprawozdanie z konferencji o obywatelstwie europejskim (Bruksela, 26 III 2022)*, EPPiSM 2022, nr 1.
- REDAKCJA ZAM. PUB. DOR., *Rynek europejskich zamówień publicznych w styczniu 2022 roku*, Zam. Pub. Dor.²⁸ 2022, nr 2.
- ROBACZYŃSKI W., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez pojazdy autonomiczne*, FP 2022, nr 1.
- ROGAŁSKI M., SZUSTAKIEWICZ P., *Pojęcie i zakres tajemnicy komunikacji elektronicznej*, „Ius Novum” 2022, nr 1.
- ROJSZCZAK M., *Kontrola sądów krajowych nad stosowaniem środków inwigilacji elektronicznej na tle orzecznictwa ETPC*, PiP 2022, nr 4.
- ROMANIUK P., *Aksjologia karania korporacji technologicznych w prawie konkurencji Stanów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej*, PPP 2022, nr 3.
- ROMANOWICZ M., *Instrumentalizacja prawa a kryzys konstytucyjny – refleksja na gruncie kilku aktualnych ustaleń Profesora Piotra Winczorka*, AFP 2022, nr 1.
- ROSZKIEWICZ J., *Granice ograniczeń wolności gospodarczej wprowadzanych w celu przeciwdziałania epidemii (uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych)*, ZNSA²⁹ 2022, nr 2.
- ROSZKIEWICZ J., *Zasady wykładni wyjątków od zakazu handlu w niedzielę. Glosa do postanowienia SN z dnia 26 maja 2021 r., IKZP 15/20*, OSP 2022, nr 2.
- ROSZKIEWICZ J., *Znaczenie wolności gospodarczej przy stanowieniu prawa w Polsce – wybrane problemy*, PUG 2022, nr 1.
- ROUTKOWSKA-TOMASZEWSKA E., ZWALIŃSKI A., *Decyzje Prezesa UOKiK w sprawach stosowania niedozwolonych klauzul we wzorcach umownych dotyczących usług finansowych za lata 2020–2021(1)*, IKAR 2022, nr 1.
- RYSZKOWSKI K., *New technologies in Polish commercial arbitration on the background of European Union regulations*, Rev. Euro. CL 2022, nr 1.

28 „Zamówienia Publiczne. Doradca”.

29 „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”.

- RZEWUSKA M., *Więź człowieka ze zwierzęciem jako dobro osobiste. Glosa do wyroku s. okręg. z dnia 7 września 2017 r., II Ca 1111/17, „Glosa” 2022, nr 2.*
- RZEWUSKI M., *Dobro dziecka pochodzącego ze sztucznego zapłodnienia od anonimowego dawcy nasienia a dopuszczalność ustalenia bezskuteczności uznania ojcostwa. Glosa do uchwały SN z dnia 27 lutego 2020 r., III CZP 56/19, PS 2022, nr 2.*
- SADOWSKI P., *Are Foreigners’ Human Rights Protected if Foreigners are Employed under the Polish Facilitated Access to Labor Market Scheme?*, St.vIur.vLubl. 2022, nr 1.
- SADZA A., *Oddalenie powództwa w sprawie o naruszenie prawa do unijnego znaku towarowego ze względu na bezwzględną podstawę unieważnienia tego prawa. Glosa do wyroku TS z dnia 19 października 2017 r., C-425/16, „Glosa” 2022, nr 2.*
- SARNOWSKI J., *Kalendarium wdrożenia podatkowej części Polskiego Ładu, cz. 4, Dor. Podat. 2022, nr 3.*
- SIENIUC M., *Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej a pandemia COVID-19, AUL. FI. 2022, nr 98.*
- SKUCZYŃSKI P., *Spółeczne odczytanie Konstytucji RP a aksjologia konstytucyjna i konstytucyjna ontologia społeczna, AFP 2022, nr 1.*
- SOBIECH J., ZAGÓRSKI M., *Zmiany w zasadach określania składki na ubezpieczenie zdrowotne wprowadzone w Kodeksie spółek handlowych w ramach Polskiego Ładu, Dor. Podat. 2022, nr 2.*
- SOWAŁA M., *Ewolucja procesowej ochrony pokrzywdzonego przestępstwami seksualnymi w toku przesłuchania – analiza art. 185c Kodeksu postępowania karnego, Pr. w Dział. 2022, nr 49.*
- SYGIT B., WĄSIK N., *Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu żywienia i żywności, Prok. i Pr. 2022, nr 4.*
- SZCZEPANIEC M., *Skarga nadzwyczajna w praktyce – wybrane zagadnienia, Prok. i Pr. 2021, nr 9.*
- SZINEK J., *The Impact of Digital Platforms and Social Media on Freedom of Expression and Pluralism – in specific terms, Pr. w Dział. 2022, nr 49.*
- SZMIGIELSKA A., *Sprawozdanie z seminarium INP PAN pn. „W kierunku nowych unijnych wyłączeń porozumień wertykalnych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję”, Warszawa, 8 listopada 2021 r., IKAR 2022, nr 1.*
- SZMIT J., *Terminowe zatrudnienie w służbie cywilnej w świetle standardów konstytucyjnych, PiZS 2022, nr 1.*
- ŚWIERCZYŃSKI M., *Critical evaluation of new Council of Europe guidelines concerning digital courts, Rev. Euro. CL 2022, nr 1.*
- TKACZ S., TOBOR Z., *Uwagi na temat aksjologicznego wymiaru Konstytucji RP z 1997 r. i jej wykładni w świetle prac Profesora Piotra Winczorka, AFP 2022, nr 1.*

- TOSIEK P., *The European Union in multi-crisis: towards differentiated legal integration?*, Rev. Euro. CL 2022, nr 1.
- TURLEJ J., *Polityczna koncepcja praw człowieka Josepha Raza*, PiP 2022, nr 4.
- URBANEK A., *Decyzje Prezesa UOKiK dotyczące naruszeń zbiorowych interesów konsumentów za lata 2020–2021 w sprawach niefinansowych*, IKAR 2021, nr 6.
- WCISŁO M., *Zmienione Wytyczne UE w sprawie regionalnej pomocy państwa na lata 2022–2027 i ich wpływ na zasady korzystania ze zwolnienia podatkowego w związku z realizacją nowej inwestycji na podstawie decyzji o wsparciu w ramach Polskiej Strefy Inwestycji*, PP 2022, nr 3.
- WIADEREK F., WIADEREK Z., *Przełamując podziały pomiędzy ochroną pracy i konkurencji, czyli jak chronić uczestników gig economy?*, IKAR 2022, nr 1.
- WIERCIŃSKI J., *Zakres badania zarzutu poważnego ryzyka szkody w sprawie o nakazanie powrotu dziecka uprowadzonego za granicę. Glosa do postanowienia SN z dnia 28 kwietnia 2021 r., I CSKP 109/21*, OSP 2022, nr 2.
- WOJEWODA E., *Refleksje wokół prawnokarnej oceny fałszowania produktów leczniczych oraz wprowadzania ich do obrotu*, Pr. w Dział. 2022, nr 49.
- WOŁODKIEWICZ B., *Europejskie prawo procesowe cywilne po brexicie*, PiP 2022, nr 3.
- WOŹNIAK T., *Zakład usługowy w międzynarodowym prawie podatkowym*, PUG 2022, nr 1.
- WRÓBEL I., *Wymóg zaszczepienia się przeciw COVID-19 przez usługobiorcę jako ograniczenie swobody świadczenia usług w UE*, PUG 2022, nr 1.
- WYBRAŃCZYK D., *Udział Rzecznika Praw Dziecka i prokuratora w postępowaniu o rozwód rodziców małoletniego dziecka*, Prok. i Pr. 2021, nr 12.
- ZARADKIEWICZ K., *Wpis w księdze wieczystej jako czynność notarialna. Problematyka ustrojowa i procesowa*, „Nieruchomości@” 2022, nr 1.

Opracowała Marta Paleczna