

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

2 (130)/2025 Rok XXXII



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

2 (130)/2025 Rok XXXII



WYDAWCA

REDAKTOR NACZELNY
I PRZEWODNICZĄCY
KOMITETU REDAKCYJNEGO

ZASTĘPCA
REDAKTORA NACZELNEGO
I WICEPRZEWODNICZĄCY
KOMITETU REDAKCYJNEGO

KOMITET REDAKCYJNY

SEKRETARZ REDAKCJI

ADRES REDAKCJI

Rządowe Centrum Legislacji

Adam Krzywoń

Wojciech Brzozowski

Maciej Berek
Mateusz Chrzanowski
(sekretarz naukowy i redaktor tematyczny)
Adam Dyrda
Katarzyna Grzelak-Bach
Piotr Kędziora
Marzena Laskowska
Sławomir Peszkowski
Dawid Sześciło

Anna Kowalczyk

Rządowe Centrum Legislacji
Departament Prawny i Kształcenia
00-522 Warszawa
ul. Krucza 36/Wspólna 6, pok. 508
tel. 22 626 33 80, tel. 734 115 655
e-mail: AKowalczyk@rci.gov.pl

© Rządowe Centrum Legislacji, 2026

ISSN 1426-6989
eISSN 2956-4026

Wersją podstawową (referencyjną)
czasopisma jest wersja elektroniczna.
Czasopismo posiada wskaźnik
ICV (Index Copernicus Value)
w wysokości **74,47 pkt**.
Czasopismo posiada **40 pkt** w wykazie
czasopism naukowych i recenzowanych
materiałów z konferencji międzynarodowych
sporządzonym przez Ministra Nauki.

Spis treści

ARTYKUŁY

| | |
|--|------------|
| Marek Suska (Uniwersytet Śląski w Katowicach) Zasady etyki zawodu legislatora a pułapka polityczności | 7 |
| Dawid Kostecki (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie) Etyka legislatora – w poszukiwaniu tożsamości zawodowej | 45 |
| Waldemar Jagodziński (Ministerstwo Klimatu i Środowiska) Dyskurs legislacyjny jako przestrzeń negocjowania znaczeń | 73 |
| Aleksandra Trachta (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie) Materialny zakres rządowego projektu ustawy i jego modele w postępowaniu prelegislacyjnym | 99 |
| Weronika Węgorzewska (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) Rola spójników alternatywnych w procesie tworzenia prawa | 125 |
| Lista recenzentów artykułów zgłoszonych do publikacji w „Przeglądzie Legislacyjnym” w 2025 r. | 161 |

Table of contents

ARTICLES

| | |
|--|------------|
| Marek Suska (University of Silesia in Katowice) Principles of Ethics for the Legislative Profession and political trap | 7 |
| Dawid Kostecki (Kozminski University) Ethics of the Legislative Drafter: In Search of a Professional Identity | 45 |
| Waldemar Jagodziński (Ministry of Climate and Environment) Legislative discourse as a space for negotiating meaning | 73 |
| Aleksandra Trachta (Jan Dlugosz University in Czestochowa) The substantive scope of the government bill and its models in the pre-legislative procedure | 99 |
| Weronika Węgorzewska (Jagiellonian University in Krakow) The role of disjunctive connectives in the lawmaking process | 125 |
| List of reviewers of articles submitted for publication in "Przegląd Legislacyjny" in 2025 | 161 |

Przegląd Legislacyjny 2/2025

ARTYKUŁY

Marek Suska

dr nauk prawnych, specjalizujący się w teorii i filozofii prawa; autor monografii pt. *Korespondencja dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego* (Katowice 2023); autor i współautor artykułów publikowanych m.in. w „The Theory and Practice of Legislation”, „International Journal for the Semiotics of Law”, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” czy „Państwie i Prawie”; w latach 2017–2019 prowadził obserwację uczestniczącą w Biurze Legislacyjnym Kancelarii Sejmu RP i wywiady pogłębione z sejmowymi legislatorami.

ORCID: 0000-0002-0950-5588

Marek Suska

Zasady etyki zawodu legislatora a pułapka polityczności

Pamięci dra Macieja Kłodawskiego (1985–2020)

1. Wprowadzenie

Ostatnią z opublikowanych prac naukowych śp. Macieja Kłodawskiego było opracowanie *Legislatorzy w pułapce polityczności*¹. W moim przekonaniu jest to artykuł świadczący o intelektualnej bliskości nieodżałowanego autora do grona teoretyków prawa realizujących program badawczy „realizmu legislacyjnego”². Praktyce tworzenia prawa potrzebne są oczywiście rozważania dotyczące prawodawczej doskonałości, lecz być może jeszcze bardziej nie-

1 M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce polityczności*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXXII, s. 151–167.

2 M. Stępień, *Zarys koncepcji placebo legislacyjnego*, Warszawa 2024, s. 13–14.

odzowna jest próba zrozumienia prawodawczej niedoskonałości. Nie chodzi tu o analizę samych błędów legislacyjnych (choć i ta jest wartościowa), ale zrozumienie ich głębokich uwarunkowań. Najważniejszym z nich jest osadzenie prawodawstwa w polityce – i to tej rozumianej jako gra partyjna (*politics*), nie zaś podejmowanie działań ukierunkowanych na osiągnięcie społecznie zaakceptowanych celów (*policy*). Jak zauważył Kłodawski,

„[...] badacze poświęcający się zgłębianiu arkanów rzeczywistości zachodzącego procesu prawotwórczego i formułujący respektujące je teorie legislacji, którzy tracą z pola widzenia aspekt polityczny stanowienia prawa, często uszczuplają lub nadwątlają zasób założeń i argumentów pozwalających na wyczerpujące i przekonujące uzasadnienie swoich koncepcji”³.

Autor, wychodząc od pojęć polityczności i polityki u Chantal Mouffe, aprobując odwoływał się do słów Paździory i Stambulskiego, że „[n]ie każdy podmiot jest prawnikiem czy politykiem, lecz każdy posiada jakąś tożsamość, której treść powstaje w oparciu o rozstrzygnięcia na poziomie polityczności”⁴. W ocenie Kłodawskiego spostrzeżenie to jest trafne również w odniesieniu do legislatorów, których tożsamość („rola i status zawodowy”) współkształtowana jest właśnie tego rodzaju decyzjami⁵.

Legislatorzy – w ocenie autora – zajmują pozycję zewnętrzną względem prawodawcy faktycznego z uwagi na brak kompetencji do stanowienia prawa, przez co ich podmiotowość w procesie tworzenia prawa jest relatywnie niewielka⁶. Oczywiście, legistato-

3 M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce...*, *op. cit.*, s. 154.

4 M. Paździora, M. Stambulski, *Co może dać nauce prawa polityczność? Przyczynek do przyszłych badań*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2014, nr 1, s. 57–58.

5 M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce...*, *op. cit.*, s. 154.

6 *Ibidem*, s. 158.

rzy dysponujący odpowiednimi „zdolnościami argumentacyjnymi i perswazyjnymi” mogą osiągnąć większy stopień wpływu na stanowione prawo. Są to jednak okoliczności przygodne, które trudno uznać za budujące pozycję legislatorów jako takich w procesie stanowienia prawa.

„Jest to [...] tylko namiastka potencjału, w żaden sposób nie zbliżająca legislatora do reprezentantów prawodawcy formalnego, gdyż ostatecznie to sposób instytucjonalnego umocowania legislatora w strukturze aparatu prawodawczego przesądza o tym, do kogo należy decydujący głos czy choćby wola zainicjowania pogłębionej współpracy nad projektem”⁷.

Wszystko to powoduje, że rola i status zawodowy legislatorów podlegają daleko idącej, niepożądaną przez nich instrumentalizacji w procesie stanowienia prawa. Przez instrumentalizację rozumiem tu stan, w którym wyniki pracy legislatora są wykorzystywane jako argument za racją pewnej strony w sporze politycznym lub jako przyczynek do krytyki za „usłużność” względem interesów „jednego z politycznych stronnictw”. Innymi słowy, chodzi tu o przypadki, w których legislator staje się mimowolnym uczestnikiem gry partyjnej. W tym kontekście Kłodawski podnosił:

„[...] skuteczne stawienie oporu, a zwłaszcza wyrażenie niezgody wobec umiejscowienia po którejś stronie sporu w ramach polityczności nie jest możliwe. Legislator ostatecznie staje się biernym uczestnikiem w procesie ścierania się opozycyjnych sił znacznie przeważających nad nim decyzyjnie”⁸.

Oczywiście legislator może (i powinien) uzasadniać swoje propozycje poprzez odwołanie do reguł zewnętrznych względem niego i jego przełożonych. Z jednej strony będą to normy wyty-

7 *Ibidem*, s. 158–159.

8 *Ibidem*, s. 159.

czające przebieg procesu stanowienia prawa, z drugiej zaś źródła techniki prawodawczej, w tym przede wszystkim Zasady techniki prawodawczej⁹. W ocenie Macieja Kłodawskiego reguły te nie dają legislatorom wystarczających „zdolności obronnych” przed niechcianą instrumentalizacją¹⁰. Niedostatek tych zdolności jest spowodowany co najmniej trzema okolicznościami.

„Pierwszą z nich jest nieunormowanie statusu zawodowego legislatora i dookreślenia specyfiki tej profesji, włącznie z rodzajem zadań, którymi można obarczyć legislatora w procesie prawodawczym, i charakterem obowiązków spoczywających w tym procesie na legislatorach. Drugą, pozostającą w ścisłym związku z pierwszą, jest utrzymujące się nieuregulowanie zasad etyki legislatorskiej, do której przestrzegania obowiązane byłyby osoby wykonujące zawód legislatora i na które mogłyby się powołać w razie chęci instrumentalnego zaangażowania przez decydentów. Trzecią jest sposób organizacji procesu prawodawczego, obfitujący w różnie motywowane rozwiązania doraźne, zwłaszcza wobec niewystępowania tych planowych”¹¹.

Za możliwy – choć oczywiście w pełni nieusuwający problemu – środek zaradczy, autor uważał wypracowanie zbioru norm deontologicznych „umożliwiających określenie zasad odpowiedzialności zawodowej legislatorów oraz ich relacji do organów władzy prawodawczej, jak również do piastunów tych organów, lobbystów i ekspertów uczestniczących w procesie tworzenia prawa”¹². Zasady etyki legislatora mogłyby „zdecydowanie osłabić

9 Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „ZTP”.

10 M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce...*, op. cit., s. 160–161.

11 *Ibidem*, s. 161.

12 *Ibidem*, s. 163.

działanie sił i mechanizmów polityczności wpływających na status i rolę legislatorów”¹³.

Za zwieńczenie długiej dyskusji na temat legislatorskiej deontologii można uznać uchwalenie przez Walne Zebranie Polskiego Towarzystwa Legislacji w dniu 20 marca 2025 r. pierwszych w polskiej historii Zasad etyki zawodu legislatora¹⁴. Celem niniejszego opracowania będzie podjęcie próby oceny, czy te nowo uchwalone Zasady etyki mogą zwiększyć zdolności obronne legislatorów tkwiących w pułapce polityczności, w rozumieniu Macieja Kłodawskiego. Innymi słowy, czy dookreślają rolę i status zawodowy legislatorów w sposób pozwalający im bronić się przed realizacją partykularnych, politycznych oczekiwań oraz lustrzanymi zarzutami o sprzyjanie takim oczekiwaniom.

W rozważaniach skoncentruję się na sejmowej fazie procesu legislacyjnego, a w szczególności sytuacji legislatorów obsługujących prace komisji sejmowych. Proces legislacyjny w żadnym innym stadium nie staje się bowiem w takim stopniu przestrzenią jawnej, partyjnej rywalizacji. Oczywiście problem ten ujawnia się jeszcze silniej podczas posiedzeń plenarnych Sejmu, niemniej legislatorzy nie uczestniczą w nich bezpośrednio. Sądzę więc, że to właśnie sytuacja legislatora obsługującego prace komisji sejmowej może być uznana za wzorcowy przypadek pułapki polityczności. Rozważania te mogą być odnoszone odpowiednio również do legislatorów wykonujących swój zawód w innych okolicznościach, w których mają oni bezpośredni kontakt z politykami na forum publicznym lub za zamkniętymi drzwiami.

13 *Ibidem*, s. 163.

14 Załącznik do uchwały Walnego Zebrania Polskiego Towarzystwa Legislacji z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie „Zasad etyki zawodu legislatora” (dalej również jako „Zasady etyki” lub „ZEZL”).

Aby zrealizować tak określony cel, rozpocznę od zobrazowania za pomocą materiału empirycznego zidentyfikowanej przez Kłodawskiego pułapki polityczności, w której tkwią legislatorzy (część 2). W części 3 scharakteryzuję wyznaczone przez przepisy prawa status zawodowy i rolę sejmowych legislatorów, podkreślając szczytkowość tej regulacji. Następnie przeanalizuję Zasady etyki zawodu legislatora jako środek niezależnego, oddolnego dookreślenia roli i statusu zawodowego legislatorów przez samych zainteresowanych (część 4). Kończąc, w części 5 sformułuję pewne prognozy co do potencjału ZEZL w zakresie „osłabiania działania sił i mechanizmów polityczności wpływających na status i rolę legislatorów”.

2. Sejmowa pułapka polityczności – próba przybliżenia

Można bezpiecznie postawić tezę, że rola legislatorów w procesie tworzenia prawa rośnie i nie jest to zjawisko ograniczone do polskiego ustroju. Istnieje uderzający rozdźwięk między rzeczywistym zakresem wkładu legislatorów w proces ustawodawczy a charakterystyką tego wkładu, którą oferuje choćby art. 70 ust. 1 Regulaminu Sejmu:

„W postępowaniu dotyczącym projektów ustaw i uchwał uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, przedstawiając wnioski lub uwagi w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej, w tym w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej”¹⁵.

Przepis ten stanowi bardzo dobrą ilustrację ryzyka, jakie wywoływałyby próba scharakteryzowania procesu ustawodawczego

15 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 1204).

wyłącznie na podstawie proceduralnych norm wyrażonych w prawie stanowionym. Uwzględnienie praktyki sejmowej pozwala dostrzec, że „przedstawianie wniosków lub uwag w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej” obejmuje m.in. kompleksową rewizję projektu najczęściej w porozumieniu z przedstawicielami odpowiednich ministerstw, czuwanie nad tym, by spójność i kompletność projektu ustawy nie doznały uszczerbku wskutek przekształceń dokonywanych poprawkami czy wreszcie „adiustację” projektu ustawy, włącznie z nanoszeniem niezbędnych zmian legislacyjno-redakcyjnych¹⁶. Zdarza się wręcz oczekiwanie, by legislatorzy uporali się z tymi zadaniami samodzielnie, bez obciążania czynnika politycznego nadmiarem detali. Dobrze ilustruje to fragment pełnego zapisu przebiegu posiedzenia jednej z komisji sejmowych, której przewodniczący wyrażał irytację dyskusją na temat właściwego brzmienia poprawek:

„– Przewodniczący poseł B.A.: Przypomnę tylko – bardzo proszę o cieszę na sali! – że rząd miał dwa tygodnie na merytoryczne przygotowanie tych poprawek z panem posłem [...] jako wnioskodawcą. [...]

– Przewodniczący poseł B.A.: Ja nie rozumiem stanu przygotowania do pracy nad tą ustawą. Czy nie było czasu, żeby rząd skonsultował się z Biurem Legislacyjnym?”¹⁷.

Powstaje zresztą pytanie, czy powyższy trend w ogóle zasługuje na negatywną ocenę. Poziom skomplikowania systemu prawnego niewątpliwie rośnie, zwiększa się też średnia objętość aktów prawnych, nie wspominając nawet o rozmiarach całego systemu prawnego. Posłowie i ministrowie często nie dysponują nawet

16 Na temat adiustacji projektu ustawy zob. M. Suska, *Korespondencja dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, Katowice 2023, s. 88–92.

17 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Zdrowia (nr 42) z dnia 4 października 2016 r., s. 6–7.

ogólną wiedzą prawną, nie mówiąc już o tej szczególnej, związanej z zasadami konstruowania aktów normatywnych. Można podnosić wątpliwości, czy w ustroju demokratycznym zadaniem czynnika politycznego jest rzeczywiście redagowanie przepisów prawa. Mandat demokratyczny jest raczej powierzeniem władzy wyboru celów oraz środków do ich osiągnięcia, a nie wyrażania ich w języku prawnym. Czynniki polityczny, w istocie, często koncentruje się na pewnym „planie” stojącym za projektem aktu prawnego, a nie samym projekcie¹⁸. Zresztą już wiele lat temu Zdzisław Czeszejko-Sochacki stwierdzał, że rolą legislatora jest właśnie „przekładanie woli politycznej na język prawa”¹⁹.

Byłoby jednak poważnym błędem sądzić, że merytoryczną i legislacyjno-redakcyjną warstwę projektu ustawy można ściśle

18 Por. A.R. Gluck, *Imperfect Statutes, Imperfect Courts: Understanding Congress's Plan in the Era of Unorthodox Lawmaking*, „Harvard Law Review” 2015, nr 129(1), s. 87–93; zob. także J.M. Cross, A.R. Gluck, *The Congressional Bureaucracy*, „University of Pennsylvania Law Review” 2020, nr 168(6), s. 1566–1567. Jednym z dowodów na trafność tej wizji może być również odkryty przez badaczki amerykańskiego procesu legislacyjnego fakt, że członkowie Kongresu USA – jak wynika z wywiadów pogłębionych z obsługującymi ich pracownikami – silniej koncentrują się na materiałach legislacyjnych opisujących projekt ustawy niż na samym projekcie (A.R. Gluck, L.S. Bressman, *Statutory Interpretation from the Inside – An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part I*, „Stanford Law Review” 2013, nr 65(5), s. 965–966).

19 Z. Czeszejko-Sochacki, *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 2, s. 103. Wyrazem tendencji do utrwalenia podziału pracy w procesie ustawodawczym wydaje się też odwołana za rządów Zjednoczonej Prawicy reforma rządowego postępowania projektodawczego w kierunku jego rozpoczynania od konsultacji założeń projektu ustawy, a nie gotowej już propozycji tekstu prawnego. Założenia miały bowiem być kreowane we właściwych ministerstwach, zaś sam projekt ustawy miał być sporządzany na ich bazie w Rządowym Centrum Legislacji. Więcej na ten temat zob. M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralna superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3(97), s. 9–26; M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 130–136; M. Wróblewska, *Pilny projekt ustawy*

odgraniczyć, separując od siebie polityków i legislatorów²⁰. Sławomira Wronkowska i Maciej Kłodawski trafnie zwracali uwagę na nierozstrzygnięty problem, „czy legislator ma być wyłącznie redaktorem, czy również doradcą prawodawcy”²¹. W praktyce bowiem legislator niejednokrotnie musi zakwestionować „merytoryczną” decyzję z uwagi na „legislacyjny” problem, którym jest niezgodność tej decyzji z obowiązującym prawem. Konieczność rozwiązania „redakcyjnego” zadania może ujawnić niedostatki „merytorycznego” wkładu. Nie wspominając już o „merytorycznej” decyzji, aby projekt ustawy został opracowany w bardzo krótkim czasie, co często uniemożliwia właściwe wywiązanie się z „legislacyjno-redakcyjnych” obowiązków²².

Sygnalizując problem, można też zapytać o postawę, jakiej wspólnota prawników oczekiwałaby od legislatorów względem aktów nagannej (destrukcyjnej) instrumentalizacji prawa, a zatem wykorzystywania go do celów, które są oceniane jako złe z perspektywy kluczowych wartości w porządku prawnym²³ (za których

w Polsce – założenia konstytucyjnoprawne a praktyka ustrojowa, Warszawa 2024, s. 87–100.

20 Polityczne i prawne wartości domagające się realizacji w procesie legislacyjnym są w pewnym sensie skazane na konflikt – na ten temat V.F. Nourse, J.S. Schacter, *The Politics of Legislative Drafting: A Congressional Case Study*, „New York University Law Review” 2002, nr 77(3), s. 614–616.

21 S. Wronkowska, *Aplikacja legislacyjna* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 56; M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce...*, *op. cit.*, s. 161–162.

22 Warto nadmienić, iż w wywiadach pogłębionych z legislatorami sejmowymi prowadzonymi w latach 2018–2019 respondenci zgodnie wskazywali pośpiech legislacyjny jako najistotniejszą przeszkodę w realizacji dyrektyw techniki prawodawczej – zob. M. Suska, *Korespondencja dyrektyw...*, *op. cit.*, s. 123–137.

23 Zob. m.in. W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000, s. 145–146; W. Gromski, *Akty instrumentalizacji prawa i ich granice*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” t. CXIV, s. 102–103; S. Wronkowska, *Kilka tez o instrumentalizacji prawa i ochronie przed nią*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” t. CX, s. 107–108.

egzemplifikację można uznać choćby osiem wymogów wewnętrznej moralności prawa Fullera). Z uwagi na nieuchronnie ocenny charakter rozważań nad granicami instrumentalizacji prawa w konkretnym wypadku, a przede wszystkim brak pewnego, niepodważalnego katalogu autonomicznych wartości prawa, niemożliwe byłoby wymaganie od legislatorów, by ci przeciwdziałali nagannej instrumentalizacji prawa jako takiej. Gdy jednak zejdzie się nieco niżej po drabinie abstrakcji, można będzie zauważyć, że od legislatorów oczekuje się m.in. zwracania uwagi na spójność systemu prawa czy jasność tekstu prawnego. Tego rodzaju wartości mogą być oczywiście naruszane w sposób przypadkowy – przez brak kompetencji, pośpiech czy roztargnienie. Wówczas wsparcie ze strony legislatora co do zasady będzie spotykać się z pozytywnym przyjęciem. Jednakże te same wartości mogą być naruszane celowo, w taki sposób, że będziemy mieli do czynienia właśnie z aktem nagannej instrumentalizacji prawa. W takich wypadkach interwencja legislatora – nawet dokonywana w imię wartości wyraźnie dających się zidentyfikować i objętych zakresem jego roli zawodowej – może już spotykać się z negatywnymi reakcjami ze strony polityków.

Ponieważ zakres pracy legislacyjno-redakcyjnej, jakiej wykonania oczekuje się od legislatorów, zwiększa się, to tym częściej będą oni wchodzić na merytoryczne, a więc zasadniczo polityczne, pole odpowiedzialności. Oczywiście nie jest tak, że każde wkroczenie na ten obszar wika już legislatora w pułapkę polityczności. Wiele kwestii, o których tu mowa, nie będzie przedmiotem żadnego

W ostatnim czasie mniej tradycyjne podejście do problemu instrumentalizacji prawa zaprezentował Andrzej Bator, argumentując, że autonomii prawa nie należy traktować jako granicy instrumentalizacji, lecz środowisko, w którym się ona dokonuje – zob. A. Bator, *Instrumentalizacja vs autonomia prawa, czyli co „mówi” do nas racjonalny prawodawca*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2025, nr 1, s. 39–54.

sporu partyjnego, w którym legislator stałby się przedmiotem politycznej rozgrywki. Czasem jednak pułapka polityczności może okazać się niemożliwa do uniknięcia.

Dobrze ilustrują to dwa przykłady z prac sejmowych nad ustawami podatkowymi. W 2021 roku premier Mateusz Morawiecki ogłosił sztandarowy dla rządu program odbudowy gospodarczej po pandemii COVID-19, znany jako „Polski Ład”²⁴. Jego najważniejszym elementem była głęboka reforma podatku dochodowego od osób fizycznych. Rządowy projekt ustawy²⁵ został złożony w Sejmie 8 września 2021 r., z kolei 14 września złożono do niego autopoprawkę. 17 września projekt został skierowany do szczegółowego rozpatrzenia na forum Komisji Finansów Publicznych, zaś pierwsze i ostatnie posiedzenie Komisji poświęcone szczegółowemu rozpatrzeniu odbyło się 23 września. Dla pełnego obrazu trzeba dodać, że projekt liczył 259 stron i wprowadzał zmiany w 25 ustawach. Sam artykuł 1 projektu ustawy, mający nowelizować ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych, rozciągał się na przestrzeni 80 stron. Wspomniane już, jedyne posiedzenie Komisji Finansów Publicznych poświęcone temu projektowi ustawy, trwało od godziny 10.00 do godziny 23.00²⁶.

Po krótkiej dyskusji na temat pierwszego punktu porządku dziennego Komisja przeszła do rozpatrywania projektu nowelizacji. Posłowie opozycji od początku sygnalizowali swój sprzeciw wobec prowadzenia tak trudnych prac w wysokim tempie:

24 <https://www.gov.pl/web/polski-lad/o-programie> [dostęp: 27.03.2025 r.].

25 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1532 Sejmu IX kadencji.

26 Transmisja z przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 201) z dnia 23 września 2021 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=129FBF6BE6DA7484C1258753003F6377&symbol=TRANSMI-SJA_ARCH&info=T [dostęp: 27.03.2025 r.].

„– Poseł J.C.: [...] Procedowanie w takim tempie, które państwo proponują [...], przy takim procedowaniu nie jesteśmy w stanie dochować tej roztropności. W związku z tym wnoszę o przełożenie posiedzenia Komisji na 5 października po to, żeby wszystkie strony – przede wszystkim my – miały czas na pochylenie się nad samym projektem, bo przyznam uczciwie, byłem go w stanie zaledwie przejrzeć. Nie byłem w stanie przyrzeć się bliżej i rozpatrzyć poszczególnych zmian. Dowód na to, jak wiele tutaj luk i błędów znajdujemy w uwagach i opiniach, których też – nawiasem mówiąc – nie byliśmy w stanie – i dzisiaj, przez najbliższych parę dni, nie będziemy w stanie przetworzyć, bo objętość i zakres tych uwag jest gigantyczna”²⁷.

„– Poseł K.S.: [...] Szanowni państwo, to co przytoczyłam pokazuje, że ten Polski Ład kompletnie zignorował wszelkie zasady dobrej legislacji, ale przede wszystkim chodzi o sprawy konsultacji i głos tych, których będzie dotyczył”²⁸.

„– Poseł I.L.: [...] Chciałabym naprawdę poprosić pana przewodniczącego, żebyście państwo ten swój argument siły odłożyli na chwilę. Procedujemy ustawę o ogromnym ciężarze gatunkowym [...]. Panie przewodniczący, mamy art. 2 polskiej konstytucji, że Polska jest państwem prawa, wymaga się od Sejmu prawidłowej legislacji. Z art. 2 wywodzi się, że prawidłowa legislacja powinna mieć odpowiedni tryb, odpowiednie tempo i odpowiednie *vacatio legis*, a państwo to wszystko łamiecie. Na miły Bóg, naprawdę apeluję o przyzwoitość”²⁹.

Po dłuższej dyskusji, która nie doprowadziła do odroczenia szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy, Komisja przystąpiła

27 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 201) z dnia 23 września 2021 r., s. 11.

28 *Ibidem*, s. 15.

29 *Ibidem*, s. 16.

do właściwych prac. Po udzieleniu głosu pracownikom Biura Legislacyjnego jeden z legislatorów rozpoczął dłuższą wypowiedź, którą przytoczę tu jedynie we fragmentach:

„– Legislator W.B.: [...] Chcę podkreślić, że Biuro Legislacyjne w gruncie rzeczy nie miało możliwości pełnej analizy prawno-legislacyjnej tego dokumentu. Innymi słowy – żadna z osób pracująca przy tym projekcie nie była w stanie przeczytać i przeanalizować tego projektu w całości. Każda z osób pracujących przy projekcie pobieżnie przejrzała, przeczytała fragment tego projektu. Stąd też – jak powiedziałem – nie jest możliwa pełna analiza legislacyjna tego projektu [...]. Niemniej jednak ta pobieżna analiza projektu i tak prowadzi do wniosku, że projekt niestety zawiera wiele błędów legislacyjnych [...]. Brak czasu na analizę tego projektu nie pozwolił też na przeprowadzenie konsultacji w trybie roboczym z Ministerstwem Finansów, które zwykle – jak państwo dobrze wiedzają – staramy się przed posiedzeniem Komisji przeprowadzać po to, by ułatwić państwu pracę i nie zajmować czasu rzeczami czysto technicznymi.

W ocenie Biura Legislacyjnego, materiał wymaga dalszych prac legislacyjnych, bo wiemy z doniesień medialnych, że Rządowe Centrum Legislacji też nie dokonało oceny prawno-legislacyjnej tego projektu, a w ślad za tym nie dokonało stosownych poprawek w projekcie. Stąd też chcę powiedzieć, że uwagi Biura Legislacyjnego, które będą zgłaszane w trakcie prac mają charakter wybiórczy. Tym samym Biuro Legislacyjne niestety nie może – mimo najszerszych chęci dołożenia najwyższej staranności przy pracach nad tym projektem – jednak zagwarantować, że przepisy będą prawidłowo skonstruowane, poprawnie zredagowane, ani tym samym ponosić odpowiedzialności za ewentualne błędy, które będą w tym projekcie. Oczywiście, przy sporządzaniu sprawozdania o tym projekcie postaramy się, na tyle, na ile

to będzie możliwe, usunąć wszelkie oczywiste usterki, które są w nim zawarte [...].

Poseł K.S.: Panie przewodniczący, teraz mamy prawdziwy obraz tego, jak będzie wyglądać procedowanie. Zwracaliśmy na to uwagę [...]. Jeżeli nam nie ufacie, że chcemy rzetelnie popracować, to uwierzcie legislatorom. Wtedy będziemy w konsensusie”³⁰.

Cytowana wypowiedź legislatora z pewnością nie miała na celu przyłączenia się do prowadzonej w partyjnym sporze narracji, która zmierzała do napiętnowania jednej ze stron jako nieodpowiedzialnie rządzącej państwem. Jej celem było przede wszystkim wskazanie, że w stworzonych przez czynnik polityczny okolicznościach legislatorzy nie byli w stanie wywiązać się z postawionych przed nimi zadań. Jednocześnie był to sygnał pozostawiony późniejszym interpretatorom ustawy, że z dużym prawdopodobieństwem będzie ona i tak obciążona błędami legislacyjnymi, co można (lub nawet trzeba) uwzględnić przy jej wykładni. Jednakże tym samym legislatorzy trafili w pułapkę polityczności; bez własnej woli znaleźli się bowiem w sytuacji, w której postronni obserwatorzy, a przede wszystkim politycy większości parlamentarnej, mogli zacząć postrzegać ich jako sojuszników parlamentarnej opozycji. Na ten problem zwracali zresztą uwagę sami legislatorzy uczestniczący w wywiadach pogłębionych z lat 2018–2019³¹:

„– Zagrożeniem jest także próba rozgrywania Biura Legislacyjnego przeciwko pewnym grupom posłów. Posłowie większości czy opozycji nieraz zadają pytania w taki sposób, żeby zmusić nas do udzielenia konkretnej odpowiedzi, co prowadzić będzie do podważenia naszej bezstronności przez tych posłów, którzy woleliby usłyszeć inną odpowiedź. W takich sytuacjach musimy

30 *Ibidem*, s. 37–38.

31 M. Suska, *Korespondencja dyrektyw...*, *op. cit.*, s. 143–144.

unikać zbyt kategorycznego wyrażania własnego zdania (respondent 1).

– W kwestiach o dużym ciężarze politycznym opinie nie są uwzględniane, kwestie prawne schodzą na drugi tor. W wielu przypadkach zastrzeżenia są jednak brane pod uwagę, niemniej generalnie zaufanie do legislatorów spada – wśród polityków panuje przekonanie, że legislator to nie nasz ekspert, to ktoś, kto sypie nam piach w tryby (respondent 23).

– Zdarza się, że nerwowa atmosfera na sali plenarnej lub bieżące wydarzenia polityczne mają wpływ na atmosferę i pracę w komisji, która akurat w tym czasie rozpatruje dany projekt ustawy. Bywa, że przekłada się to również na stosunek niektórych posłów do uwag zgłaszanych przez legislatorów względem rozpatrywanych projektów (respondent 22)“.

W przebiegu cytowanej dyskusji nie doszło do otwartego skrytykowania legislatorów przez tych polityków, którym zależało na jak najszybszym zamknięciu prac nad projektem ustawy, bez względu na jego jakość legislacyjno-redakcyjną. Duże znaczenie mają tu oczywiście takie przypadkowe czynniki jak temperament członków prezydium komisji lub przedstawicieli rządu³². Legislators zgłaszający wątpliwości wobec propozycji polityków może się również narazić na jawne, krzywdzące uznanie za uczestnika sporu partyjnego. Świadczy o tym choćby dyskusja, która miała miejsce w czasie szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych³³:

„– Legislators W.B.: [...] w związku z tym, że przedmiotem regulacji tej ustawy jest zryczałtowany podatek od wartości sprze-

32 *Ibidem*, s. 144–145.

33 Rządowy projekt ustawy o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych, druk nr 557 Sejmu VIII kadencji.

danej produkcji – tą ustawą ten podatek jest wprowadzany – tytuł ustawy powinien brzmieć mniej więcej następująco: „ustawa o zryczałtowanym podatku od wartości sprzedanej produkcji”. Dziękuję [...].

– Podsekretarz stanu w MG MiŻŚ P.B.: Na szczęście to nie pan ustala tytuł tej ustawy. On został ustalony przez Ministra Gospodarki Morskiej i Ministra Finansów. Dziękuję bardzo [...].

– Legislator W.B.: Pani przewodnicząca, szanowni państwo, chcę tylko zauważyć, że tytuł ustawy jest rażąco sprzeczny z art. 18 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przedmiot ustawy określa się w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Jedynym przedmiotem regulacji tej ustawy jest wprowadzenie zryczałtowanego podatku. Tu nie ma żadnych form aktywizacji przemysłu okrętowego poza zryczałtowanym podatkiem. Stąd w opinii Biura Legislacyjnego tytuł ustawy powinien odzwierciedlać przedmiot regulacji tej ustawy. Stąd propozycja zmiany tytułu. Dziękuję [...].

– Poseł S.N.: [...] Warto by było, panie ministrze, żeby pan nie komentował wypowiedzi Biura Legislacyjnego, które my traktujemy poważnie, tylko żeby się do nich merytorycznie odniósł, bo chcielibyśmy zgodnie z przepisami, z zasadami tworzenia prawa ustawę stworzyć. Chciałbym, żeby pan minister zrozumiał moją wypowiedź również jako prośbę o to, żeby grzeczniej zwracać się do przedstawicieli Biura Legislacyjnego, bo to są ludzie, którzy wykonują tutaj swoją pracę i zasługują na szacunek, a nie na lekceważenie. Natomiast wydaje mi się, że kwestia podniesiona już merytorycznie przez pana z Biura Legislacyjnego jest kwestią, nad którą powinniśmy spokojnie i poważnie porozmawiać [...].

– Poseł K.Z.: [...] sensem tej ustawy jest aktywizacja przemysłu stocznioowego i przemysłów komplementarnych, czyli tych, które współpracują z przemysłem stocznioowym (firm). Jednym

z mechanizmów, które są wyrażone w tej ustawie, są regulacje finansowe, dotyczące między innymi kwestii podatkowych. I tak, jak powiedział pan minister [...], w sposób jasny i klarowny, tytuł tej ustawy musi odnosić się do tego, co nazywamy duchem prawa i co jest intencją ustawodawcy, w tym przypadku Sejmu, czyli odbudowa przemysłu stoczniowego w Polsce”³⁴.

W tym wypadku propozycja legislatora spotkała się z gwałtowną reakcją ze strony przedstawiciela rządu. W odpowiedzi legislator „na swoją obronę” przywołał konkretną dyrektywę Zasad techniki prawodawczej, o której realizację zabiega w zgodzie z powierzonymi mu zadaniami. W ten sposób starał się podkreślić, że nie działa w partykularnym interesie i nie kieruje się niechęcią do projektów ustaw wnoszonych przez rząd Beaty Szydło.

Głównym zagrożeniem, które rodzi pułapka polityczności, nie jest oczywiście możliwość naruszenia dobrostanu psychicznego danego legislatora, choć i tego problemu zaniedbywać nie należy. Zjawisko to wywołuje ryzyko przede wszystkim w wymiarze systemowym, grożąc podważaniem zaufania czynnika politycznego do legislatorów jako bezstronnych doradców. Paradoksalnie to właśnie polityczna instrumentalizacja legislatorów może w dłuższej perspektywie niszczyć zaufanie, jakie – zasadniczo – żywią do nich politycy. Tymczasem z uwagi na fakt, że legislatorzy nie dysponują samodzielnymi kompetencjami i działają na zlecenie czynnika politycznego, zaufanie, które wzbudzają, jest kluczową determinantą skuteczności realizowania przez nich dyrektyw techniki prawodawczej. Przyzwolenie na jego zniszczenie może w przyszłości skutkować upartyjnieniem tego zawodu ze szkodą dla interesu publicznego.

34 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 67) oraz Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (nr 20) z dnia 21 czerwca 2016 r., s. 4–5.

3. Prawne określenie statusu zawodowego i roli legislatora sejmowego

Autor *Legislatorów w pułapce polityczności* sceptycznie oceniał sposób uregulowania statusu zawodowego i roli legislatorów właśnie w kontekście możliwości obrony ich niezależności od bieżących interesów stronnictw politycznych:

„[...] legislator nie ma obecnie prawnych i formalnych możliwości przeciwstawienia się wykorzystywaniu rezultatów jego pracy jako podpory faworyzującej rozwiązanie, które nie zostało wyraźnie zakwestionowane przez legislatora w toku wykonywania jego obowiązków zawodowych. Nie może także zakwestionować przejawów postępowania przedstawionej przez siebie opinii czy zgłoszonego projektu poprawki. Tym samym skuteczne stawienie oporu, a zwłaszcza wyrażenie niezgody wobec umiejscowienia po którejś stronie sporu w ramach polityczności nie jest możliwe. Legislator ostatecznie staje się biernym uczestnikiem w procesie ścierania się opozycyjnych sił znacznie przeważających nad nim decyzyjnie”³⁵.

Dla zobrazowania problemu niedostatecznej regulacji warto przyrzeć się przepisom wyznaczającym status zawodowy i rolę legislatorów sejmowych, na których koncentruję uwagę w niniejszym opracowaniu. Są oni zatrudniani na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych³⁶, używającej wobec

35 M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce...*, *op. cit.*, s. 159.

36 Art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1917 z późn. zm.), dalej jako u.u.p. Przepis ten musi być odczytywany w związku z wewnętrznymi przepisami Kancelarii Sejmu – na ten temat R. Iłowiecki, *Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6(101), s. 28; zob. także W. Staśkiewicz, *Społeczne role legislatora [w:] Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016, s. 116–117.

swoich adresatów określenia „urzędnik państwowy”³⁷. Urzędnicy państwowi są zobowiązani m.in. do:

1. Ochrony interesów państwa oraz prawa i słuszných interesów obywateli;
2. Przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
3. Strzeżenia autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążenia do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa;
4. Rzetelnego i bezstronnego, sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań³⁸.

Urzędnicy państwowi zobowiązani są również „sumiennie wypełniać polecenia służbowe przełożonych”³⁹ z wyjątkiem wypadków, w których prowadziłyby to do popełnienia przestępstwa lub groziło „niepowetowanymi stratami”⁴⁰. Ponadto ustawa zastrzega:

„Jeżeli polecenie służbowe w przekonaniu urzędnika państwowego jest niezgodne z prawem, godzi w interes społeczny lub zawiera znamiona pomyłki, urzędnik ten powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu; w razie pisemnego potwierdzenia polecenia powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie o zastrzeżeniach kierownika urzędu, a gdy polecenie wydał kierownik urzędu – organ nadrzędny nad urzędem”⁴¹.

Urzędnicy państwowi podlegają odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej za naruszenie swoich obowiązków; najsurowszą z kar dyscyplinarnych jest wydalenie z pracy w urzędzie⁴². Komisje dyscyplinarne I oraz II instancji orzekające w sprawach

37 Art. 3 u.u.p. i nast.

38 Art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 u.u.p.

39 Art. 18 ust. 1 u.u.p.

40 Art. 18 ust. 3 u.u.p.

41 Art. 18 ust. 2 zdanie pierwsze u.u.p.

42 Art. 34 ust. 1 i 3 u.u.p.

urzędników państwowych zatrudnionych w Kancelarii Sejmu powołuje się przy Marszałku Sejmu⁴³.

Relevantna pragmatyka służbowa wydaje się zatem sprzyjać obronie legislatorów sejmowych przed instrumentalizacją w sporach partyjnych. Charakterystyczne jest, że ustawa w pierwszej kolejności osadza urzędnika w sieci jego obowiązków względem „państwa, prawa i obywateli” (art. 17), a dopiero później nakłada na niego łatwiej uchwytny obowiązek posłuszeństwa poleceniom przełożonych (art. 18). Dodatkowo *implicite* zobowiązuje urzędników państwowych do zachowywania pewnej dozy niezależności, wyrażającej się w podnoszeniu wątpliwości względem niektórych poleceń przełożonych. Powyższe rozwiązania w nikłym stopniu ograniczają problem pułapki polityczności, w której tkwią legislatorzy sejmowi. Po pierwsze należy zauważyć, iż osoby, z którymi legislator sejmowy wchodzi w najbardziej wrażliwe interakcje przy pracy nad projektem ustawy, bardzo rzadko są jego przełożonymi. Funkcji takiej nie pełnią ani przewodniczący komisji sejmowej, ani tym bardziej ich szeregowi członkowie. Stąd też legislator niezwykle rzadko będzie mógł poszukiwać ochrony w cytowanym tutaj art. 18 ust. 2 u.u.p.

Po drugie, członkowie komisji sejmowych często prowadzą ze sobą aktywny spór polityczny, w którym legislator stara się pozostawać możliwie bezstronnym⁴⁴. Trudno nie odnieść wrażenia, że przepisy u.u.p. odnoszą się raczej do sytuacji urzędników pracujących w warunkach jednolitego zwierzchnictwa niż funkcjonujących wśród polemizujących ze sobą głosów.

43 Art. 36 ust. 4 oraz art. 36 ust. 5 pkt 1 u.u.p.

44 W tym kontekście warto zwrócić uwagę na § 1 ust. 1 Statutu Kancelarii Sejmu (załącznik do zarządzenia nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r. z późn. zm.), https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/page.xsp/KS_statut [dostęp: 27.03.2025 r.] wskazujący, że Kancelaria Sejmu jest urzędem „kierującym się przy wykonywaniu swoich zadań zasadą bezstronności”.

I wreszcie po trzecie, obowiązki urzędnika państwowego wobec „państwa, prawa i obywateli” co do zasady są silnie abstrakcyjne i wystawione na poważne spory interpretacyjne. Można sobie wyobrazić sytuację, w której legislator broni swoich działań odwołaniem do powinności „strzeżenia autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążenia do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa”. W ten sposób prawdopodobnie naraziłby się na zarzut – coraz chętniej wykorzystywany w dobie populizmu niechętnego Weberowskiej biurokracji – że to osoby dysponujące demokratycznym mandatem są lepiej legitymowane do wypełniania tego abstrakcyjnego obowiązku konkretną treścią. Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że posłowie zasadniczo będą dysponować lepszym warsztatem retoryczno-erystycznym niż legislatorzy.

Maciej Kłodawski zwracał ponadto uwagę na problem nadmiernych, niemożliwych do spełnienia oczekiwań, które mieszczą się w pojęciach takich jak „ochrona interesów państwa oraz prawa i słusznym interesów obywateli”, a przed którymi legislatorów nie chronią żadne inne normy. Polityczna dynamika procesu legislacyjnego niejednokrotnie stawia legislatorów niejednokrotnie choćby przed koniecznością wykazania się „natychmiastową sprawnością w analizie kilkudziesięciu skomplikowanych treściowo, systemowo i redakcyjnie przepisów prawnych”⁴⁵. Dobrze obrazuje to przywoływany już przykład prac nad „Polskim Ładem” (zobacz część 2).

Innymi słowy, relewantna pragmatyka służbowa jest z perspektywy legislatora nieadekwatna do wyzwań, przed którymi stawia go pułapka polityczności – przede wszystkim z uwagi na ogólność tej regulacji. Status zawodowy legislatora nie jest więc przedmiotem zadowalająco dogłębnej regulacji. Również jego rola,

45 M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce...*, op. cit., s. 162.

jak wskazywałem już w części 2, w przepisach Regulaminu Sejmu jest scharakteryzowana niezwykle powierzchownie. Przepisy te nie oferują więc legislatorom istotnych „zdolności obronnych” wobec pułapki polityczności.

Nie oferują ich też – na satysfakcjonującym poziomie – ZTP i inne źródła techniki prawodawczej⁴⁶. Nie dotyczą one tego, kim jest legislator i co powinien wносить do procesu legislacyjnego; wskazują za to, jak powinien być zredagowany tekst prawny. Diabeł tkwi w szczegółach, a właściwie ich braku. Innymi słowy w sytuacjach, w których trzeba dokonywać aplikacji ogólniejszych dyrektyw techniki prawodawczej, jak choćby tej wymagającej, aby tytuł ustawy był adekwatny do jej treści (by odwołać się do przykładu z części 2). W tych wypadkach legislator może istotnie narazić się na uznanie za „kogoś sypiącego piach w tryby” ku niezadowoleniu jednej, a zadowoleniu drugiej strony partyjnego sporu.

4. Pułapka polityczności w dyrektywach ZEZL

Zasady etyki zawodu legislatora miały zatem do wypełnienia istotne luki w tożsamości legislatora, którą tworzą akty prawne⁴⁷. Dokument poprzedzono preambułą stanowiącą deklarację pod-

46 Zob. M. Kłodawski, M. Berek, *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3(101), s. 9–34.

47 Co było zresztą jedną z głównych przesłanek do uchwalenia ZEZL, zgodnie z ich uzasadnieniem: „PTL uznaje, że projektowana kodyfikacja zasad etyki uzasadniona jest nieuregulowanym statusem osób zawodowo zaangażowanych w obsługę prawną procesu legislacyjnego i powinna być podjęta niezależnie od ewentualnych przyszłych rozstrzygnięć prawodawczych w zakresie unormowania zawodowego statusu legislatora” (uzasadnienie ZEZL, s. 9). Rozważania na temat etyki legislatorskiej były jednakże prowadzone wcześniej w literaturze przedmiotu – zob. m.in. P. Skuczyński, *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 442–461.

stawowych wartości. Ponieważ późniejsze dyrektywy właściwie w całości obejmują jej treść, w tym miejscu zrezygnuję z jej analizy. Nie będę również charakteryzować ogółu dyrektyw ZEZL, w zamian zaś skupię się na wyodrębnieniu pewnych podstawowych założeń tego dokumentu, mających znaczenie z perspektywy wzmacniania zdolności obronnych legislatorów przed uwikłaniem w pułapkę polityczności. Warto dodać, że twórcy ZEZL nie ograniczyli się do sformułowania abstrakcyjnej deklaracji aksjologicznej, ale zeszli też na poziom silnie skonkretyzowanych dyrektyw, w zgodzie z postulatami znawców etyk zawodowych⁴⁸.

Zatem po pierwsze, twórcy ZEZL wyraźnie akcentują rozdział między tym, co w procesie stanowienia prawa należy do czynnika fachowego (zadania legislacyjno-redakcyjne), a rozstrzygnięciami merytorycznymi należącymi do czynnika politycznego:

„§ 9. 1. Legislador dochowuje należytej staranności, aby w projektowanych przepisach adekwatnie wyrazić intencje projektodawcy, z uwzględnieniem wartości i zasad, którymi winien kierować się racjonalny prawodawca.

2. W razie wątpliwości co do intencji projektodawcy legislator nie domniemywa tych intencji, ale jest obowiązany dokonać niezbędnych ustaleń w tym zakresie [...].

§ 10. 2. Jeżeli legislator proponuje możliwe do zastosowania w danym przypadku rozwiązania prawne, ale proponowana przez niego zmiana ma charakter zmiany merytorycznej i nie jest uwarunkowana wymogami poprawności legislacyjnej, powinien to wyraźnie zaznaczyć [...].

§ 11. 5. Legislador sygnalizuje także projektodawcy dostrzeżoną niezgodność projektu aktu normatywnego i uzasadnienia dołączonego do projektu”.

48 Por. M. Piątek, *Etyka sytuacyjna prawnika*, Warszawa 2008, s. 43 czy P. Skuczyński, *Status etyki prawniczej*, Warszawa 2010, s. 42.

Powyższe dyrektywy wskazują, że legislatorzy akceptują przeniesienie na nich odpowiedzialności za legislacyjno-redakcyjne opracowanie projektów aktów normatywnych, podkreślając jednocześnie, że w żadnym wypadku ostateczna decyzja nie należy do nich. Legislato jedynie „dochowuje należytej staranności”, „proponuje”, „sygnalizuje”. Zastosowany tu język jest odpowiada rzeczywistości, w której legislatorzy nie dysponują możliwościami wymuszenia nadania projektowi określonego kształtu, choć w istocie najczęściej powierza im się dokonywanie tych niemerytorycznych wyborów. Ilekroć zaś legislator wkracza w obszar rozwiązań merytorycznych, zostaje zobowiązany do tego, aby działać wyłącznie na podstawie wyraźnej decyzji kompetentnego podmiotu co do tego konkretnego rozwiązania (a nie tylko na podstawie ogólnego upoważnienia). Legislatorzy zobowiązują się też do sygnalizowania ewentualnych rozbieżności między projektem a jego uzasadnieniem, co najprawdopodobniej także podyktowane jest potrzebą upewnienia się, czy projekt rzeczywiście odzwierciedla intencje projektodawców.

Co więcej, legislatorzy widzą samych siebie również jako strażników świadomego podejmowania przez polityków decyzji merytorycznych, którzy przestrzegają ich przed przeoczeniem możliwych zmian w treści projektu wskutek poprawiania jego formy:

„§ 11. 4. W przypadku propozycji zmian, które w intencji proponującego te zmiany nie modyfikują projektowanych unormowań, a mają służyć jedynie podniesieniu walorów językowych projektowanego aktu normatywnego poprzez nadanie przepisom innego brzmienia lub zmianie ich umiejscowienia, legislator każdorazowo sygnalizuje jakie konsekwencje mogą wyniknąć z proponowanych zmian, jeżeli dostrzega ryzyko wpływu takich zmian na treść aktu normatywnego”.

Po drugie, ZEZL podkreślają potrzebę podejmowania przez legislatorów wszelkich środków ostrożności przed stworzeniem jakichkolwiek pozorów zaangażowania w spór partyjny poza kontekstem procesu legislacyjnego:

„§ 16. 1. Legislator każdorazowo ocenia możliwość wystąpienia konfliktu interesów w związku z jego udziałem w pracach nad projektem danego aktu normatywnego [...].

§ 18. 2. Mając na względzie, że proces stanowienia prawa jest procesem uwarunkowanym politycznie, legislator zachowuje bezstronność oraz neutralność wobec interesów i wpływów politycznych, a także unika publicznego manifestowania poglądów politycznych.

§ 19. Legislator nie demonstruje zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności, zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej, które mają lub mogą mieć wpływ na przebieg prac legislacyjnych, a także zażyłości z innymi uczestnikami procesu legislacyjnego, w przypadku gdy w toku prac legislacyjnych spotyka się ze znanymi sobie osobami”.

Po trzecie, choć ZEZL podkreślają potrzebę zachowania przez legislatora lojalności względem przełożonego, urzędu lub instytucji, w której pracuje⁴⁹, to jednak pozycjonują go przede wszystkim jako osobę służącą ponadpartyjnemu interesowi publicznemu. Świadczą o tym kolejne dyrektywy ZEZL:

„§ 13. Legislator dochowuje wierności zasadom demokratycznego państwa prawnego, kierując się przy wykonywaniu czynno-

49 § 14 ZEZL: „Nie uchybiając wymogowi przestrzegania prawa, legislator kieruje się zasadą lojalności wobec swoich przełożonych oraz urzędu lub innego podmiotu, który go zatrudnia, w szczególności wykazując należytą staranność i zaangażowanie w wykonywanie poleceń służbowych lub obowiązków wynikających z umowy o pracę, stosunku służbowego, umowy zlecenia albo innej umowy o podobnym charakterze oraz wykazując dbałość, aby przy wykonywaniu tych poleceń lub obowiązków nie doszło do naruszenia prawa lub popełnienia pomyłki”.

ści zawodowych interesem publicznym i nie ulegając naciskom wynikającym z interesów partykularnych”.

„§ 11. 1. Sporządzając opinię o projekcie aktu normatywnego, a także opiniując w toku prac legislacyjnych propozycje zmian wnoszonych przez projektodawcę lub innych uczestników procesu legislacyjnego, legislator jednoznacznie sygnalizuje swoje zastrzeżenia co do potencjalnej niezgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z zasadami prawidłowej legislacji, oraz z zasadami techniki prawodawczej, a także regułami poprawności językowej.

2. Ze szczególną starannością legislator dokonuje oceny zgodności projektowanego aktu normatywnego z unormowaniami konstytucyjnymi zwłaszcza w odniesieniu do przepisów ograniczających prawa i wolności, a także zgodności projektowanego aktu normatywnego z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską aktami prawa międzynarodowego, w szczególności zawierającymi gwarancję praw człowieka i obywatela. Legislator każdorazowo sygnalizuje swoje zastrzeżenia w tym zakresie”⁵⁰.

Legislatorzy postrzegają więc podnoszenie uwag o potencjalnej niezgodności projektu z Konstytucją i aktami prawa międzynarodowego jako istotną część swojej misji publicznej. Realizacja tego obowiązku będzie oczywiście przyjmować różne formy w zależności od etapu procesu ustawodawczego; na forum komisji sejmowej musi być – siłą rzeczy – publiczna. Jednocześnie ZEKL zobowiązują legislatorów, by ci nie antagonizowali stron sporu partyjnego przez formułowanie nazbyt kategoriycznych ocen o niezgodności:

„§ 11. 3. Zastrzeżenia, o których mowa w ust. 1 i 2, nie powinny mieć charakteru autorytatywnych rozstrzygnięć, a legislator w mia-

50 Analogiczne względem § 11 ust. 1 i 2 obowiązki, odnoszące się jednakże do etapu sporządzania projektu (a nie jego opiniowania), wyraża § 5 ust. 1 i 2 ZEKL.

rę możliwości powinien przedstawić argumentację przemawiającą za podnoszonymi zastrzeżeniami”.

I wreszcie po czwarte, twórcy ZEZL wykazali troskę o to, by legislatorzy nie podważali znaczenia wzorców wyznaczających im standardy właściwej realizacji zadań. Innymi słowy, aby własnymi wypowiedziami nie tworzyli zachęty do kwestionowania wskazań innych legislatorów jako subiektywnych i podnoszonych z uwagi na chęć wsparcia którejś ze stron sporu partyjnego lub zaszkożenia jej:

„§ 12. 1. Wypowiadając się o projekcie aktu normatywnego, legislator unika wywoływania wrażenia, że reguły formułowania przepisów i konstruowania aktów normatywnych są względne i zależne od koncepcji przyjmowanej przez danego legislatora.

2. Legislator unika wprowadzania w projekcie aktu normatywnego zmian, które oparte są na jego przekonaniu o wyższości określonych rozwiązań nad innymi poprawnymi legislacyjnie rozwiązaniami dopuszczalnymi w danym przypadku, a przy tym również jasnymi, precyzyjnymi i adekwatnymi.

3. Legislator wykazuje dbałość, aby stanowisko, które przedstawia reprezentując dany podmiot, było spójne ze stanowiskiem innych legislatorów reprezentujących ten podmiot, a wszelkie rozbieżności stara się wyjaśnić w relacjach wewnętrznych [...].

§ 18. 1. Legislator unika, również w sferze niezwiązanej bezpośrednio z wykonywaniem czynności zawodowych, zachowań lub wypowiedzi, które mogłyby być poczytane za lekceważące traktowanie prawa lub procesu jego stanowienia”.

Dodatkowo legislatorów zobowiązuje się do solidarności zawodowej i ochrony wizerunku zawodu poprzez unikanie krytyki pracy innych legislatorów wobec osób trzecich. Jak można domniemywać, w tym wypadku osobami trzecimi będą przede wszystkim reprezentanci czynnika politycznego:

„§ 26. Legislador nie powinien wypowiadać dyskredytujących opinii o innym legislatorze. Nie uchybia to możliwości zajęcia odmiennego stanowiska lub dokonania krytycznej oceny merytorycznej efektów pracy innego legislatora.

§ 27. W przypadku gdy legislator dostrzeże błąd lub przeoczenie w pracy innego legislatora powinien zwrócić na to uwagę tego legislatora, dbając jednak, aby zwrócenie uwagi nie miało charakteru wytyku lub nie było w ten sposób odebrane i w miarę możliwości nie odbywało się w obecności osób trzecich”.

W powyższych aspektach ZEZL adresują problem pułapki polityczności. Wyznaczają legislatorom właściwą sferę działania, co do zasady ograniczając ją do kwestii „niemerytorycznych”. Dodatkowo zobowiązują legislatorów do unikania wszelkich zachowań, które mogłyby być podstawą do kwestionowania ich bezstronności. W ten sposób legislatorów odseparowuje się od sporu partyjnego, ponieważ zasadnicza sfera ich działania jest przedstawiana jako „pozapolityczna”.

Z drugiej strony twórcy ZEZL dostrzegają sytuacje, w których legislator może (i powinien) wykraczać poza podstawowy obszar swojej działalności i tym samym narazić się na włączenie w spór partyjny. Legislador musi sygnalizować – bez względu na interesy którejkolwiek ze stron – uchybienia w projekcie aktu normatywnego mogące powodować jego niezgodność z zasadą poprawnej legislacji (np. naruszenie ochrony praw nabytych czy niezachowanie odpowiedniego *vacatio legis*) czy dyrektywami techniki prawodawczej. Jak pokazują przykłady analizowane w części 2, nawet tego rodzaju zastrzeżenia mogą być powodem do przedstawiania legislatora jako stronniczego. Legislador ma jeszcze dalej idące obowiązki – m.in. obowiązek oceny zgodności projektu aktu normatywnego z Konstytucją i aktami prawa międzynarodowego, zwłaszcza we wrażliwym politycznie obszarze praw i wolności czło-

wieka. Legislador musi też reagować na propozycje, które – choć przedstawiane są jako redakcyjne – w istocie mogą merytorycznie zmieniać projekt. Podnoszenie wszystkich tych okoliczności może oczywiście pokrzyżować zamiary jednej ze stron sporu partyjnego, jednak ZEZL wyraźnie zobowiązują legislatorów do takich działań.

Jednocześnie Zasady etyki zawodu legislatora akcentują zagrożenie, jakie rodzi stwarzanie wrażenia, że wzorce właściwego postępowania, do których odwołują się legislatorzy, są kwestią indywidualnego, subiektywnego wyboru. Jak się wydaje, twórcy ZEZL wyszli z założenia, że takie deprecjonowanie znaczenia tych wzorców naraża legislatorów na kwestionowanie ich działań jako politycznie motywowanych.

Twórcy ZEZL trafnie zidentyfikowali podstawowe pola konfliktu, jaki może powstawać pomiędzy zobowiązaniem legislatora do działania na rzecz interesu publicznego a bieżącymi, politycznymi motywacjami decydentów, od których pozostaje on zależny. Nazwanie tych problemów i wyraźne wskazanie właściwych rozwiązań oferuje legislatorom pewien zewnętrzny standard, do którego mogą się odwoływać, uzasadniając swoje działania lub wręcz przeciwnie, brak działań, których oczekiwaliby od nich politycy. Stąd też w odniesieniu do zamierzonej w niniejszym opracowaniu próby oceny, czy ZEZL mogą zwiększyć zdolności obronne legislatorów tkwiących w pułapce polityczności, należy udzielić odpowiedzi pozytywnej. Znacznie trudniejsze jest pytanie, czy w praktyce ZEZL odegrają taką rolę, nad czym zastanowię się w kolejnej części opracowania.

5. Skuteczność ZEZL – próba prognozy

W rozważaniach na temat etyki prawniczej akcentuje się przede wszystkim wewnętrzne funkcje kodeksów etycznych przyjmowa-

nych przez poszczególne prawnicze grupy zawodowe. Wewnętrzne, to znaczy ukierunkowane na obecnych i przyszłych członków tych środowisk. Kodeksy etyczne – niezależnie od formułowanej względem nich krytyki – udzielają wskazówek dotyczących postępowania w sytuacjach typowych, pomagają przygotować się do wykonywania zawodu i dają klientom (usługobiorcom) podstawę do formułowania konkretnych oczekiwań względem profesjonalistów⁵¹.

Niezależnie od wewnętrznych funkcji kodeksów etycznych nie należy jednak tracić z pola widzenia tych zewnętrznych, ukierunkowanych poza dane środowisko. Kodeks etyczny tworzy bowiem wizerunek grupy zawodowej, będąc formą ogłoszenia wartości istotnych dla danego środowiska oraz środków urzeczywistnienia tych wartości, jakie to środowisko uznaje za słuszne (funkcja wizerunkowa). Ponadto umożliwia członkom tej grupy zawodowej obronę przed kierowanymi względem nich żądaniem postępowania w sposób niezgodny z ich zinternalizowaną misją publiczną (funkcja ochronna).

Trzeba podkreślić, że zawód legislatora nie jest porównywalnie głęboko osadzony w świadomości społecznej, co na przykład zawody adwokata lub notariusza, w związku z czym konieczne jest wyjaśnianie go opinii publicznej, a zwłaszcza mniej doświadczonym politykom. W tym aspekcie ZEZL mogą odegrać niezwykle istotną rolę, stanowiąc oddolny manifest samych legislatorów dotyczący misji, którą chcą wypełniać w demokratycznym państwie prawnym. Dodatkowo Zasady etyki mogą uświadamiać nie-legislatorom, w tym szczególnie politykom, że pewne oczekiwania formułowane względem legislatorów są przez nich odrzucane

51 I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 107–108.

nie ze względu na subiektywny, politycznie motywowany upór, ale z uwagi na intersubiektywne poczucie misji, którą powinien realizować legislator.

Zasady etyki zawodu legislatora stanowią – jak sądzę – ciekawy przypadek kodeksu etycznego, którego funkcje zewnętrzne mogą dominować nad wewnętrznymi, praktycznie być od nich istotniejszymi. Trzeba jednak zaznaczyć, że sami twórcy Zasad etyki zajęli w tym względzie bardziej tradycyjne stanowisko, deklarując w uzasadnieniu, że mają one:

„[...] posłużyć ustanowieniu możliwie kompletnego zbioru wskazań, co do tego jak rozstrzygać dylematy deontologiczne specyficzne dla zawodu legislatora i w jaki sposób postępować w sytuacjach, z którymi legislatorzy spotykają się w toku wykonywania swoich obowiązków zawodowych. Jest to szczególnie ważne dla osób, które dopiero wkraczają na ścieżkę zawodu legislatora, ale równie przydatne osobom już dysponującym określonym doświadczeniem zawodowym”⁵².

Z perspektywy pułapki polityczności zewnętrzne funkcje Zasad etyki zawodu legislatora stają się kluczowymi. Twórcy Zasad etyki adresują wspomniany tu problem, poszukując kompromisu pomiędzy potrzebą realizowania przez legislatorów pewnej misji publicznej a zagrożeniem uznania ich za stronnicych, angażujących się w spór partyjny. Trzeba zastrzec, że ta propozycja oczywiście nie jest czymś całkowicie oryginalnym. Nie jest remedium nieznanym dotąd legislatorom, którego odkrycie wyrwie ich z pułapki polityczności. Prawdziwa wartość tej propozycji leży w tym, że została wyrażona w kodeksie etycznym, powstałym oddolnie i przyjętym przez jedyne w Polsce stowarzyszenie zawodowe legislatorów.

Nie da się wykluczyć, że niektórzy przedstawiciele czynnika politycznego będą z lekceważeniem odnosić się do Zasad etyki, wzięwszy pod uwagę fakt, że nawet korzystające z waloru aktu prawa powszechnie obowiązującego ZTP bywają dyskredytowane w pracach sejmowych⁵³. Z drugiej strony całkowite oderwanie ZEZL od sfery *hard law* może okazać się zaletą, paradoksalnie wzmacniającą ich znaczenie⁵⁴. Podbudowane solidną tradycją, powszechnie akceptowane w zainteresowanym środowisku zasady etyczne mogą budzić większy szacunek niż prawo stanowione, zbyt często kojarzące się z arbitralnością i zmiennością.

Nie sposób założyć, że Zasady etyki zawodu legislatora u każdego z polityków wyrobią pożądane wyobrażenie roli przedstawicieli tego zawodu w pracach prawodawczych. Nie powinno się też oczekiwać, że legislator powołujący się na ZEZL zawsze „zdoła się wytłumaczyć” przed politykami wciągającymi go w spór partyjny. Stawianie takich maksymalistycznych celów byłoby naiwne, zwłaszcza że nawet choćby częściowe wzmocnienie pozycji legislatorów stanowiłoby – w moim przekonaniu – znaczny sukces twórców Zasad etyki.

Można jednak założyć, że im bardziej sami legislatorzy będą solidarnie akcentować znaczenie ZEZL w swojej pracy, tym większe będą zdolności ochronne, jakie zasady te będą im oferować w sytuacji wikłania w pułapkę polityczności. Z tej perspektywy należy

53 Kompleksowo na ten temat P. Chybalski, *W sprawie stosowania „Zasad techniki prawodawczej” w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5, s. 147–148. Co do związania Sejmu dyrektywami ZTP zob. także S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych Zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4(44), s. 15–17.

54 W literaturze prawniczej kodeksy etyczne wiąże się z pojęciem *soft law* – zob. P. Skuczyński, *Status etyki...*, *op. cit.*, s. 51–52 czy P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa [w:] System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 340–343.

zauważyć, że Zasady etyki obligują legislatorów do sygnalizowania przełożonym okoliczności, w których wyz

Na tym tle niestety niezrozumiała i niepotrzebna staje się poczyniona w uzasadnieniu ZEZL uwaga, że: „Decyzję o stosowaniu »Zasad etyki zawodu legislatora« każdy legislator będzie podejmował indywidualnie”⁵⁵. Dodatkowo zacytowane stwierdzenie symbolicznie zamyka ten dokument. Poszanowanie moralnej autonomii każdej jednostki nie odbiera środowisku zawodowemu prawa do oczekiwania, że jego członkowie będą przestrzegać pewnych wspólnych standardów. Zwłaszcza gdy standardy te nie stanowią arbitralnego projektu zrywającego z dotychczasową tradycją, lecz są spisaniem i doprecyzowaniem zasad wypracowanych już w długoletniej praktyce legislatorskiej⁵⁶.

Czy zatem ZEZL wzmocnią zdolności obronne legislatorów wciąganych w pułapkę polityczności, w sposób nawiązujący do prognoz Macieja Kłodawskiego? W tym momencie konkluzja opracowania jest boleśnie przewidywalna – czas pokaże. Niewątpliwie ZEZL mają do tego potencjał, ale o tym, na ile zostanie wykorzystany, w dużej mierze zadecyduje postawa samych legislatorów.

Streszczenia

Zasady etyki zawodu legislatora a pułapka polityczności

W ostatnim ze swoich artykułów Maciej Kłodawski charakteryzował niebezpieczeństwo, jakie dla legislatorów rodzi

55 Uzasadnienie ZEZL, s. 13.

56 Co oczywiście w żaden sposób nie deprecjonuje kodyfikacyjnego wysiłku zespołu opracowującego ZEZL, ponieważ najważniejsze – w przekonaniu znawców tej problematyki – podejście do tego rodzaju przedsięwzięć zakłada, że organizacja zawodowa nie przyznaje sobie „patentu na odkrywanie norm etycznych” (P. Skuczyński, *Status etyki...*, *op. cit.*, s. 52).

tw. pułapka polityczności, a więc instrumentalizowanie legislatorów przez strony prowadzące ze sobą spór partyjny. Jako jeden z mechanizmów mogących zwiększyć zdolności obronne legislatorów w obliczu tego zagrożenia autor wskazywał opracowanie zbioru zasad deontologii legislatorskiej. Niniejszy artykuł przedstawia prognozy co do tego, czy Zasady etyki zawodu legislatora, przyjęte w marcu 2025 r. przez Polskie Towarzystwo Legislacji, mogą zwiększyć zdolności obronne legislatorów w obliczu zagrożenia opisanego przez Kłodawskiego. Przedstawiona w artykule odpowiedź jest generalnie pozytywna, lecz warunkowa. Zasady etyki zawodu legislatora mają potencjał do tego, by realizować funkcję wizerunkową i funkcję ochronną, niemniej niezwykle istotne jest to, czy okażą się dokumentem żywym, którego znaczenie dla właściwego wykonywania zawodu będzie solidarnie akcentowane przez samych zainteresowanych.

Słowa kluczowe: legislator, polityczność, partyjność, instrumentalizacja.

Principles of Ethics for the Legislative Profession and political trap

In one of his final articles, Maciej Kłodawski delineated the peril posed to legislators by what he termed the „political trap”, namely the instrumentalisation of legislators by political parties in partisan disputes. Kłodawski proposed the development of a set of legislative deontological principles as a mechanism to enhance legislators’ resilience against this threat. This article explores whether the Principles of Ethics for the Legislative Profession, adopted in March 2025 by the Polish Legislation Society, could strengthen legislators’ defences against the threat identified by Kłodawski. The article concludes that, while the potential is generally positive, it is contingent upon important

factor. Specifically, the Principles of Ethics for the Legislative Profession could serve both a normative and protective function, but their efficacy hinges on whether they become a living document, whose significance for the proper execution of legislative duties is collectively endorsed by the stakeholders themselves.

Keywords: legislative drafter, the political, partisanship, instrumentalization.

Literatura

- Berek M., *Założenia do projektów ustaw – proceduralna superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3(97).
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Chybalski P., *W sprawie stosowania „Zasad techniki prawodawczej” w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 5(142).
- Cross J.M., Gluck A.R., *The Congressional Bureaucracy*, „University of Pennsylvania Law Review” 2020, nr 168(6).
- Czeszejko-Sochacki Z., *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 2(12).
- Gluck A.R., Bressman L.S., *Statutory Interpretation from the Inside – An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part I*, „Stanford Law Review” 2013, nr 65(5).
- Gluck A.R., *Imperfect Statutes, Imperfect Courts: Understanding Congress’s Plan in the Era of Unorthodox Lawmaking*, „Harvard Law Review” 2015, nr 129(1).
- Łowiecki R., *Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6(101).

- Kłodawski M., Berek M., *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3(101).
- Kłodawski M., *Legislatorzy w pułapce polityczności*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXXII.
- Nourse V.F., Schacter J.S., *The Politics of Legislative Drafting: A Congressional Case Study*, „New York University Law Review” 2002, nr 77(3).
- Paździora M., Stambulski M., *Co może dać nauce prawa polityczność? Przyczynek do przyszłych badań*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2014, nr 1.
- Pieniążek M., *Etyka sytuacyjna prawnika*, Warszawa 2008.
- Skuczyński P., *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa* [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.
- Skuczyński P., *Status etyki prawniczej*, Warszawa 2010.
- Staśkiewicz W., *Społeczne role legislatora* [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016.
- Stępień M., *Zarys koncepcji placebo legislacyjnego*, Warszawa 2024.
- Suska M., *Korespondencja dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, Katowice 2023.
- Wronkowska S., *O meandrach skuteczności nowych Zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4(44).



Dawid Kostecki

doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Teorii,
Filozofii i Historii Prawa Akademii Leona
Koźmińskiego, członek Polskiego Towarzystwa
Legislacji; autor publikacji z zakresu teorii prawa,
filozofii prawa oraz etyki prawniczej.
ORCID: 0000-0002-8132-997X

Dawid Kostecki

Etyka legislatora – w poszukiwaniu tożsamości zawodowej¹

1. Uwagi wprowadzające

Fenomen stanowienia prawa jest przedmiotem zainteresowania teoretyków i dogmatyków prawa w Polsce od co najmniej kilku dekad. Odpowiedzialność za jakość procesu prawodawczego spoczywa *in fine* na organach władzy publicznej. Niniejsze rozważania koncentrują się jednak na tych, których zadaniem jest przygotowanie warunków umożliwiających realizację prawodawczego *fiat* przez organy prawodawcze. Podczas gdy wśród klasycznych zawodów prawniczych bez wahania wymieniane są takie profesje jak sędzia, adwokat, radca prawny, prokurator czy notariusz,

1 Publikacja nie jest finansowana ze źródeł zewnętrznych.

zawód legislatora pozostaje relatywnie niedoceniony i w dużej mierze niezauważony – zarówno w dyskursie akademickim, jak i w świadomości społecznej. Potwierdzeniem tej tezy może być obserwacja poczyniona przez autora artykułu w toku wykładów z etyki prawniczej prowadzonych dla studentów pierwszego roku prawa. W odpowiedzi na pytanie dotyczące przyszłych ścieżek zawodowych, zdecydowana większość studentów wskazywała na chęć wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego bądź sędziego (rzadziej prokuratora). Formułowanie pytania o chęć podjęcia zawodu legislatora zazwyczaj nie wywoływało odzewu lub prowadziło do wyraźnej dezorientacji słuchaczy. Niewielu studentów posiadało świadomość, na czym polega praca legislatora, a jeszcze mniej rozważało ją jako potencjalną drogę rozwoju zawodowego.

W świetle przytoczonej obserwacji zasadne wydaje się postawienie pytania, czy uchwalone przez Polskie Towarzystwo Legislacji (PTL) *Zasady etyki zawodu legislatora* mogą stać się punktem zwrotnym w procesie kształtowania tożsamości tej profesji? Akt ten, mimo że nie stanowi źródła prawa w sensie formalnym, posiada istotny potencjał symboliczny i aksjologiczny, mogący oddziaływać na samoświadomość zawodową środowiska legislatorów. Może również pełnić funkcję inicjującą szerszy proces instytucjonalizacji zawodu, ukierunkowany na wzmocnienie jego niezależności, profesjonalizacji oraz wyodrębnienia w ramach struktur administracji publicznej. W tym kontekście istotne staje się rozróżnienie, na ile tworzenie norm deontologii zawodowej stanowi wyłącznie deklarację ideową, a na ile jest przejawem rzeczywistego, stopniowego procesu zmierzającego do nadania zawodowi legislatora podmiotowości instytucjonalnej? Celem prezentowanych dociekań będzie wskazanie doniosłości podjętej przez PTL uchwały w procesie kształtowania tożsamości zawodowej legislatora.

W artykule zastosowano metodę formalno-dogmatyczną polegającą na analizie treści *Zasad etyki zawodu legislatora*² oraz przeglądzie literatury przedmiotu dotyczącej deontologii zawodów prawniczych i instytucjonalizacji etyki zawodowej.

Zanim nastąpią dociekania *stricte* deontologiczne, zasadne jest podjęcie wstępnej refleksji nad samą potrzebą istnienia kodeksów etycznych. Poczynienie takich ustaleń umożliwi właściwe osadzenie dalszych rozważań w ramach szerszego kanonu zawodów prawniczych. Złożoność współczesnych stosunków społecznych i onnipotentna, pozytywistyczna potrzeba jurydyzacji życia społecznego definiują potrzebę tworzenia kodeksów zawodowych. Anachroniczny może wydawać się pogląd L. Kołakowskiego, jakoby „pragnienie kodeksu jest próbą identyfikacji własnego życia moralnego z porządkiem transcendentnym; jest produktem lęku przed sytuacją zmuszającą do decyzji [...]”³. O ile w odniesieniu do kodeksów moralnych zakorzenionych w tradycjach religijnych interpretacja ta zachowuje swoją heurystyczną wartość, o tyle w odniesieniu do współczesnych kodeksów etyki zawodowej wydaje się nieadekwatna. Dzisiejsze kodeksy bowiem nie stanowią wyłącznie mechanizmu unifikacji aksjologicznej ani narzędzia narzucania jednej, homogenicznej wizji świata.

2 Autor jest członkiem PTL od 17 maja 2024 r., a także był obecny na Walnym Zebraniu PTL w dniu 20 marca 2025 r., podczas którego podjęto uchwałę dotyczącą *Zasad etyki zawodu legislatora*.

3 L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu* [w:] *Kultura i fetysze*, red. L. Kołakowski, Warszawa 2009, s. 171; podobnie M. Środa, *Argumenty za i przeciw etyce zawodowej*, „Etyka” 1997, nr 27, s. 167–169; I. Lazari-Pawłowska, *Etyka zawodowa bez kodeksu*, „Etyka” 1994, nr 27, s. 177–180; I. Bogucka, *Etyka zawodowa* [w:] I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 93–100; P. Łabieniec, *Etyka – Etyka zawodowa – Prawo (zarys problematyki)*, „Prokurator” 2002, nr 2, s. 21–33; integralnej analizy myśli L. Kołakowskiego dokonuje: P. Kaczmarek, *Kodeks etyki zawodowej: w poszukiwaniu bezpieczeństwa moralnego w czasach niepewności* [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 3*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2013, s. 13–26.

A contrario – coraz częściej są one rezultatem procesu partycypacyjnego, w którym reprezentanci danej grupy zawodowej współtworzą standardy etyczne w dialogu z różnorodnymi tradycjami intelektualnymi i kulturowymi. W tym sensie kodeks etyki może być postrzegany nie jako przejaw ucieczki od wolności moralnej, lecz jako forma wspólnotowego uznania dla pewnych minimalnych zasad, które umożliwiają funkcjonowanie zawodu w warunkach zaufania społecznego. Jak zauważa P. Skuczyński, współczesne ujęcia etyki zawodowej zakładają „pluralizm aksjologiczny [...] z brakiem możliwości łączenia w ramach jednego zawodu prawniczego takich ról zawodowych prawników, z którymi wiążą się wartości z reguły wchodzące w konflikty, np. bezstronności i lojalności”⁴.

Zarzut konserwatyizmu i aksjologicznej jednorodności formułowany wobec kodeksów etyki, utożsamiający je z ograniczaniem wolności moralnej podmiotu, traci zatem na aktualności. W realiach społeczeństwa otwartego, opartego na różnorodności postaw i wartości, kodeksy zawodowe mogą – i powinny – odzwierciedlać wewnętrzne zróżnicowanie danej profesji, nie tracąc przy tym swojej normatywnej funkcji. Ich funkcja nie polega na zastąpieniu moralnego namysłu jednostki, lecz na stworzeniu przestrzeni, w której ten namysł może być podejmowany w sposób odpowiedzialny, transparentny i zakorzeniony w standardach profesji zaufania publicznego.

4 P. Skuczyński, *Aksjologia zawodowa* [w:] *Leksykon etyki prawniczej*, red. P. Skuczyński, S. Sykuna, Warszawa 2013, s. 5; zagadnienia zawodu legislatora nie należy odnosić wyłącznie do specyfiki polskiej, podobne inicjatywy są podejmowane np. w Hiszpanii; zob. V. Gómez, *The Drafter's Deontology* [w:] *The Art of Legislating*, Cham 2009, s. 165–176; w krajach *common law* tematyka była eksplorowana zdecydowanie wcześniej; zob. R. Purdy, *Professional Responsibility for Legislative Drafters: Suggested Guidelines and Discussion of Ethics and Role of Problems*, „Seton Hall Legislative Drafters” 1987, nr 11, s. 67–120.

W szczególności dotyczy to sytuacji, w których legislator musi konfrontować się z kolizją wartości stanowiących integralną część jego profesjonalnej roli. Klasycznym przykładem jest napięcie między lojalnością wobec pracodawcy a bezstronnością ekspercką. Z jednej strony, legislator działa w strukturze organizacyjnej, która wymaga od niego pewnego stopnia lojalności wobec przełożonych, kierownictwa politycznego czy instytucji jako całości. Z drugiej strony, etos zawodu zakłada bezstronność, czyli zdolność do formułowania ocen i rekomendacji na podstawie kryteriów merytorycznych, a nie uwarunkowań politycznych lub doraźnych interesów. Proponowana kodyfikacja nie rozstrzyga jednoznacznie takich kolizji, ale oferuje ramy, w których mogą być rozpoznane i rozważone z zachowaniem wewnętrznej spójności zawodowej. Funkcja takiego dokumentu polega nie tyle na nakazie wyboru jednej wartości kosztem drugiej, ile na wskazaniu sposobu ważenia racji, który respektuje pluralizm, ale nie prowadzi do relatywizmu⁵. Dzięki temu *Zasady etyki zawodu legislatora* stają się narzędziem rozeznania etycznego – pomocnym szczególnie w sytuacjach granicznych, w których napięcia między lojalnością a bezstronnością stają się wyzwaniem nie tylko moralnym, ale i prawnym.

2. Geneza deontologii zawodowej

Doniosłym krokiem odnoszącym się do procesu kształtowania zawodu legislatora są wypracowane przez PTL *Zasady etyki zawodu legislatora*. Warto zwrócić uwagę na wzorowo przeprowadzony model stanowienia aktu. W maju 2022 r. został powołany Zespół do spraw Etyki Zawodu Legislatora, który przygotował założenia

5 Zob. T. Barankiewicz, *Multicentryczność systemu standardów etycznych w administracji publicznej*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 1, s. 11–30.

i opracował wstępny projekt *Zasad etyki zawodu legislatora*. Projekt został poddany szeroko zakrojonym konsultacjom wewnętrznym i zewnętrznym⁶. Etyka zawodowa została wypracowana w drodze dyskursu, w którym obok przedstawicieli zawodów zaufania publicznego uczestniczyły także osoby z innych środowisk, *de facto* wszyscy potencjalnie zainteresowani tematyką⁷. W sferze symbolicznej godnym podkreślenia jest fakt, iż opracowane zasady zostały uchwalone w roku jubileuszowym XXX-lecia działalności PTL.

Wejście w życie aktu wiąże się również z upowszechnieniem wiedzy na jego temat wśród różnych grup docelowych. Niezbędna jest popularyzacja *Zasad etyki zawodu legislatora* w środowiskach prawniczych podczas konferencji, seminariów, szkoleń, a także ścisła współpraca z Rządowym Centrum Legislacji, tak aby zwrócić uwagę na relewantność zagadnień etycznych w pracy legislatora. Oddziaływanie dokumentu może mieć wymiar tożsamościowy, sprzyjając umacnianiu profesjonalnej samoświadomości środowiska legislatorów. Niemniej istotna jest znajomość treści aktu ze strony pracodawców, w szczególności kierownictwa instytucji odpowiedzialnych za proces prawodawczy, ponieważ to oni współkształtują warunki wykonywania zawodu i mogą realnie wspierać wdrażanie standardów etycznych w praktyce instytucjonalnej.

Już sam zabieg kodyfikacyjny odgrywa ważną rolę w kształtowaniu etycznej tożsamości legislatorów, a zarazem sprzyja integracji środowiska zawodowego wokół wspólnego systemu wartości. Niewątpliwie działania związane z upowszechnieniem

6 Zob. <https://legislacja.org.pl/zasady-etyki-zawodu-legislatora/> [dostęp: 6.04.2025 r.]; w procesie konsultacji uczestniczyły instytucje naukowe, samorządy zawodów prawniczych, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe oraz instytucje publiczne.

7 Por. P. Łabieniec, *O statusie etyki zawodowej i kodeksów etyki zawodowej* [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i Perspektywy*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2008, s. 54.

samego aktu należy uznać za etap w procesie kształtowania autonomii legislatorów rozumianej jako zdolność do wykonywania powierzonych zadań w sposób niezależny od czynników pozamerytorycznych, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności wobec standardów zawodowych. Autonomia ta jest wyrażona w normach deontologicznych i obejmuje swobodę formułowania ocen oraz rekomendacji opartych na kryteriach techniki prawodawczej i praktyki legislacyjnej (§ 6 i § 7), a także ochronę przed nadmierną ingerencją czynników politycznych w proces analityczno-redakcyjny (§ 18). W tym sensie stanowi fundament profesjonalizmu legislatora gwarantujący, że jego praca pozostaje wierna zasadom rzetelności (§ 4), staranności (§ 5) i demokratycznego państwa prawa (§ 13) niezależnie od zmiennych uwarunkowań politycznych.

W ramach zindywidualizowanego podejścia do sfery etycznej zasadnym jest powołanie organu doradczo-kontrolnego w zakresie przestrzegania norm deontologicznych. Podmiot ten mógłby rozpatrywać bieżące problemy etyczne, wydawać opinie interpretacyjne, a także promować dobre praktyki w zakresie rzetelnego i odpowiedzialnego tworzenia prawa. Rozwiązania tego typu od dawna są już obecne w ramach innych zawodów prawniczych – sędziowskiego, prokuratorskiego czy adwokackiego – gdzie komisje etyki oraz sądy dyscyplinarne stanowią trwałe element samoregulacji środowiskowej. Działanie to należy odczytywać jako wyraz dążenia do podniesienia standardów deontologicznych, ale również krok w kierunku systemowego wzmocnienia roli legislatora jako zawodu zaufania publicznego. W dłuższej perspektywie komisja etyczna poprzez wydawanie rekomendacji, opinii i zaleceń (*soft law*) może przyczynić się – *in specie* – do stworzenia wykładni samego dokumentu, a – *in genere* – do zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego.

W związku z powyższym interesującym zagadnieniem pozostaje ewolucja samego zawodu legislatora, w ramach której najpierw dochodzi do konsensualnego wypracowania norm deontologicznych, stanowiących punkt wyjścia do dalszej refleksji nad ustawowym uregulowaniem tej profesji. Odmienny przebieg natomiast miała natomiast instytucjonalizacja innych zawodów prawniczych, takich jak sędzia, adwokat, radca prawny czy prokurator. W ich wypadku proces ten rozpoczął się od stworzenia ram ustawowych, natomiast refleksja nad deontologią pojawiła się dopiero w następstwie ukształtowania się zróżnicowanych systemów aksjologicznych oraz stopniowego przenikania wartości etycznych do poszczególnych dogmatyk prawniczych. Poczyniona uwaga w naturalny sposób prowadzi do pytania o determinanty odmienności kształtowania deontologii zawodu legislatora.

3. Status prawny zawodu legislatora

Ramy definicyjne zawodu legislatora wyznaczały dotychczasowy horyzont dyskusji⁸. Należy stwierdzić, że jednym z czynników ograniczających aktywność legislatorów w zakresie wypracowywania odrębnych standardów etycznych był fakt, iż mimo wewnętrznej dyferencjacji jako grupa zawodowa byli formalnie przypisani do korpusu służby cywilnej. W rezultacie ugruntowało się przekonanie, że regulacje dotyczące etyki służby cywilnej mogą być, *mutatis mutandis*, stosowane również wobec legislatorów, niezależnie od ich szczególnego statusu zawodowego oraz specyfiki wykonywanych zadań. Tymczasem pracownicy służby cywilnej funkcjonują w ramach rozbudowanej infrastruktury etycznej, na którą składają

8 Zob. D. Adamczyk, *Legislator – urzędnik czy prawnik?*, „Studenckie Prace Prawnicze Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2022, nr 40, s. 81–94.

się m.in. konstytucyjne i ustawowe podstawy działania, wyraźnie określające fundamentalne wartości służby publicznej, a także kodeks etyki oraz system odpowiedzialności służbowej⁹. Fakt ten, zamiast sprzyjać profesjonalizacji zawodu legislatora, w rzeczywistości utrudniał kształtowanie się jego odrębnej tożsamości zawodowej, zacierając granice między legislacją a administracją wykonawczą i ograniczając możliwość wypracowania autonomicznego etosu zawodowego.

W kontekście refleksji etycznej należy jeszcze szerzej przyjrzeć się wewnętrznemu zróżnicowaniu zawodu legislatora. Legislatorami są przedstawiciele Rządowego Centrum Legislacji, Kancelarii Sejmu i Senatu, pracownicy urzędów centralnych oraz samorządów terytorialnych. Status prawny legislatora jest regulowany w zależności od miejsca pracy ustawą o pracownikach urzędów państwowych¹⁰, ustawą o służbie cywilnej¹¹. Można mówić również o legislatorach *sensu largissimo* i do tej kategorii zaliczyć też inne osoby, np. pracowników samorządowych zajmujących się opracowywaniem aktów normatywnych na potrzeby organów samorządu terytorialnego. Wówczas właściwą podstawą prawną będzie ustawa o pracownikach samorządowych¹². Nazewnictwo w tym zakresie jest zróżnicowane, jednak kluczowym aspektem jest merytoryczny charakter wykonywanych zadań¹³.

9 P. Skuczyński, *Etyka legislatora oraz pozostałych służb prawnych i eksperckich parlamentu* [w:] *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, T. Barankiewicz, I. Bogucka, T. Chauvin, i in., Warszawa 2016, s. 433.

10 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1917 z późn. zm.).

11 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 409).

12 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1135).

13 Zob. W. Staśkiewicz, *Spoleczne role legislatora* [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016, s. 111-139.

Legislator podejmuje różnorodne czynności w swojej pracy – od typowych zadań studyjnych i koncepcyjnych po zadania redakcyjne i techniczne. Współdziała z innymi podmiotami, a także monitoruje i koordynuje ich działania¹⁴. W sferze normatywnej legislator został określony jako zawód w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej zastosowania¹⁵. W doktrynie legislatora definiuje się jako „pracownika aparatu państwowego zatrudnionego w parlamentarnych bądź rządowych ośrodkach władzy państwowej, które uprawnione są do wydawania aktów prawnych”¹⁶ lub „pracownika aparatu państwowego zatrudnionego w administracji rządowej, parlamentarnej lub prezydenckiej, który jest uprawniony do sporządzania projektów aktów normatywnych, ich oceny lub redakcji”¹⁷.

Tymczasem § 1 *Zasad etyki zawodu legislatora* rozszerza powyższe ramy definicyjne. Znajduje to potwierdzenie w treści uzasadnienia uchwały Walnego Zebrania: „Przyjęto, że legislatorem jest każda osoba, która spełnia wymóg wykształcenia prawniczego oraz odpowiedniego przygotowania, w szczególności przez odbycie aplikacji legislacyjnej. Uznano zatem, że zawód legislatora jest zawodem prawniczym, a zarazem, aby wyodrębnić legislatorów spośród innych prawników uczestniczących w opracowywaniu projektów aktów normatywnych, wskazano, że do wykonywania tego zawodu konieczne jest specjalistyczne przygotowanie. Drugim kryterium jest czynne wykonywanie zawodu, które charakteryzo-

14 P. Skuczyński, *Etyka legislatora...*, op. cit., s. 432.

15 Dz. U. z 2014 r. poz. 1145.

16 R. Iłowiecki, *Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 28.

17 W. Staśkiewicz, *Społeczne role...*, op. cit., s. 117.

wane jest przez zatrudnienie w urzędzie organu władzy publicznej lub w państwowej lub samorządowej jednostce organizacyjnej i wykonywanie obowiązków zawodowych obejmujące przygotowywanie projektów aktów normatywnych lub udział w procesie legislacyjnym dla zapewnienia projektowi aktu normatywnego poprawności prawnej, legislacyjnej i redakcyjnej¹⁸. W konsekwencji debaty międzyśrodowiskowej doszło do wypracowania istotnego standardu definicyjnego, który zamyka dyskusję wokół pozornego dylematu – legislator urzędnik czy prawnik?

4. *Zasady etyki zawodu legislatora – analiza*

Na gruncie *Zasad etyki zawodu legislatora* możliwe jest zrekonstruowanie doniosłej społecznie roli legislatora. Dokument pozwala usystematyzować wiedzę o specyfice i charakterze pracy legislatora. Jego konstrukcja jest syntetyczna i zwięzła. Twórcom udało się uniknąć perspektywy czysto postulatywnej, ograniczonej wyłącznie do stworzenia modelu aretologicznego. Podjęte węzłowe zagadnienia dotyczą sfery praktyki wykonywania zawodu.

Zasady etyki zawodu legislatora składają się z preambuły, 30 paragrafów i 8 rozdziałów zatytułowanych odpowiednio: *Postanowienia ogólne*, *Profesjonalizm przy wykonywaniu zawodu*, *Kierowanie się interesem publicznym oraz zachowanie lojalności i poufności*, *Unikanie konfliktu interesów*, *Zachowanie neutralności i bezstronności*, *Dbłość o godność i powagę zawodu*, *Relacje zawodowe pomiędzy legislatorami* oraz *Doskonalenie zawodowe*.

Preambuła *Zasad etyki zawodu legislatora*, uchwalonych przez Polskie Towarzystwo Legislacji, *explicite* odwołuje się do art. 1, art. 2 oraz art. 153 Konstytucji RP. Tym samym wskazuje na kon-

18 <https://legislacja.org.pl/zasady-etyki-zawodu-legislatora/> [dostęp: 5.08.2025 r.].

stytucyjne umocowanie etosu legislatora jako funkcjonariusza państwowego działającego na rzecz dobra wspólnego, w ramach demokratycznego państwa prawa oraz w zgodzie z naczelnymi zasadami służby cywilnej – rzetelności, profesjonalizmu, bezstronności i neutralności politycznej. Jednocześnie preambuła przywołuje koncepcję racjonalnego prawodawcy, która w doktrynie prawa stanowi jedno z podstawowych założeń interpretacyjnych oraz aksjologicznych, legitymizujących proces stanowienia prawa.

Ważnym aspektem jest odwołanie się do obowiązku zapewnienia zgodności projektowanego aktu normatywnego zarówno z zasadami prawidłowej legislacji, jak i z zasadami techniki prawodawczej. W tym kontekście istotne jest zachowanie dystynkcji pojęciowej pomiędzy tymi dwoma kategoriami normatywnymi. Zasady prawidłowej legislacji odnoszą się do fundamentalnych reguł tworzenia prawa, wywodzonych z porządku konstytucyjnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, których celem jest zapewnienie aksjologicznej spójności oraz systemowej koherencji całego systemu prawa¹⁹. Z kolei zasady techniki prawodawczej, sformułowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., mają charakter techniczny i redakcyjny, regulując sposób budowy, strukturyzowania i językowego opracowania aktu normatywnego.

Ten podział ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ jego zignorowanie może prowadzić do pomylenia wymogów formalnych z konstytucyjnymi gwarancjami jakości prawa. Legislator, działający zgodnie z etyką zawodową, powinien nie tylko przestrzegać zasad formalnej poprawności redakcyjnej, lecz także kierować się wartościami leżącymi u podstaw porządku demokratyczne-

19 Wyrok TK z 26 czerwca 2006 r., sygn. P 11/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 76; zob. T. Zalański, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

go oraz odpowiedzialnością za materialną treść stanowiących norm. Obowiązek uwzględnienia przez legislatora utrwalonego orzecznictwa sądów i trybunałów oraz ugruntowanego dorobku nauki, wykorzystania dobrych praktyk legislacyjnych (§ 6) należy uznać za słuszny. W ten sposób na poziomie deklaratoryjnym sformułowano postulat dążenia do uzyskania spójności systemu prawnego.

Istotnym mechanizmem, który z jednej strony umożliwia legislatorowi zachowanie neutralności politycznej, a z drugiej pozwala na realną realizację założeń aksjologicznych zawartych w preambule *Zasad etyki zawodu legislatora*, jest dopuszczalność sygnalizowania potencjalnej niezgodności projektowanych rozwiązań normatywnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem, tego rodzaju sygnalizacja, formułowana w ramach wykonywania obowiązków zawodowych, może pełnić funkcję ochronną zarówno wobec porządku konstytucyjnego, jak i wobec samego legislatora, stanowiąc formę przeciwdziałania jego uwikłaniu w procesy politycznej instrumentalizacji prawa²⁰. Możliwość ta stanowi więc istotny element profesjonalnej niezależności legislatora oraz jedno z narzędzi wyjścia z potencjalnej „pułapki polityczności” wykonywanego zawodu²¹. Sposób organizacji procesu prawodawczego nakłada obowiązek współpracy legislatora

20 Zob. A. Bator, *Instrumentalizacja jako aspekt prawa* [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999, s. 93–107; A. Kozak, *Instrumentalność a instrumentalizacja prawa* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, red. A. Kozak, Wrocław 2000, s. 96–113; S. Wronkowska, *Kilka tez o instrumentalizacji prawa i ochronie przed nią*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 110, s. 107–112.

21 M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce polityczności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 122, s. 151–167; zob. również P. Winczorek, *Instrumentalne wykorzystywanie prawa w procesie prawotwórczym* [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 58–64.

z piastunami organów władzy publicznej, co jednak nie powinno być utożsamiane z lojalnością wobec określonego środowiska politycznego. Preambuła aktu redefiniuje rolę legislatora, przesuwając ją z pozycji biernego, „drugoplanowego” uczestnika procesu prawodawczego ku statusowi wyodrębnionego i niezależnego podmiotu, wyposażonego w instrumentarium normatywne umożliwiające świadome i odpowiedzialne oddziaływanie na kształt stanowionego prawa.

Na szczególną uwagę zasługuje prawidłowa konstrukcja § 12 *Zasad etyki zawodu legislatora*, którą należy odczytywać nie tylko jako normę deontologiczną, ale również jako próbę zabezpieczenia przestrzeni prawotwórstwa przed procesami erozji normatywnej i osłabienia jakości legislacji. Legislator, zgodnie z tą zasadą, nie powinien tworzyć prawa w duchu arbitralności ani służyć legitymizacji subiektywnych narracji politycznych, lecz winien zachować wierność standardom redakcyjnym oraz zasadzie proporcjonalności i adekwatności przy wyborze rozwiązań legislacyjnych. W praktyce legislator pełni funkcję eksperta, który zostaje *nolens volens* włączony w proces podejmowania decyzji politycznych i społecznych²². Jego ostatecznymi instancjami pozostają sumienie i stanie na straży praworządności. Dzięki temu możliwe staje się utrzymanie prawa jako wartości wspólnej – niepodporządkowanej ani partykularnym interesom, ani emocjom ideologicznym. Legislator posiada legitymację etyczną do przeciwdziałania instrumentalizacji prawa, ograniczenia jego autonomii, modyfikacji prawa w środek wyłącznie o charakterze instrumentalnym oderwany od podstaw racjonalności i aksjologii. Omawiane rozwiązanie pozwala przeciwstawić się polityczności i decydom²³.

22 Zob. S. Wronkowska, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9, s. 4–5.

23 Por. M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce...*, *op. cit.*, s. 164–165.

W rozdziale czwartym (§ 16, § 17) została poruszona kwestia konfliktu interesów. Logiczną konsekwencją omówionych zagadnień jest zasada neutralności i bezstronności (§ 18, § 19). Postanowienia rozdziału czwartego stanowią normy-reguły, zaś w rozdziale piątym zostały umieszczone normy-zasady. Kompozycja ta z teoretycznoprawnego punktu widzenia świadczy o integralnym podejściu do łączenia norm moralnych z konkretnymi obowiązkami zawodowymi.

Dziwić może fakt, że pojęcie godności zawodu legislatora pojawia się dopiero w rozdziale szóstym w § 20. Ze względu na odmienną specyfikę poszczególnych zawodów prawniczych niecelowe jest wykorzystanie metody komparatystycznej. Warto skonstatować, iż dotychczasowe konstrukcje dotyczące deontologii zawodowej zdecydowanie wyżej pozycjonowały wartość godności zawodu²⁴. Ponadto trzeba zwrócić uwagę, iż w wypadku *Zasad etyki zawodu legislatora* może ona być pośrednio wyinterpretowana z preambuły aktu, która jest silnie ukierunkowana aksjologicznie. Biorąc to pod uwagę, pozycjonowanie godności zawodu dopiero w rozdziale szóstym stanowiło zabieg w pełni świadomy.

W rozdziale siódmym zatytułowanym *Relacje zawodowe pomiędzy legislatorami* przywołano wartości szacunku, grzeczności i życzliwości (§ 23). Wskazanie wszystkich trzech cech należy

24 Zob. § 1 pkt 3 Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu stanowiącego Załącznik do Uchwały nr 403/2023 Prezydium NRA z 7 grudnia 2023 r.; art. 11 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, stanowiącego Załącznik do Uchwały Nr 884/XI/2023 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 7 lutego 2023 r.; § 5 Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów i Asesorów Sądowych z dnia 13 stycznia 2017 r. Uchwała Nr 25/2017; § 1 pkt 5 Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Prokuratorów z dnia 12 grudnia 2017 r.; § 7 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza z dnia 5 marca 2011 r. Uchwała Nr VII/21/2011; § 3 pkt 3 Kodeksu Etyki Zawodowej Komornika Sądowego; art. 2 pkt 2 Zasad Etyki Doradców Podatkowych z dnia 14 lutego 2022 r. stanowiący Załącznik do uchwały nr 12/2022 Krajowej Rady Doradców Podatkowych.

uznać za zabieg nadmiarowy. W dokumencie o wyraźnym profilu aksjologicznym mamy do czynienia z wartościami pokrewnymi, które w znacznym zakresie pokrywają się i wzajemnie konsumują. Z perspektywy klarowności normatywnej wystarczające byłoby ograniczenie wyliczenia do szacunku i życzliwości jako wartości nadrzędnych, przy czym grzeczność mieści się w pojęciu życzliwości i nie wymaga odrębnej eksplikacji.

Na podstawie wskazanego katalogu legislatorzy nie powinni wypowiadać dyskredytujących opinii o koleżance albo koledze (§ 26), a zarazem są zobowiązani do zwrócenia uwagi w przypadku dostrzeżenia błędu popełnionego przez innego legislatora (§ 27). Omawiane postanowienia nabierają szczególnego znaczenia w kontekście analizy konkretnych stanów faktycznych, w których legislator mierzy się z dylematami etycznymi. Ich obecność w *Zasadach etyki zawodu legislatora* istotnie oddziałuje na kształtowanie profesjonalnego wizerunku tej grupy zawodowej oraz przyczynia się do kreowania sprofesjonalizowanej kultury organizacyjnej.

Zawarty w § 30 wymóg doskonalenia zawodowego jest charakterystyczny dla etyk zawodowych, gdyż powinność aktualizacji i pogłębiania wiedzy *de facto* umożliwia profesjonalne i rzetelne pełnienie obowiązków służbowych. Mogłoby się wydawać, że jest to *sui generis* przejaw fullerowskiej moralności aspiracji, jednakże w praktyce pozwala na zachowanie świadomości niepełności i fallibilizmu własnej wiedzy²⁵.

Przechodząc na grunt holistycznej oceny dokumentu, należy stwierdzić, że postulowane w doktrynie predyspozycje i cechy niezbędne do wykonywania zawodu legislatora zostały w nim adekwatnie uwzględnione. Postulat R. Łowieckiego został zre-

25 Por. T. Pietrzykowski, *Profesjonalizm* [w:] I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, s. 229–230.

alizowany, „etyka zawodowa legislatora powinna opierać się na takich wartościach jak silny charakter, wewnętrzna uczciwość, dbanie o godność osobistą i urzędu, wysoki profesjonalizm”²⁶. Z kolei S. Wronkowska podkreślała, że „w tym, czego wymaga się od legislatora, swoiste jest połączenie cech, które wydają się trudne do pogodzenia ze sobą: wyobraźni, pozwalającej przewidywać skutki społeczne planowanych unormowań oraz »buchalteryjnej« staranności, świadomości usługowej oraz nieustępliwości wobec naruszenia prawotwórczych pryncypiów”²⁷. *Zasady etyki zawodu legislatora* w sposób rozbudowany odnoszą się również do wskazanych zagadnień.

Uchwalenie dokumentu znacząco poszerza tradycyjne rozumienie roli legislatora w procesie tworzenia prawa. Dzięki *Zasadom etyki zawodu legislatora* odchodzi się od uproszczonej percepcji legislatora jako wyłącznie technicznego wykonawcy, odpowiedzialnego za poprawną redakcję aktów normatywnych. Taki obraz odpowiada koncepcji „strażnika wewnętrznej moralności prawa” w sensie zaproponowanym przez L. Fullera²⁸. Współczesny legislator nie tylko stosuje się do obiektywnych reguł techniki prawodawczej i zasad prawidłowej legislacji, lecz także swoimi działaniami nadaje walor aksjologiczny, tym samym współtworząc autonomiczną aksjologię zawodową. Rudymentarne wartości tej aksjologii są rekonstruowane na podstawie dorobku doktryny, orzecznictwa konstytucyjnego i standardów państwa prawa. Można zatem mówić o procesie kształtowania odrębnego etosu

26 R. Iłowiecki, *Status legislatora w organach władzy publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 45–46.

27 S. Wronkowska, *Aplikacja legislacyjna [w:] Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 56.

28 L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 2023, s. 55–70.

zawodowego, towarzyszącego przekształceniu roli legislatora – od wykonawcy czynności czysto redakcyjnych ku profesjonalnemu uczestnikowi procesu prawodawczego, świadomemu zarówno skutków normatywnych, jak i aksjologicznych projektowanych rozwiązań.

Mamy bowiem do czynienia z kreowaniem własnej aksjologii, która dotyczy uniwersalnego dorobku zasad prawidłowej legislacji, zasad techniki prawodawczej, judykatury i doktryny. Prezentowana kolejność w istocie rzeczy ma charakter gradacyjny. To znaczy, że każda kolejna warstwa jest skorelowana z poprzednią, stanowiąc jej rozwinięcie i uszczegółowienie. W rezultacie etyka legislatora nie jest zamkniętym katalogiem zasad, lecz dynamiczną strukturą wpisującą się w szerszy kontekst konstytucyjny i instytucjonalny prawa.

Paweł Skuczyński, analizując możliwe modele etyki legislatora, wyodrębnił cztery podstawowe ujęcia tej roli zawodowej: legislatora jako urzędnika administracji publicznej, przedstawiciela zawodu prawniczego, eksperta działającego na rzecz władzy publicznej oraz strażnika proceduralnych wartości prawa²⁹. Każdy z tych modeli odzwierciedla inny typ relacji między legislacją a etyką zawodową – od podporządkowania hierarchicznego, przez autonomię zawodową, po odpowiedzialność konstytucyjną i instytucjonalną.

Zasady etyki zawodu legislatora nie stanowią jednoznacznej afirmacji któregośkolwiek z tych modeli. Można powiedzieć, że dokument ten reprezentuje podejście eklektyczne, kluczowe elementy czerpiąc z każdego z wyróżnionych typów. W uzasadnieniu do dokumentu wprost odniesiono się zarówno do formalnego podporządkowania instytucjonalnego (model urzędnika), jak i do

29 Zob. P. Skuczyński, *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa [w:] Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 451–461.

etosu zawodów prawniczych – zwłaszcza w zakresie wykształcenia, odpowiedzialności, rzetelności i bezstronności. Obecna jest również silna orientacja na wartości proceduralne prawa – takie jak legalność, przejrzystość czy racjonalność – co wskazuje na bliskość z modelem „strażnika wartości”. Najmniej reprezentowanym w dokumencie pozostaje natomiast model legislatora jako eksperta władzy publicznej. Podejście to, zakładające przede wszystkim techniczne wsparcie dla organów decyzyjnych, nie znajduje silnego odzwierciedlenia w treści dokumentu PTL, który większy nacisk kładzie na autonomię etyczną i odpowiedzialność za jakość stanowionego prawa aniżeli na lojalność wobec politycznego decydenta.

Choć zależność legislatora od kontekstu politycznego ma charakter nieformalny, stanowi immanentny element jego funkcjonowania w ramach złożonych struktur decyzyjnych państwa. Na ten stan rzeczy ma wpływ wielopodmiotowy proces legislacyjny, który angażuje zarówno organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak i wyspecjalizowane służby prawne, organy opiniotwórcze oraz instytucje eksperckie³⁰. Legislator, choć formalnie pełni funkcję techniczno-analityczną, pozostaje osadzony w określonej strukturze polityczno-instytucjonalnej, która w pośredni sposób wpływa na zakres jego autonomii zawodowej oraz możliwości formułowania niezależnych rekomendacji normatywnych. Należy podkreślić, że owa zależność ma wymiar nieformalny, aczkolwiek wynika z konieczności operowania w przestrzeni, gdzie decyzje prawodawcze są rezultatem negocjacji między różnymi interesariuszami – politycznymi, instytucjonalnymi i społecznymi.

Zasady etyki zawodu legislatora pełnią funkcję niezbędnego instrumentarium ochronnego, umożliwiającego zachowanie stan-

30 Zob. np. M. Kaczocho, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2025, s. 123–158.

dardów profesjonalizmu oraz ograniczenie wpływu czynników pozamerytorycznych na treść opracowywanych rozwiązań normatywnych. Dodatkowo, mnogość podejmowanych zagadnień legislacyjnych i możliwość powoływania ekspertów, rzeczoznawców w procesie ustawodawczym ze względu na specyfikę regulowanej materii sprawiają, że rola legislatora jako eksperta *de facto* odnosi się do oceny ryzyka prawnego związanego z poszczególnymi wariantami rozwiązań legislacyjnych³¹. Wydaje się, iż rola ta z powodzeniem może być realizowana w modelu legislatora jako strażnika wartości proceduralnych.

5. Uwagi końcowe

Nie ulega wątpliwości, że *Zasady etyki zawodu legislatora* stanowią ważny element kształtowania etosu konkretnej grupy społecznej. Pozytywna ocena dokumentu wynika z wypracowania integralnej aksjologii, która w wymiarze deontologicznym określa tożsamość zawodu legislatora. Za szczególnie wartościowe należy uznać zarówno przyjęte ramy definicyjne tego zawodu, jak i zawarte w dokumencie wskazówki dotyczące typowych dylematów etycznych, takich jak choćby unikanie konfliktu interesów czy zachowanie neutralności i bezstronności. Z tego rodzaju wyzwaniem przychodzi mierzyć się legislatorom w ich codziennej pracy.

Godnym podkreślenia jest fakt, że dokument nie ma formy kazuistycznej, lecz pozostawia pole interpretacyjne dla samych zainteresowanych. Udało się przy tym zachować elementy integracyjno-identyfikacyjne charakterystyczne dla danej grupy zawodowej. W moim przekonaniu będzie to stanowić kamień milowy w procesie kształtowania tożsamości zawodowej legislatorów.

31 *Ibidem*, s. 455; zob. również P. Radziejewicz, *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 33–50.

Zasady etyki zawodu legislatora zostały wypracowane w wyniku szeroko zakrojonych konsultacji. Jednakże o ich sile będzie świadczyć zdolność praktycznego zastosowania, tzn. wykorzystania w konkretnych dylematach etycznych.

Kolejnym krokiem związanym z budowaniem tożsamości zawodowej wydaje się być wyodrębnienie zawodu legislatora na poziomie ustawowym. W tym aspekcie kluczowa jest rola PTL, którego struktury i aktywność będą przydatne w procesie tworzenia samorządu zawodowego. Kwestią wymagającą pogłębionego namysłu jest ewentualny obligatoryjny charakter przynależności do nowego samorządu zawodowego. W praktyce może to być trudne do zrealizowania zwłaszcza w przypadku pracowników samorządowych. Już teraz warto to zasygnalizować, aczkolwiek przytoczone zagadnienie wymaga odrębnego opracowania.

Obchodzony jubileusz XXX-lecia PTL oraz uchwalone *Zasady etyki zawodu legislatora* umożliwiają środowisku wyjście z ambitnymi postulatami związanymi z powstaniem odrębnej regulacji ustawowej oraz samorządu zawodowego. Jak podkreśla J. Zapała, istnienie samorządu zawodowego nie tylko legitymizuje szczególny status danej profesji, ale może być elementem socjalizującym i kultywującym tradycję danego zawodu³². Tymczasem odwoływanie się do chlubnej tradycji i dorobku legislacyjnego RP może stanowić ważny komponent etosu zawodowego³³. Ustawa powinna regulować m.in. wymagania kwalifikacyjne na aplikację legislacyjną, tryb naboru, zakres kompetencji i obowiązków legislatorów, zasady odpowiedzialności zawodowej oraz relacje z innymi uczestnikami procesu legislacyjnego.

32 J. Zapała, *Korporacje prawnicze jako agenda socjalizacji. Rozważania na przykładzie samorządu notarialnego* [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 2*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2011, s. 54–83.

33 K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 89–97.

Nareszcie legislatorzy nie znajdują się na obrzeżach, peryferiach dyskursu etycznoprawnego, zaś ich rola nie jest ograniczana do technicznego wsparcia organów władzy publicznej. Czy kolejna próba uregulowania zawodu legislatora w materii ustawowej zostanie zwieńczona sukcesem? Postulat regulacji zawodu legislatora w randze ustawy nie stanowi w doktrynie *novum*. Już w 2002 r. PTL podczas jednego z zebrań postanowiło, że podejmie prace nad projektem ustawy o zawodzie legislatora i samorządzie zawodowym³⁴. Wydaje się jednak, iż teraz nastąpił tzw. moment konstytucyjny, którego nie zatrzyma nawet coraz bardziej powszechne zjawisko deregulacji³⁵.

Dodatkowo należy podkreślić, że wzmocnienie pozycji legislatora może wywrzeć pozytywny wpływ na proces stanowienia prawa w Polsce. W wypadku uchwalenia nowego ustawodawstwa można spodziewać się rozszerzenia uprawnień legislatora, do określenia jego pozycji instytucjonalnej w procesie prawodawczym. Na marginesie rozważań należy zaznaczyć, iż może to być istotny etap w procesie sanacji jakości prawa. Wszystko zależy od przyjętych rozwiązań regulacyjnych, które przesuwałyby akcent z funkcji technicznej na funkcję ekspercką. Mogłoby temu służyć ustawowe zagwarantowanie obecności legislatora przy sporządzaniu OSR, w szczególności w zakresie zgodności proponowanych rozwiązań z zasadami techniki prawodawczej oraz możliwości ich efektywnego stosowania czy określenia ram działalności samorządu zawodowego. Warto rozważyć rozwiązania występujące

34 *Nowy zarząd, nowy program*, „Rzeczpospolita” 25.09.2002 r., <https://archiwum.rp.pl/artukul/403093-Nowy-zarząd-nowy-program.html> [dostęp: 13.04.2025 r.].

35 W największym zakresie zjawisko to dotyczy prawa gospodarczego i podatkowego, ale nie tylko; zob. <https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-w-sprawie-koordynacji-procesu-legislacyjnego-wdrazajacego-deregulacje> [dostęp: 11.04.2025 r.].

w zawodach radcy prawnego czy adwokata. Z kolei, co najistotniejsze z etycznoprawnego punktu widzenia, *Zasady etyki zawodu legislatora* mogłyby stać się zobowiązaniem normatywnym na wzór rozwiązań ustawowych z ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej³⁶. To tylko wybrane propozycje, które każda z osobna wymagają szerszego namysłu i systemowego podejścia.

Nie należy jednak oczekiwać, że samo wzmocnienie roli legislatora rozwiąże strukturalne problemy legislacyjne. Diagnozy formułowane przez wybitnych przedstawicieli doktryny już w okresie międzywojennym zachowują bowiem swoją aktualność. Warto przywołać opinię A. Peretiakiewicza, który zauważał, że: „[...] ustawy administracyjne, uchwalane przez Sejm są tak wadliwe pod względem treści i formy, że wywołują słuszną krytykę w sferach prawniczych. Nie tylko zawierają liczne niekonsekwencje i sprzeczności, ale przy tym obejmują różne przepisy, które są niewykonalne, które nie mogą być wcale zastosowane w życiu. Co gorsza, istnieją sprzeczności nie tylko między poszczególnymi przepisami jednej ustawy, ale również pomiędzy poszczególnymi ustawami”³⁷. Uwagi te, choć sformułowane ponad sto lat temu, wciąż zachowują swoją aktualność, co dowodzi trwałości strukturalnych problemów legislacyjnych.

Streszczenia

Etyka legislatora: w poszukiwaniu tożsamości zawodowej

Rozwój profesji legislatora przebiega odmiennie aniżeli w wypadku innych zawodów prawniczych – adwokata, radcy prawnego,

36 Por. art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1192).

37 A. Peretiakiewicz, *Rada Stanu w Polsce*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, nr 2, s. 234–236.

prokuratora czy sędziego. Najpierw doszło do konsensualnego wypracowania norm deontologicznych, które stają się punktem wyjścia dla dalszych rozważań nad ewentualnym ustawowym uregulowaniem tej działalności. W pozostałych zawodach prawnych instytucjonalizacja rozpoczęła się od stworzenia ram ustawowych, natomiast refleksja etyczna pojawiła się później – jako rezultat dojrzewania aksjologii wewnątrz poszczególnych profesji. Celem artykułu jest pokazanie wpływu uchwalonych przez Polskie Towarzystwo Legislacji *Zasad etyki zawodu legislatora* na proces kształtowania tożsamości zawodowej.

Słowa kluczowe: legislator, etyka, etyka urzędnicza, stanowienie prawa, legislacja.

Ethics of the Legislative Drafter: In Search of a Professional Identity

This article explores the professional ethics and emerging identity of legislative drafters. Unlike other legal professions – such as attorneys, legal advisers, prosecutors, and judges – the professionalization of legislative drafting in Poland followed a different path: ethical standards were first developed consensually within the community, which then became a basis for considering possible statutory regulation of the profession. By contrast, other legal professions typically began with statutory institutionalization, with ethical reflection and codification arriving later – as their normative frameworks matured. The article examines how the Ethical Principles of the Legislative Drafter's Profession, adopted by the Polish Association of Legislation, shape role conception, professional norms, and the consolidation of a distinct professional identity.

Keywords: legislative drafter, ethics, public service ethics, law-making, legislation.

Literatura

- Adamczyk D., *Legislator – urzędnik czy prawnik?*, „Studenckie Prace Prawnicze Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2022, nr 40.
- Barankiewicz T., *Multicentryczność systemu standardów etycznych w administracji publicznej*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 1.
- Bator A., *Instrumentalizacja jako aspekt prawa [w:] Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999.
- Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2021.
- Fuller L.L., *Moralność prawa*, Warszawa 2023.
- Gómez V., *The Art of Legislating*, Cham 2009.
- Łowiecki R., *Status legislatora w organach władzy publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6.
- Kaczmarek P., *Kodeks etyki zawodowej: w poszukiwaniu bezpieczeństwa moralnego w czasach niepewności [w:] Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 3*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2013.
- Kaczocha M., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2025.
- Kłodawski M., *Legislatorzy w pułapce polityczności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr 122.
- Kołąkowski L., *Etyka bez kodeksu [w:] Kultura i fetysze*, red. L. Kołąkowski, Warszawa 2009.
- Kozak A., *Instrumentalność a instrumentalizacja prawa [w:] Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, red. A. Kozak, Wrocław 2000.
- Koźmiński K., *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.

- Lazari-Pawłowska I., *Etyka zawodowa bez kodeksu*, „Etyka” 1994, nr 27.
- Łabieniec P., *Etyka – Etyka zawodowa – Prawo (zarys problematyki)*, „Prokurator” 2002, nr 2.
- Łabieniec P., *O statusie etyki zawodowej i kodeksów etyki zawodowej* [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i Perspektywy*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2008.
- Peretiakiewicz A., *Rada Stanu w Polsce*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, nr 2.
- Purdy R., *Professional Responsibility for Legislative Drafters: Suggested Guidelines and Discussion of Ethics and Role of Problems*, „Seton Hall Legislative Drafters” 1987, nr 11.
- Radziewicz P., *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5.
- Skuczyński P., *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Skuczyński P., *Etyka legislatora oraz pozostałych służb prawnych i eksperckich parlamentu* [w:] *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. H. Izdebski, T. Barankiewicz, I. Bogucka, T. Chauvin, D. Długosz, B. Przywora, P. Skuczyński, S. Sykuna, Warszawa 2016.
- Skuczyński P., Sykuna S. (red.), *Leksykon etyki prawniczej*, Warszawa 2013.
- Staśkiewicz W., *Społeczne role legislatora* [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016.
- Środa M., *Argumenty za i przeciw etyce zawodowej*, „Etyka” 1997, nr 27.

- Winczorek P., *Instrumentalne wykorzystywanie prawa w procesie prawotwórczym* [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Aplikacja legislacyjna* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Wronkowska S., *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9.
- Wronkowska S., *Kilka tez o instrumentalizacji prawa i ochronie przed nią*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 110.
- Zalasiński T., *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zapała J., *Korporacje prawnicze jako agenda socjalizacji. Rozważania na przykładzie samorządu notarialnego* [w:] *Etyka prawnicza. Stanowiska i perspektywy 2*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2011.



Waldemar Jagodziński

dr filologii germańskiej, dr ekonomii i finansów,
dr nauk prawnych, główny specjalista w Zespole
Obsługi Prawnej Departamentu Gospodarki Odpadami
Ministerstwa Klimatu i Środowiska, autor publikacji
z zakresu prawa i ekonomii instytucjonalnej.

ORCID: 0000-0002-6148-8703

Waldemar Jagodziński

Dyskurs legislacyjny jako przestrzeń negocjowania znaczeń

1. Wprowadzenie

Współczesna refleksja nad prawem odchodzi od ujmowania go wyłącznie jako zespołu norm o charakterze techniczno-instrumentalnym, koncentrując się na analizie procesów, w których prawo powstaje, jest uzasadniane oraz uzyskuje akceptację społeczną. Prawo nie funkcjonuje bowiem w próżni aksjologicznej ani komunikacyjnej, lecz stanowi element szerszego porządku dyskursywnego, w ramach którego artykułowane są interesy, wartości oraz wizje dobra wspólnego. W tym ujęciu akt normatywny jawi się nie jako prosty rezultat władczego aktu decyzyjnego, ale jako zwieńczenie złożonego procesu argumentacyjnego, w którym rywalizują – i zarazem muszą się wzajemnie uzasadniać – różne racje normatywne.

Analiza dyskursu legislacyjnego jako przestrzeni negocjowania znaczeń normatywnych wymaga odejścia od uproszczonego przeciwstawienia prawa i polityki. Choć stanowienie prawa przebiega w warunkach rywalizacji interesów oraz sporów ideowych, nie może być redukowane do gry sił politycznych¹. Prawo różni się od innych form decyzji publicznych tym, że rości sobie pretensję do trwałego obowiązywania oraz do normatywnej poprawności, która wykracza poza doraźną wolę większości. Z tej perspektywy dyskurs legislacyjny jest mechanizmem, w którym konflikt polityczny powinien zostać przekształcony w rozstrzygnięcie normatywne – a więc takie, które da się uzasadnić z punktu widzenia wartości wyznawanych w danym miejscu i czasie.

Takie rozumienie prawa znajduje teoretyczne zakotwiczenie w koncepcji racjonalności komunikacyjnej będącej elementem komunikacyjnej teorii prawa J. Habermasa. „Racjonalne w sensie komunikacyjnym są właśnie te działania, które sprzyjają porozumiewaniu się uczestników interakcji społecznych, rozszerzają wolną od przymusów oraz opartą na normach etycznych komunikację w stosunkach społecznych oraz ułatwiają konsensualną regulację konfliktów społecznych”². W ramach racjonalności komunikacyjnej racjonalność normatywna realizuje się zatem w procesach porozumiewania się, a nie w skuteczności instrumentalnego oddziaływania³. Na gruncie filozofii prawa koncepcję komunikacyjnej teorii prawa J. Habermasa rozwija R. Alexy, wskazując, że argumentacja prawnicza jest szczególnym przypadkiem

1 Por. T. Raburski, *Prawo podmiotowe. Etyka – prawo – polityka*. Poznań 2021, s. 84 i n., <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/67a0cdbe-35e3-47f8-81b8-2f874124b360/content> [dostęp; 2.01.2026 r.].

2 L. Morawski, *Filozofia prawa*, Toruń 2014, s. 80.

3 J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 17.

dyskursu praktycznego, podlegającym regułom racjonalności, a obowiązywanie norm prawnych wiąże się nie tylko z formalnym ustanowieniem, lecz także z możliwością ich racjonalnego uzasadnienia wobec adresatów⁴.

Z perspektywy praktyki legislacyjnej oznacza to, że uzasadnienia projektów ustaw, przebieg debat parlamentarnych, prace komisji oraz konsultacje publiczne nie są jedynie „otoczeniem” aktu normatywnego. Są one elementem procesu wytwarzania sensu normatywnego i współdecydują o tym, czy prawo będzie odbierane jako racjonalne i słuszne. Dyskurs legislacyjny jest narzędziem, dzięki któremu system prawa utrzymuje łączność ze sferą publiczną: identyfikuje problemy społeczne, porządkuje je w kategoriach prawnych, a następnie proponuje rozwiązania, które powinny być możliwe do obrony w języku racji publicznych, a nie wyłącznie w języku interesu.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, że dyskurs legislacyjny stanowi fundamentalną przestrzeń negocjowania znaczeń normatywnych w demokratycznym państwie prawa, w szczególności w porządkach konstytucyjnych opartych na pluralizmie aksjologicznym. Rozważania nie obejmują systemów autorytarnych ani modeli demokracji nieoliberalnej, w których dyskurs legislacyjny ma charakter fasadowy lub instrumentalny.

Główną tezą artykułu jest twierdzenie, że jakość dyskursu legislacyjnego jest warunkiem racjonalności aksjologicznej prawa – umożliwi rekonstrukcję woli ustawodawcy, redukcję luk aksjologicznych, zapewnienie pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz legitymizację władzy publicznej. Wyodrębnione funkcje dyskursu legislacyjnego nie mają charakteru katalogu zamkniętego ani sys-

4 R. Alexy, *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt nad Menem 1983, s. 33–39.

tematyki wyczerpującej; zostały dobrane jako funkcje relewantne z perspektywy racjonalności aksjologicznej prawa. Analiza ma charakter teoretyczno-prawny.

2. Dyskurs jako kategoria analizy prawa – uwagi metodologiczne

Przyjęcie dyskursu jako kategorii analizy prawa oznacza odejście od statycznego ujmowania norm prawnych na rzecz perspektywy procesualnej. W tym ujęciu prawo nie jest jedynie rezultatem stanowienia norm, lecz procesem, w którym sens normatywny konstytuuje się w toku argumentacji prowadzonej na etapie legislacyjnym, interpretacyjnym oraz aplikacyjnym⁵. Dyskurs legislacyjny jest pierwszym i fundamentalnym etapem tego procesu, ponieważ w jego ramach kształtowane są pojęcia prawne, cele regulacji oraz uzasadnienia, do których później odwołują się praktyki interpretacyjne i orzecznicze. W konsekwencji analiza dyskursu legislacyjnego stanowi narzędzie wyjaśniania normatywnego sensu prawa.

Pod względem metodologicznym oznacza to koncentrację nie na tekście prawnym, lecz na uzasadnieniach projektów ustaw, przebiegu debat parlamentarnych, pracach komisji oraz kontekście aksjologicznym. Analiza dyskursu legislacyjnego pozwala uchwycić racje, które legły u podstaw określonych rozwiązań prawnych, a także sposób ich publicznego uzasadniania. Dyskurs rozumiany jest tu jako struktura argumentacyjna – istotne jest to, które twierdzenia normatywne formułowano, jak je uzasadniano, jakie kontrargumenty podnoszono i w jaki sposób je odpierano.

5 Zob. M. Zirk-Sadowski, T. Grzybowski, *Udział sądów najwyższych w legitymizacji polskiego porządku prawnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 5 (68), s. 116 i n.

W takim ujęciu sam tekst ustawy jest wynikiem wcześniejszego sporu argumentacyjnego.

„Negocjowanie znaczeń” należy rozumieć dosłownie: jako proces, w którym znaczenia pojęć prawnych są przedmiotem sporu, doprecyzowania i kompromisu.

W praktyce badanie dyskursu legislacyjnego można prowadzić na trzech poziomach. Po pierwsze, poziom semantyczny: analiza pojęć, definicji legalnych i sposobów nazywania zjawisk społecznych. Po drugie, poziom pragmatyczny: analiza deklarowanych celów regulacji, doboru instrumentów oraz przewidywanych skutków. Po trzecie, poziom aksjologiczny: identyfikacja wartości i zasad, które stanowią tło decyzji normatywnych, a także sposobu rozwiązywania potencjalnych kolizji wartości. Dopiero łączne ujęcie tych trzech poziomów pozwala odtworzyć to, co w praktyce „znaczy” dana norma – nie tylko co nakazuje lub zakazuje, ale też dlaczego i jak powinna być rozumiana.

3. Dyskurs legislacyjny jako mechanizm aktywnego kształtowania rzeczywistości prawnej

Prawo bywa ujmowane jako reakcja na już istniejące zjawiska społeczne. Ujęcie to nie oddaje jednak w pełni charakteru procesu legislacyjnego we współczesnym państwie prawa. Dyskurs legislacyjny nie polega wyłącznie na odwzorowywaniu rzeczywistości społecznej w języku norm, lecz aktywnie współtworzy sens tej rzeczywistości, nadając określonym zjawiskom status prawny, aksjologiczny i symboliczny. Ustawodawca nie tylko „opisuje” problemy, ale konstruuje ich tożsamość prawną: decyduje, co podlega regulacji, które elementy uznać za relewantne oraz jakie skutki prawne z nich wynikają.

Na potrzeby niniejszego artykułu przez dyskurs legislacyjny rozumie się zinstytucjonalizowany proces komunikacyjny, w ramach którego dochodzi do publicznego formułowania, uzasadniania i krytycznej konfrontacji racji normatywnych poprzedzających ustanowienie prawa. W tym sensie dyskurs legislacyjny jest jednocześnie:

- formą komunikacji polityczno-prawnej;
- procesem tworzenia znaczeń normatywnych;
- mechanizmem legitymizacyjnym.

Tak rozumiany dyskurs legislacyjny w istotny sposób wpływa na percepcję rzeczywistości przez obywateli. Przykładowo, zmiana terminologii prawnej odnoszącej się do osób z niepełnosprawnościami, mniejszości czy migrantów niesie za sobą nie tylko korektę języka, ale i redefinicję ich statusu społecznego oraz relacji z państwem. Dyskurs ten staje się narzędziem inkluzji lub wykluczenia, afirmacji lub marginalizacji⁶.

Aktywność dyskursu legislacyjnego przejawia się również w normatywizowaniu zjawisk, które wcześniej były poza zakresem regulacji prawnej. Wprowadzanie przepisów dotyczących nowych technologii, zmian klimatycznych czy bioetyki pokazuje, że prawo – poprzez swój język i logikę – wytwarza ramy poznawcze, interpretacyjne i organizacyjne dla złożonych problemów współczesności⁷. Tym samym ustawodawca nie tylko odpowiada na rzeczywistość, ale ją współtworzy poprzez selekcję faktów, przypisywanie im znaczeń, hierarchizowanie wartości i nadawanie im formy normy prawnej. Dyskurs legislacyjny nie jest więc biernym odwzorowa-

6 Zob. R. Mędrzycki, *Wybrane aspekty aksjologii prawa tworzonego w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 442 i n.

7 Zob. np. M. Łaszewska-Hellriegel, *Autonomia prawa wobec problemów bioetycznych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2024, nr 4, s. 86 i n.

niem świata, lecz aktywnym instrumentem jego rekonfiguracji. Dyskurs legislacyjny ma zatem wymiar perspektywny – nie tylko porządkuje to, co istnieje, lecz także wyznacza ramy przyszłych sporów przez narzucenie kategorii pojęciowych. Przykładowo, wprowadzając klauzulę interesu publicznego, ustawodawca, decydując o jej użyciu i kontekście, w istocie współdecyduje o przyszłej mapie argumentów, którymi będą posługiwać się m.in. organy administracji i sądy⁸.

Z punktu widzenia jakości prawa szczególnie istotne jest, aby dyskurs legislacyjny przewidywał sytuacje graniczne i potencjalne konflikty. Im bardziej regulacja opiera się na pojęciach niedookreślonych, tym większe znaczenie mają uzasadnienia, wytyczne interpretacyjne i publicznie ujawnione racje. W praktyce to właśnie one stają się „miękką częścią” normy: nie mają postaci przepisu, ale wyznaczają racjonalny kierunek rozumienia regulacji. W tym sensie dyskurs legislacyjny współtworzy nie tylko treść norm, lecz również ich przyszłą wykonalność i społeczny odbiór.

4. Rekonstrukcja woli racjonalnego ustawodawcy

W literaturze przedmiotu akcentuje się, iż koncepcja racjonalnego ustawodawcy stanowi immanentną cechę polskiej kultury prawnej⁹. Jednym z kluczowych wyzwań interpretacyjnych i normotwórczych w obrębie dyskursu legislacyjnego jest rekonstrukcja woli racjonalnego ustawodawcy, który charakteryzuje się następującymi cechami:

8 Zob. np. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 września 2021 r., II SA/Go 584/21, LEX nr 3226241.

9 M. Zirk-Sadowski, *Instytucjonalny i kulturowy wymiar integracji prawnej* [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999, s. 41.

„1) [...] posługuje się adekwatnymi środkami do wyrażenia swojej intencji,

2) [...] skutecznie realizuje swoje cele,

3) [...] nie narusza wartości chronionych w systemie prawa”¹⁰.

Tradycyjnie pojęcie „racjonalnego ustawodawcy” odwołuje się do intencji organu prawodawczego, który uchwalił daną ustawę. W rzeczywistości jednak proces legislacyjny jest wieloetapowy, wielogłosowy i nacechowany kompromisem politycznym, co czyni odnalezienie jednej, spójnej „woli ustawodawcy” niełatwym zadaniem.

W praktyce ustawodawczej rekonstrukcja tej woli może przebiegać poprzez analizę materiałów źródłowych, takich jak uzasadnienia projektów ustaw, przebiegi debat parlamentarnych, opinie komisji sejmowych, a nawet publiczne wypowiedzi przedstawicieli rządu i opozycji. W tym znaczeniu dyskurs legislacyjny staje się przestrzenią negocjowania znaczeń, w której konkretna norma prawna zyskuje swój sens **w wyniku procesu wzajemnych oddziaływań uczestników dyskursu**¹¹.

Z perspektywy teorii dyskursu szczególne znaczenie ma rozróżnienie pomiędzy intencją polityczną a racją normatywną. Intencja polityczna odnosi się do celów, interesów lub strategii poszczególnych aktorów procesu legislacyjnego. Natomiast racja normatywna stanowi uzasadnienie, które może zostać przedsta-

10 M. Suska, *Kto jest prawodawcą? Rozważania na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 1, s. 67.

11 Na gruncie amerykańskiej teorii prawa ten sposób wykładni stanowi przykład wykorzystania teorii intencjonalistycznych. Jak wyjaśnia A. Borowicz, ich istotą „[...] jest dążenie do interpretowania prawa w sposób zgodny z zamierzeniami i przekonaniem uczestników procesu legislacyjnego. Za podstawowe źródło ustaleń co do treści tych zamierzeń i przekonań przyjmuje się materiały dokumentujące przebieg procesu legislacyjnego” (A. Borowicz, *Argument interpretacyjny odwołujący się do woli rzeczywistego prawodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXIX, s. 11).

wione i obronione w dyskursie praktycznym jako słuszne z punktu widzenia przyjętych zasad i wartości. Rekonstrukcja woli racjonalnego ustawodawcy polega na identyfikacji racji, które – niezależnie od faktycznych motywów politycznych – mogą zostać uznane za normatywnie relewantne i intersubiektywnie kontrolowalne.

Należy przypomnieć, że „wola ustawodawcy” nie może być pojmowana jako wyłącznie polityczna intencja większości parlamentarnej, lecz musi obejmować także aksjologiczne założenia systemu prawa, zwłaszcza wartości konstytucyjne. Sądy administracyjne, interpretując przepisy, odwołują się do tej głębszej warstwy legislacyjnej, starając się odczytać nie tylko to, co ustawodawca powiedział, ale też to, co chciał w ten sposób osiągnąć, tym samym zapewniając stan, który M. Zirk-Sadowski nazwał „integracją całej normatywnej struktury społecznej, której część zaledwie stanowią reguły prawne”¹². Jak pokazują M. Zirk-Sadowski i T. Grzybowski, czasami wolę ustawodawcy należy wyinterpretować z „zamierzonego milczenia legislatora”, do którego odwołuje się argument *a contrario*, stanowiący „wyraz postawy interpretacyjnej, zakładającej nie tylko brak zbędnych (redundantnych) wyrażen w tekście prawnym, ale wręcz przypisującej określone znaczenie nieobecności pewnych treści w przepisach prawa”¹³.

Problem woli ustawodawcy ujawnia również napięcia między literalnym brzmieniem prawa a jego celem. Dyskurs legislacyjny powinien zatem dostarczać narzędzi do przełamywania takich napięć – wskazywać, że prawo nie jest zbiorem zamkniętych formuł, lecz systemem dynamicznym, w którym znaczenie przepisów

12 M. Zirk-Sadowski, *Integrująca rola sądów w życiu społecznym* [w:] *Dyskretny urok teorii. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Biernata*, red. J. Biernat, M. Pieniążek, Kraków 2024, s. 614.

13 M. Zirk-Sadowski, T. Grzybowski, *Argumentum a contrario*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 11, s. 3.

jest wynikiem dialogu interpretacyjnego. Jak bowiem słusznie podkreśla M. Zirk-Sadowski: „Dzięki dyskursywności prawa nawet w sytuacji niejasności reguł prawnych, przez kontekst normatywny życia społecznego, prawa stron są zawarte w prawie, choć nie w sposób bezpośredni. Sędzia nie buduje sensu normatywnego, opisując obiekt, który istnieje obiektywnie jako prawo. Prawo nie jest dla niego gotowe, zakończone w momencie, gdy wypowie je prawodawca. W teorii interpretacyjnej sędzia formułuje argumenty wspierające twierdzenia na temat praw i obowiązków podmiotów prawa”¹⁴. W tym kontekście warto też zauważyć, że dyskurs legislacyjny jest procesem, dzięki któremu może zmienić się sens prawa, nawet gdy nie zmieni się jego litera¹⁵.

Poszukiwanie woli racjonalnego ustawodawcy staje się także próbą znalezienia kompromisu między swobodą władzy ustawodawczej a wymogami racjonalności i sprawiedliwości. To właśnie na tym gruncie dyskurs legislacyjny styka się z dyskursem administracyjnym i sądowym, tworząc złożony system wymiany znaczeń i legitymizacji decyzji normatywnych.

Zgodnie z ujęciem J. Habermasa normy prawne pretendują do słuszności w takim stopniu, w jakim mogłyby uzyskać akceptację wszystkich zainteresowanych w warunkach nieskrępowanego dyskursu praktycznego¹⁶. R. Alexy rozwija tę myśl, wskazując, że racjonalność prawa zależy od możliwości jego uzasadnienia zgodnie z regułami argumentacji¹⁷. Rekonstrukcja woli ustawodawcy jest zatem pomostem pomiędzy dyskursem legislacyjnym a dyskursem

14 M. Zirk-Sadowski, *Integrująca rola...*, *op. cit.*, s. 614.

15 Por. B. Janiszewska, *Z tej strony stołu – uwagi praktyka o roli orzecznictwa sądów w systemie prawa* [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Warszawa 2016, s. 156.

16 J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 636 i n.

17 *Ibidem*, s. 626 i n.

interpretacyjnym, umożliwiając zachowanie ciągłości normatywnej pomiędzy stanowieniem a stosowaniem prawa.

Spójność dyskursu legislacyjnego ma znaczenie praktyczne – umożliwia budowanie „wspólnego języka” między ustawodawcą, administracją i sądami. Jeżeli racje są jasno sformułowane, a cele regulacji spójne, wówczas łatwiej o przewidywalność praktyki stosowania prawa. W przeciwnym razie ciężar dopowiadania sensu spada na wykładnię, co wzmacnia ryzyko rozbieżności interpretacyjnych i podważa zaufanie do prawa jako systemu racjonalnego. W tym kontekście integrująca rola sądów polega nie tylko na rozstrzygnięciu sporów, ale również na stabilizowaniu znaczeń normatywnych tam, gdzie niedostatki dyskursu legislacyjnego doprowadziły do rozbieżności w wykładni przepisów prawa dokonywanej przez sądy.

5. Dyskurs legislacyjny a luka aksjologiczna

Prawo, nawet najbardziej spójne systemowo, nie jest w stanie przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji życiowych ani w pełni odzwierciedlić zróżnicowanych wartości współczesnych społeczeństw. „Dynamika rozwoju społecznego ma sprawiać, że występowanie różnego typu braków w systemie prawnym należy traktować jako prawidłowość tego rozwoju”¹⁸. W rezultacie w procesie legislacyjnym – jak i w późniejszym stosowaniu prawa – pojawiają się tzw. luki aksjologiczne. I chociaż wśród badaczy zagadnienia luk normatywnych: „Nadal nie do końca bowiem wiadomo, co dokładnie należy rozumieć przez pojęcie luki w prawie, jak powinno się definiować poszczególne rodzaje takiej luki oraz

18 P.T. Skoczyłoda. *O różnicy między luką w prawie a milczeniem prawodawcy*, „Państwo i Prawo” 2025, nr 4, s. 132.

kiedy można definitywnie stwierdzić, że doszło do tego typu luki usunięcia¹⁹, na potrzeby dalszych rozważań przyjmuję, iż pod pojęciem luki aksjologicznej należy rozumieć sytuację, w której z obowiązujących przepisów – nawet interpretowanych systemowo – w sposób dostatecznie intersubiektywnie kontrolowalny nie da się odtworzyć hierarchii wartości relewantnych dla poszukiwanego rozstrzygnięcia²⁰. Z perspektywy teorii dyskursu luka aksjologiczna bywa konsekwencją osłabienia relacji między światem życia a systemem prawa. Gdy proces legislacyjny ulega nadmiernej technicyzacji, normy prawne funkcjonują jako instrumenty regulacyjne pozbawione głębszego uzasadnienia aksjologicznego. Dyskurs legislacyjny umożliwia identyfikację oraz redukcję takich deficytów poprzez konfrontację konkurujących systemów wartości i argumentów. Proces ten może dokonywać się zarówno w czasie tworzenia aktu normatywnego, jak i na etapie późniejszej interpretacji oraz stosowania przepisów. W obu przypadkach istotna jest obecność dyskursu wskazującego, które wartości powinny być preferowane, które potrzeby społeczne wymagają uwzględnienia oraz jak rozwiązywać kolizje interesów.

19 M. Koszowski, *O lukach w prawie rzadko spotykanych słów kilka*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2013, nr 1, s. 109.

20 Inne definicje pojęcia „luka aksjologiczna” przytacza M. Słupczewski, pisząc: „Zdaniem K. Radzikowskiego »Luka aksjologiczna występuje wtedy, gdy nie tyle brak jest przepisów do funkcjonowania danej instytucji prawnej, co brak jest przepisów, które nadawałyby tej instytucji kształt pożądany z punktu widzenia wartości, jakie powinny cechować system prawny«. [...] Jak wskazuje [...] B. Brzeziński, z luką aksjologiczną mamy do czynienia wówczas, gdy brakuje uregulowań prawnych, które nie są co prawda niezbędne do funkcjonowania instytucji prawnej (tak, jak ma to znaczenie w przypadku luki konstrukcyjnej), ale – zdaniem interpretatora – brak jest przepisów, które nadawałyby tej instytucji kształt respektujący określone wartości, jakie powinny cechować dobre prawo. [...] Zdaniem W. Steppy, luka aksjologiczna jest luką pozorną, gdyż ten stan rzeczy pozostaje poza regulacją z intencji prawodawcy” (M. Słupczewski, *Rozumowanie per analogiam w prawie podatkowym*, Warszawa 2023, s. 45–47).

Typowym przykładem wypełniania luki aksjologicznej może być legislacja dotycząca sztucznej inteligencji – dziedziny, w której dynamiczny rozwój technologiczny wyprzedza refleksję prawną²¹. Brak jednoznacznych regulacji motywuje poszukiwanie nowych rozwiązań, np. w postaci systemów etycznych mogących wyznaczać kierunek przyszłej regulacji. Jedną z takich propozycji jest koncepcja pięciu filarów dobrego społeczeństwa AI zaproponowana przez L. Floridi, obejmująca:

„1) czynienie dobra (*beneficence*), rozumiane jako wspieranie dobrobytu, ochrona godności i działanie na rzecz planety;

2) nieczynienie krzywdy (poszanowanie prywatności, zapewnienie bezpieczeństwa, ostrożność w projektowaniu rozwiązań AI);

3) zachowanie metaautonomii człowieka, czyli pozostawienie kontroli w jego rękach i odwracalność procesów dotyczących autonomii maszyny na każdym etapie jej działania;

4) sprawiedliwość (wyeliminowanie niesprawiedliwej dyskryminacji, sprawiedliwy podział i dystrybucja dóbr, wspieranie solidarności) oraz

5) „wyjaśnialność” (*explicability*) tożsama z umożliwieniem zrozumienia działania AI (jako odpowiedź na pytanie »jak to działa?«), jej rozliczalnością, czyli możliwością przypisania odpowiedzialności za konkretne działania AI (jako odpowiedź na pytanie »kto jest odpowiedzialny za to, że tak działa?«), a także jej transparentnością (jako odpowiedź na pytanie »dlaczego to tak działa?«)”²².

21 R. Stefanicki, *Sztuczna inteligencja tworzona przez człowieka, ukierunkowana na osobę ludzką i przez nią kontrolowana*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 1, s. 9.

22 K.M. Gołąb, *Moralność sztucznej inteligencji* [w:] *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński, Warszawa 2023, s. 314.

W takim wypadku dyskurs legislacyjny pozwala budować aksjologiczną podstawę przyszłego prawa i wskazywać kierunki jego rozwoju.

Strategia wypełniania luki aksjologicznej może również polegać na rozciągnięciu istniejącej już tkanki aksjologicznej prawa administracyjnego na krystalizujące się nowe zjawiska, tak jak czynią to np. M. Wierzbowski i J. Róg-Dyrda, przekonując o korzyściach płynących z zastosowania AI w postępowaniu administracyjnym: „Wśród szans należy przede wszystkim wskazać na usprawnienie działania, w tym w szczególności automatyzację procesów przeprowadzanych dotychczas przez człowieka. W konsekwencji powinno to prowadzić do przyspieszenia postępowania, a także obniżenia kosztów działalności administracji publicznej. Ogromną zaletą AI jest to, że wykorzystywane algorytmy są w stanie w krótkim czasie analizować znaczne zasoby danych (tj. duże zbiory danych – ang. *big data*). Jedną z zasad postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 12 k.p.a. zasada szybkości i prostoty postępowania, niekiedy nazywana zasadą ekonomiki procesowej. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 12 § 1 k.p.a.). Jednym z takich środków, przy założeniu powszechności cyfryzacji i poniesienia kosztów niezbędnych na wyposażenie organów administracji w odpowiednie instrumenty, może być właśnie wykorzystanie AI do załatwienia indywidualnej sprawy (art. 1 pkt 1 k.p.a.). Co więcej, powinno to w rzeczywistości umożliwić również dotrzymanie podstawowego, przyjętego przez ustawodawcę, terminu załatwienia sprawy. Kodeks postępowania administracyjnego, o czym niekiedy zapominamy, wyraźnie wskazuje w art. 12 § 2, że sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione

niezwłocznie"²³. Jest to przykład ewolucyjnego dyskursu legislacyjnego. Autorzy przytoczonej wypowiedzi nie dekonstruują dotychczasowego porządku, lecz dokonują jego adaptacji, udowadniając, iż wykorzystanie AI do załatwienia sprawy indywidualnej w postępowaniu administracyjnym wcale nie musi zagrażać podstawowym zasadom prawa administracyjnego, lecz wręcz przeciwnie – może je w pełni realizować, o ile AI zostanie odpowiednio zaprogramowana. Zatem nowe zjawiska nie muszą oznaczać konieczności zerwania z dotychczasową aksjologią. Dzięki dyskursowi legislacyjnemu prowadzonemu w nurcie ewolucyjnej transformacji prawa AI może stanowić instrument służący pełniejszemu urzeczywistnieniu aksjologicznych podstaw administracji.

Dyskurs legislacyjny redukuje więc ryzyko luk aksjologicznych na dwa sposoby. Po pierwsze, przez wyraźne artykułowanie wartości, które regulacja ma realizować (np. ochrona określonych dóbr, zapewnienie równości, wzmocnienie bezpieczeństwa, zwiększenie efektywności administracji). Po drugie, przez wskazywanie kryteriów rozstrzygania konfliktów wartości (np. proporcjonalność, adekwatność środków, konieczność ochrony interesu publicznego). W praktyce szczególnie istotnym elementem są uzasadnienia ustaw: jeśli mają charakter wyłącznie opisowy albo sprawozdawczy, nie pełnią funkcji aksjologicznej; jeśli natomiast ujawniają argumenty i wagi przypisane wartościom, stają się realnym narzędziem stabilizowania interpretacji.

Jednakże wypełnianie luk aksjologicznych może budzić kontrowersje, gdyż do debaty prawniczej wprowadza elementy

23 M. Wierzbowski, J. Róg-Dyrda, *Szanse, zagrożenia i bariery prawne związane z wykorzystaniem sztucznej inteligencji w kontekście zasad postępowania administracyjnego* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 796.

sporu światopoglądowego. Rola ustawodawcy nie może ograniczać się jedynie do technicznego formułowania przepisów, lecz musi polegać na odpowiedzialnym rozstrzygnięciu konfliktów wartości. Tylko wtedy możliwe jest stworzenie prawa, które będzie nie tylko skuteczne, ale i sprawiedliwe. W tym kontekście dyskurs legislacyjny staje się mechanizmem etycznej korekty systemu prawa – pozwala reagować na przemiany społeczne, wzrost świadomości obywatelskiej, pojawianie się nowych wartości. W ten sposób prawo nie jest zamrożonym zbiorem norm, ale żywym organizmem, który dzięki otwartemu dyskursowi może się rozwijać i adaptować do zmieniających się realiów.

6. Dyskurs legislacyjny a jakość prawa

Jakość prawa w nowoczesnym państwie prawa nie może być sprowadzana tylko do poprawności techniczno-legislacyjnej ani do formalnej spójności systemu norm. Choć elementy te pozostają istotne, nie wyczerpują problematyki jakości prawa rozumianej jako zdolność systemu prawnego do stabilnego i racjonalnego regulowania relacji społecznych. W tym sensie jakość prawa ma wymiar nie tylko formalny, ale też komunikacyjny i aksjologiczny, ściśle powiązany z przebiegiem dyskursu legislacyjnego.

Pewność prawa tradycyjnie wiązana jest z jasnością i stabilnością regulacji oraz z przewidywalnością konsekwencji prawnych określonych zachowań. Ujęcie to, choć trafne, wymaga uzupełnienia o perspektywę dyskursywną. Pewność prawa nie polega bowiem wyłącznie na możliwości odczytania normy z tekstu prawnego, lecz także na zdolności adresatów do zrozumienia racji, które legły u podstaw jej ustanowienia. Innymi słowy, pewność prawa obejmuje również przewidywalność argumentacyjną – możliwość rekonstrukcji uzasadnienia normy w świetle wartości

i celów deklarowanych w procesie legislacyjnym. W tym aspekcie dyskurs legislacyjny pełni funkcję kluczowego mechanizmu budowania pewności prawa. Transparentność procedur, dostępność uzasadnień projektów ustaw oraz realna debata parlamentarna umożliwiają adresatom norm zapoznanie się z motywami, które przesądziły o przyjęciu określonych rozwiązań. Dzięki temu prawo nie jawi się jako zbiór arbitralnych nakazów, lecz jako system norm opartych na rozpoznawalnych i komunikowalnych racjach. Natomiast brak takiego dyskursu prowadzi do sytuacji, w której normy prawne są formalnie obowiązujące, ale aksjologicznie nieczytelne, a to zwiększa podatność praktyki stosowania prawa na zmienność i doraźność.

Bezpieczeństwo prawne, rozumiane jako ochrona jednostki przed nieprzewidywalnymi i nagłymi zmianami prawa, również pozostaje w ścisłym związku z jakością dyskursu legislacyjnego. Proces stanowienia prawa, który nie zapewnia odpowiedniego czasu na debatę i refleksję nad skutkami regulacji, sprzyja przyjmowaniu rozwiązań doraźnych i niespójnych. W efekcie system prawa traci zdolność do pełnienia funkcji stabilizującej, a adresaci norm są narażeni na częste i trudne do przewidzenia zmiany ich sytuacji prawnej. Z perspektywy aksjologii państwa prawa problemem nie jest sama zmienność regulacji, lecz jej nieprzewidywalność i brak racjonalnego uzasadnienia.

Dyskurs legislacyjny odgrywa w tym zakresie rolę prewencyjną, bowiem umożliwia identyfikację potencjalnych konsekwencji projektowanych regulacji jeszcze przed ich wejściem w życie. Stanowiska zainteresowanych podmiotów oraz debata parlamentarna pozwalają ujawnić ryzyka związane z określonymi rozwiązaniami oraz dokonać korekt na etapie legislacyjnym. Tym samym dyskurs ten przyczynia się do wzmacniania bezpieczeństwa prawnego poprzez redukcję niepewności normatywnej, a także przez eli-

minowanie sprzeczności celów regulacyjnych, które w praktyce prowadzą do chaosu interpretacyjnego.

Zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest kolejnym elementem jakości prawa, który nie może być analizowany w oderwaniu od dyskursu legislacyjnego. Ta zasada to wyraz konstytucyjnej lojalności państwa wobec obywateli. Wymaga, aby władza publiczna działała w sposób przewidywalny, uczciwy i zgodny z wyrażonymi wcześniej obietnicami lub deklaracjami. Naruszenie tej zasady prowadzi do erozji autorytetu prawa, a w rezultacie – do spadku legitymizacji władzy. Dyskurs legislacyjny może służyć jako mechanizm odbudowy tego zaufania: jeśli tworzenie prawa odbywa się w sposób transparentny, z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, jeśli projekty są konsultowane i otwarcie uzasadniane – to samo prawo zyskuje większą akceptację społeczną²⁴.

7. Dyskurs legislacyjny a legitymizacja władzy publicznej

W nowoczesnych społeczeństwach legitymizacja władzy publicznej nie może opierać się wyłącznie na formalnej legalności. W warunkach pluralizmu aksjologicznego wymaga ona możliwości racjonalnego uzasadnienia decyzji normatywnych wobec adresatów prawa. Na tej płaszczyźnie dyskurs legislacyjny stanowi warunek trwałości legitymizacji – prawo, które nie potrafi uzasadnić swoich rozstrzygnięć, może być skuteczne krótkoterminowo, lecz będzie

24 Więcej na temat zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zob. J. Węglińska, *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne” 2020, nr 42, s. 173–183.

słabiej odporne na spory społeczne i instytucjonalne, a także na kryzysy zaufania.

W ujęciu J. Habermasa prawo uzyskuje legitymizację wówczas, gdy może być postrzegane jako wynik racjonalnego dyskursu praktycznego, w którym uczestnicy mogliby zaakceptować normę jako słuszną. R. Alexy uzupełnia tę perspektywę, wskazując, że racjonalność prawa opiera się na gotowości władzy publicznej do poddania treści norm krytyce argumentacyjnej – normy powinny być uzasadnialne zgodnie z regułami dyskursu praktycznego. Dyskurs legislacyjny pełni zatem funkcję filtra legitymizacyjnego: oddziela normy, które można obronić w języku racji publicznych, od norm opierających się jedynie na sile decyzyjnej.

W konsekwencji im bardziej proces stanowienia prawa umożliwia realną wymianę argumentów, tym większa jest szansa, że przyjęte regulacje będą postrzegane jako słusne, a nie tylko skuteczne. Legitymizacja ma charakter dynamiczny: jest podtrzymywana lub osłabiana w miarę tego, jak instytucje publiczne potrafią uzasadniać swoje rozstrzygnięcia w sposób publicznie kontrolowalny. Z tego względu jakość dyskursu legislacyjnego stanowi realny zasób instytucjonalny państwa – wpływa na stabilność porządku prawnego bez konieczności sięgania po środki przymusu.

Warto podkreślić, że legitymizacja dyskursywna nie jest tożsama z konsensusem. W pluralistycznych społeczeństwach pełna zgoda co do treści norm jest rzadkością. Istotne jest raczej to, czy spór został przeprowadzony w sposób pozwalający uznać rozstrzygnięcie za wynik racjonalnej procedury i argumentów, a nie jedynie za efekt przewagi politycznej. Taka legitymizacja proceduralno-argumentacyjna jest szczególnie ważna w obszarach, gdzie prawo ingeruje w sferę praw i wolności: im większa ingerencja, tym wyższe powinny być standardy uzasadnienia.

8. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że dyskurs legislacyjny stanowi kluczowy element współczesnego procesu stanowienia prawa, którego znaczenie wykracza daleko poza wymiar formalno-proceduralny. Nie jest on jedynie fazą poprzedzającą przyjęcie aktu normatywnego, lecz przestrzenią, w której konstytuuje się sens normatywny prawa poprzez artykulację, konfrontację oraz uzasadnianie wartości i racji pretendujących do powszechnego obowiązywania. Zatem jakość prawa nie zależy wyłącznie od poprawności technicznej regulacji, lecz w znaczącym stopniu od jakości argumentacji obecnej na etapie legislacyjnym.

Ujęcie dyskursu legislacyjnego w perspektywie racjonalności komunikacyjnej pozwala dostrzec, iż normy prawne nie są wyłącznie instrumentami sterowania zachowaniami, lecz roszczeniami do słuszności, które muszą być uzasadnione wobec adresatów. Prawo, aby mogło pełnić funkcję integracyjną, musi być zdolne do komunikowania racji, które legły u podstaw jego ustanowienia. Dyskurs legislacyjny odgrywa rolę instytucjonalnego mechanizmu testowania tych racji przed ich utrwaleniem w systemie prawa.

Wykazano również, że rekonstrukcja woli racjonalnego ustawodawcy, redukcja luk aksjologicznych oraz zapewnienie pewności, bezpieczeństwa i zaufania do prawa tworzą spójny układ zależny od jakości dyskursu legislacyjnego. Brak transparentnej i racjonalnej argumentacji na etapie stanowienia prawa osłabia przewidywalność norm i zwiększa ryzyko arbitralności interpretacyjnej, co w dłuższej perspektywie przekłada się na spadek zaufania do instytucji publicznych. Właśnie dlatego „koszt” dyskursu legislacyjnego niskiej jakości często ujawnia się dopiero później – w sporach interpretacyjnych, w niestabilności praktyki administracyjnej i w konflikcie społecznym wokół stosowania norm.

Szczególne znaczenie należy przypisać relacji pomiędzy dyskursem legislacyjnym a legitymizacją władzy publicznej. W warunkach pluralizmu legitymizacja nie może opierać się tylko na legalności i skuteczności. Wymaga możliwości racjonalnego uzasadnienia decyzji normatywnych w sposób dostępny dla adresatów prawa. Dyskurs legislacyjny – jako przestrzeń publicznego uzasadniania norm – jest zatem jednym z podstawowych mechanizmów budowania stabilności porządku prawnego bez sięgania po logikę czysto władczą.

Podsumowując, dyskurs legislacyjny należy postrzegać jako jeden z fundamentalnych filarów nowoczesnego państwa prawa. Jego jakość decyduje nie tylko o treści stanowionych norm, ale też o ich społecznej akceptacji, stabilności systemu prawnego oraz trwałości legitymizacji władzy publicznej. Z tego względu analiza dyskursu legislacyjnego jest istotnym elementem refleksji nad prawem, które aspiruje do bycia nie tylko skutecznym, lecz także racjonalnym i aksjologicznie uzasadnionym porządkiem normatywnym.

Streszczenia

Dyskurs legislacyjny jako przestrzeń negocjowania znaczeń

Artykuł przedstawia dyskurs legislacyjny jako dynamiczny proces komunikacyjny, w którym normy nie tylko są formułowane, ale również uzasadniane i osadzone w kontekście społecznym. Wskazano, że dyskurs legislacyjny nie ogranicza się do technicznego tworzenia przepisów, lecz stanowi mechanizm artykulacji woli politycznej, integracji wartości konstytucyjnych i kształtowania rzeczywistości prawnej. Omówiono pięć kluczowych funkcji dyskursu: aktywne współtworzenie prawa, poszukiwanie woli ustawodawcy,

wypełnianie luk aksjologicznych, poprawę jakości prawa (w tym pewności i bezpieczeństwa prawnego) oraz legitymizację władzy publicznej. Dyskurs legislacyjny okazuje się więc przestrzenią negocjowania znaczeń i wartości, umożliwiającą adaptację prawa do zmieniających się realiów społecznych.

Słowa kluczowe: dyskurs legislacyjny, kształtowanie rzeczywistości prawnej, luka aksjologiczna.

Legislative discourse as a space for negotiating meaning

The article presents legislative discourse as a dynamic communication process through which norms are formulated, justified, and embedded in a social context. It is noted that legislative discourse is not confined to the technical creation of regulations, but rather constitutes a mechanism for expressing political intent, incorporating constitutional principles, and shaping legal reality. The five key functions of discourse discussed are: the active co-creation of law; seeking the will of the legislator; filling axiological gaps; improving the quality of law, including legal certainty and security; and legitimizing public authority. Legislative discourse is therefore a space for negotiating meanings and values, enabling the adaptation of law to changing social realities.

Keywords: legislative discourse, shaping legal reality, axiological gap.

Literatura

Alexy R., *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt nad Menem, 1983.

Borowicz A., *Argument interpretacyjny odwołujący się do woli rzeczywistego prawodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXIX,

- Gołąb K.M., *Moralność sztucznej inteligencji* [w:] *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński, Warszawa 2023.
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005.
- Janiszewska B., *Z tej strony stołu – uwagi praktyka o roli orzecznictwa sądów w systemie prawa* [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, red. T. Giaro, Warszawa 2016.
- Kilias J., *O problemach z kategorią legitymacji władzy politycznej. W stronę negatywnego pojęcia legitymacji*, „Studia Socjologiczne” 2005, nr 1.
- Koszowski M., *O lukach w prawie rzadko spotykanych słów kilka*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2013, nr 1.
- Łaszewska-Hellriegel M., *Autonomia prawa wobec problemów bioetycznych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2024, nr 4.
- Mędrzycki R., *Wybrane aspekty aksjologii prawa tworzonego w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Morawski L., *Filozofia prawa*. Toruń 2014.
- Oniszczyk J., *Filozofia i teoria prawa*. Warszawa 2012
- Raburski T., *Prawo podmiotowe. Etyka – prawo – polityka*. Poznań 2021, <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/67a0cdb3e3-47f8-81b8-2f874124b360/content> [dostęp: 2.01.2026 r.].
- Skoczyłoda P.T., *O różnicy między luką w prawie a milczeniem prawodawcy*, „Państwo i Prawo” 2025, nr 4.
- Słupczewski M., *Rozumowanie per analogiam w prawie podatkowym*, Warszawa 2023.

- Stefanicki R., *Sztuczna inteligencja tworzona przez człowieka, ukierunkowana na osobę ludzką i przez nią kontrolowana*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 1.
- Suska M., *Kto jest prawodawcą? Rozważania na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 1.
- Szczepankowska I., *Dyskurs prawny. Języki, teksty i konteksty*, Białystok 2016, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/15686/1/I_Szczepankowska_Dyskurs_prawny.pdf [dostęp: 24.07.2025 r.].
- Węglińska J., *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne” 2020, nr 42.
- Wierzbowski M., Róg-Dyrda J., *Szanse, zagrożenia i bariery prawne związane z wykorzystaniem sztucznej inteligencji w kontekście zasad postępowania administracyjnego* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.
- Zirk-Sadowski M., *Instytucjonalny i kulturowy wymiar integracji prawnej* [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999.
- Zirk-Sadowski M., *Integrująca rola sądów w życiu społecznym* [w:] *Dyskretny urok teorii. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Biernata*, red. J. Biernat, M. Pieniążek, Kraków 2024.
- Zirk-Sadowski M., Grzybowski T., *Argumentum a contrario*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 11.
- Zirk-Sadowski M., Grzybowski T., *Udział sądów najwyższych w legitymizacji polskiego porządku prawnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 5 (68).



Aleksandra Trachta

absolwentka kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, doktorantka w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie; autorka publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa samorządu terytorialnego i postępowania cywilnego.

ORCID: 0000-0003-4854-6494

Materialny zakres rządowego projektu ustawy i jego modele w postępowaniu prelegislacyjnym¹

1. Wprowadzenie

Tryb ustawodawczy stanowi jeden z wyznaczników, które konstytuują pojęcie ustawy w demokratycznym państwie prawnym². W tym ujęciu ustawa stanowi kompleks elementów materialnych i formalnych³. Znaczenie materialne ustawy nawiązuje do general-

1 Artykuł stanowi rozwinięcie tez wystąpienia wygłoszonego podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Legislacja w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.” (23.05.2025 r.).

2 M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2(25), s. 10.

3 A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalania ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 7.

nego i abstrakcyjnego charakteru jej norm, natomiast elementy formalne wiążą się z trybem dochodzenia ustawy do skutku.

Ustawa jest zatem aktem normatywnym uchwalanym przez parlament w specjalnej procedurze, do której uruchomienia niezbędna jest inicjatywa ustawodawcza, uznawana za fazę otwierającą postępowanie ustawodawcze⁴. Inicjatywa ustawodawcza warunkuje więc realizację przez parlament jego najważniejszej funkcji. Jednakże należy rozważyć, czy pojęcie trybu ustawodawczego swoim zakresem obejmuje również fazę poprzedzającą wykonanie inicjatywy ustawodawczej, a więc fazę opracowania projektu ustawy.

Prima facie można by stwierdzić, że etap prac przygotowawczych nie jest częścią postępowania ustawodawczego. Samo opracowanie projektu ustawy nie wywołuje bowiem żadnych skutków prawnych. Mogą one powstać jedynie poprzez formalne wykonanie inicjatywy ustawodawczej. Problematyka ta wymaga jednak znacznie głębszej refleksji uwzględniającej szczegółowe kwestie związane z tym zagadnieniem. Tryb ustawodawczy powinien być bowiem rozpatrywany kompleksowo, a zatem – w zakresie poświęconych mu rozważań – na uwagę zasługują także te stadia, które poprzedzają wykonanie inicjatywy ustawodawczej⁵.

W prowadzonej analizie należy uwzględnić zróżnicowanie podmiotów inicjatywy ustawodawczej, których dotyczą wybrane unormowania. Kwestie te nie zostały uregulowane w sposób jednolity w stosunku do wszystkich podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu ustawy. Z tego punktu widzenia na szczególną uwagę zasługują rządowe projekty ustaw.

4 A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 116.

5 *Ibidem*.

Celem artykułu jest przedstawienie specyfiki rządowego postępowania prelegislacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem statusu Rady Ministrów⁶ jako inicjatora procesu stanowienia ustaw. W rozważaniach analizie zostaną poddane dwa konkurujące modele dotyczące zawartości materialnej (treściowej) rządowych projektów ustaw, które można rozpatrywać w ramach postępowania poprzedzającego wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez RM.

2. Pojęcie postępowania prelegislacyjnego i sposób jego ukształtowania w polskim porządku prawnym

Wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony podmiot na ogół powinno być poprzedzone odpowiednimi pracami przygotowawczymi⁷. Z tego względu od prawa inicjatywy ustawodawczej należy odróżnić etap polegający na opracowaniu projektu ustawy⁸. Jest on określany mianem „etapu przedinicjatywnego”, „postępowania prelegislacyjnego” lub „postępowania przedparlamentarnego”⁹. Poprzedza on bowiem moment złożenia projektu ustawy do odpowiedniego organu, którym w polskich warunkach ustrojowych jest Sejm.

Warto podkreślić, iż terminologia odnosząca się do fazy przygotowawczej nie jest jednolita. Spotykane są także inne nazwy dotyczące tego etapu, jak w szczególności „inicjowanie

6 Dalej: RM.

7 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 163.

8 J. Wawrzyniak, *Kilka uwag na temat inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 308.

9 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 163–164.

prac ustawodawczych” czy „inspiracja ustawodawcza”¹⁰. To ostatnie określenie nie wydaje się trafne. Przyjmuje się, że inspiracja ustawodawcza stanowi jedynie wskazanie potrzeby uchwalenia określonej ustawy i zwrócenie się do uprawnionych podmiotów z odpowiednim wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej¹¹. Faza prelegislacyjna jest natomiast związana z procedurą opracowywania projektu ustawy. Wyróżnienie fazy prelegislacyjnej dało podstawę do wyodrębnienia pojęcia inicjatywy ustawodawczej w dwóch znaczeniach – szerokim (obejmującym opracowanie projektu i jego złożenie) oraz wąskim (podkreślającym tylko samo złożenie projektu w odpowiednim organie)¹².

W tym miejscu należy rozważyć, czy faza prelegislacyjna jest umiejscowiona w ramach postępowania ustawodawczego, czy też poza nimi. W literaturze brak jest jednoznacznego stanowiska w tej kwestii, podobnie jak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹³. Trzeba jednak zauważyć, iż samo opracowanie projektu nie pozwala na „włączenie” fazy prelegislacyjnej do procesu stanowienia ustawy. Dopiero formalne wykonanie inicjatywy ustawodawczej poprzez złożenie projektu do „laski marszałkowskiej” sprawia, że faza ta staje się oficjalną „częścią” postępowania legislacyjnego¹⁴.

W polskim porządku prawnym faza przygotowania projektu została unormowana tylko w odniesieniu do Senatu i RM¹⁵.

10 J. Wawrzyniak, *Kilka uwag...*, *op. cit.*, s. 308.

11 L. Garlicki, *Artykuł 118 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 12.

12 J. Wawrzyniak, *Kilka uwag...*, *op. cit.*, s. 308.

13 P. Chybalski, *Komentarz do art. 118 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 465-466.

14 M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 17.

15 Do pewnego stopnia faza przygotowania projektu ustawy została uregulowana także w odniesieniu do tzw. inicjatywy obywatelskiej. Odpowiednie unormo-

Zatem dotyczy organów kolegialnych, w wypadku których prawidłowe ukształtowanie tej procedury znacząco usprawnia przebieg opracowania projektu. Postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu uregulowano w dziale IX uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu¹⁶. Natomiast przepisy regulujące rządowe postępowanie prelegislacyjne znajdują się w kilku aktach prawnych. Są to: uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁷, ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁸ i ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹⁹.

Unormowanie procedury prelegislacyjnej osobno w stosunku do Senatu i RM dodatkowo potwierdza celowość jej wyodrębnienia jako oddzielnego stadium postępowania ustawodawczego²⁰. Postępowanie prelegislacyjne nie zostało ukształtowane w sposób jednolity dla obu tych organów. Ich kompetencje charakteryzuje odmienna specyfika, która znajduje odzwierciedlenie w przygotowywanych przez nie projektach.

Status RM jako inicjatora procesu legislacyjnego jest szczególny. W praktyce parlamentarnej jest ona uznawana za podmiot będący „podstawowym” wnioskodawcą ustawodawczym²¹. To od

wania w tym zakresie można odnaleźć w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2120). Jednakże nie odnoszą się one typowo do sposobu opracowania projektu. W głównej mierze precyzują wymogi techniczne i organizacyjne, których dopełnienie jest niezbędne dla prawidłowego wykonania inicjatywy obywatelskiej; więcej na ten temat zob. J. Wawrzyniak, *Kilka uwag...*, *op. cit.*, s. 310.

16 T.j. M. P. z 2024 r. poz. 10 z późn. zm.

17 T.j. M. P. z 2024 r. poz. 806 z późn. zm.; dalej: regulamin pracy RM.

18 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 z późn. zm.; dalej: ustawa o RM.

19 T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 677.

20 M. Kudej, *Proces ustawodawczy...*, *op. cit.*, s. 17.

21 M. Kruk, *Prawo inicjatywy...*, *op. cit.*, s. 13–14.

niej pochodzi najwięcej projektów²². Wynika to z faktu, iż ustawy stanowią najważniejszy środek realizacji polityki państwa. Rządowe inicjatywy ustawodawcze dominują pod względem ilościowym nad propozycjami projektów ustaw zgłaszanymi przez pozostałe uprawnione podmioty²³. W polskim porządku prawnym to RM jest więc głównym inicjatorem postępowania legislacyjnego²⁴.

Z punktu widzenia rozważań zawartych w niniejszym artykule najistotniejszą rolę odgrywają regulacje dotyczące rządowego postępowania prelegislacyjnego. W porównaniu z wcześniejszymi regulacjami aktualnie obowiązujący Regulamin pracy RM zawiera szczegółowe unormowania odnoszące się do trybu przygotowywania projektów ustaw²⁵. Ich kompleksowe przedstawienie przekroczyłoby ramy tego artykułu, stąd zostaną zarysowane tylko najważniejsze etapy procedury prelegislacyjnej.

W tym kontekście decydujące znaczenie ma dział III Regulaminu pracy RM, który jest zatytułowany „Postępowanie z projektami dokumentów rządowych”. W rozumieniu § 19 ust. 1 pkt 1 Regulaminu projektem dokumentu rządowego jest w szczególności projekt ustawy. Dział III zawiera przepisy ogólne, dotyczące szerszej kategorii „projektów dokumentów rządowych”. Natomiast unormowania ściśle odnoszące się do projektów ustaw zamieszczono w rozdziale 3 działu IV Regulaminu pracy RM.

Etapy postępowania z projektami dokumentów rządowych, w tym z projektami ustaw, zostały wymienione w § 21 omawianego Regulaminu. Obejmują one:

1. opracowanie projektu;

22 K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemysł 2000, s. 33.

23 P. Chybalski, *Komentarz do art. 118...*, *op. cit.*, s. 475.

24 K. Eckhardt, *Udział organów...*, *op. cit.*, s. 33.

25 P. Chybalski, *Komentarz do art. 118...*, *op. cit.*, s. 474.

2. uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu;
3. rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw;
4. rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet RM;
5. rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia;
6. rozpatrzenie projektu przez RM.

Przywołane unormowania świadczą o tym, że rządowa procedura prelegislacyjna została ujęta w ścisłe ramy planistyczne²⁶. Obejmują one bardzo rozbudowaną, wieloetapową procedurę, która ma sprzyjać wszechstronnemu i kompleksowemu kształtowaniu treści rządowego projektu ustawy. Charakteryzuje się ona również wysokim stopniem sformalizowania. Omówienie wszystkich sześciu wymienionych etapów przekroczyłoby ramy niniejszego artykułu. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań decydujące znaczenie ma etap pierwszy, czyli opracowanie projektu ustawy.

3. Charakterystyka modeli dotyczących materialnego kształtu rządowego projektu ustawy w postępowaniu prelegislacyjnym

Proceduralne aspekty prac przygotowawczych nad projektem ustawy w sposób immanentny wiążą się z problematyką jego zawartości materialnej. Przypisuje się jej szczególnie duże znaczenie z punktu widzenia realizacji modelu racjonalnej działalności prawotwórczej²⁷. Zdaniem Sławomiry Wronkowskiej: „[...] nie da się opracować tekstu prawnego o odpowiednich walorach

26 M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. XXXVII.

27 S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 150–151.

formalnych, jeżeli nie rozstrzygnie się uprzednio wszystkich podstawowych problemów merytorycznych związanych z zamierzoną regulacją prawną”²⁸. Dla precyzyjnego ujęcia procedury prelegislacyjnej należy zatem podjąć próbę określenia materialnego zakresu projektowanej ustawy.

W tym zakresie zostaną omówione dwa konkurujące modele dotyczące zawartości materialnej (treściowej) rządowego projektu ustawy. Ich scharakteryzowanie należy jednak poprzedzić analizą aktualnie obowiązujących przepisów Regulaminu pracy RM, które dają podstawę do rekonstrukcji materialnego zakresu projektu ustawy w postępowaniu prelegislacyjnym. Przyjęta kolejność rozważań nie jest przypadkowa. Przeprowadzona analiza pozwoli na zobrazowanie i lepsze zrozumienie założeń, które legły u podstaw każdego z omawianych modeli. Umożliwi ona również dokonanie oceny, który z przedstawionych modeli został przyjęty w polskim porządku prawnym w odniesieniu do rządowego postępowania prelegislacyjnego.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na uregulowania znajdujące się w rozdziale 2 przewidzianym w ramach działu III Regulaminu pracy RM. Zawiera on unormowania poświęcone pierwszemu etapowi rządowej procedury prelegislacyjnej, który polega na opracowaniu projektu. Określono w nich wymagania, jakie muszą spełniać projekt ustawy i jego uzasadnienie.

Obowiązek opracowania projektu ustawy powstaje w kilku przypadkach. Wskazano je w § 24 ust. 1 pkt 1–4 Regulaminu pracy RM. Może on wynikać z odpowiednich przepisów, konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej, przyjętych strategii lub programów, dokonanych analiz i ocen stanu prawnego albo sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających

konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

Warto podkreślić, iż wyliczenie zawarte w § 24 ust. 1 pkt 1–4 Regulaminu pracy RM nie ma charakteru wyczerpującego. Konieczność opracowania projektu ustawy występuje bowiem także w innych wypadkach, które nie zostały wprost wskazane w tym przepisie. Jednym z nich jest zaistnienie incydentalnego zdarzenia powodującego potrzebę przygotowania projektu²⁹. Jako przykład regulacji ustawowej powstałej w wyniku wystąpienia zdarzenia o takim charakterze jest ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.³⁰. Inną podstawą podjęcia prac legislacyjnych jest obowiązek wykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

W myśl § 26 ust. 1 Regulaminu pracy RM projekt ustawy opracowuje się z uwzględnieniem wymagań określonych w przepisach odrębnych. Przepis ten daje podstawę do odkodowania zawartości materialnej rządowego projektu ustawy. Analizując jego znaczenie, można wyprowadzić wniosek, iż organ wnioskujący, przygotowując treść projektu, powinien uwzględnić nie tylko materię właściwą dla przedmiotu projektowanej regulacji, lecz także przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym. Ponadto redakcja tekstu projektu winna spełniać wymogi wynikające z rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³¹. W tym zakresie istotną funkcję pełnią również wytyczne udostępnione na stronie Rządowego Centrum Legislacji. Zostały

29 Tekst dostępny na stronie: <https://rci.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/opracowanie-projektu-ustawy/> [dostęp: 20.07.2025 r.].

30 Dz.U. 2010 nr 123 poz. 835.

31 T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

sformułowane w zbiorze zatytułowanym „Dobre praktyki legislacyjne”³². Dotyczą niektórych kwestii legislacyjnych oraz językowych.

Nieodłącznym elementem każdego projektu ustawy jest uzasadnienie. W przypadku projektu aktu normatywnego – w tym ustawy – jego sporządzenie przez organ uprawniony do opracowania projektu jest obligatoryjne. Uzasadnienie obejmuje dwa zasadnicze elementy – „część właściwą” oraz ocenę skutków regulacji³³. „Część właściwa” uzasadnienia projektu ustawy powinna zawierać: wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy; przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która powinna być unormowana; wykazanie różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie); oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej; ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Odrębną część uzasadnienia projektu ustawy stanowi OSR. Przedstawia ona wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, która zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM jest dokonywana jeszcze przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu.

Rozbudowane regulacje problematyki OSR zawiera § 28 ust. 2 Regulaminu pracy RM. Wyznaczają one minimalne elementy treściowe, które należy uwzględnić przy sporządzaniu OSR. Wśród nich w szczególności trzeba wymienić: wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny; informacje

32 Tekst dostępny na stronie: <https://rcl.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/opracowanie-projektu-ustawy/> [dostęp: 20.07.2025 r.].

33 Dalej: OSR.

o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu (tzw. prekonsultacjach), a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu; wskazanie źródeł finansowania czy też źródeł danych i założeń przyjętych do obliczeń. Wyliczenie to nie ma jednak charakteru enumeratywnego. Zatem w OSR możliwe jest zamieszczenie wszelkich innych informacji mających znaczenie dla jej rzetelnego sporządzenia. Dodatkowo w § 28 ust. 3 Regulaminu pracy RM przewidziano elementy, które obligatoryjnie muszą być uwzględnione w zakresie przygotowywania OSR projektu ustawy. Obejmują one zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu, określenie celu i istoty interwencji, a także porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

Warto podkreślić, iż OSR przedstawia się na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa RM zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jednakże konstrukcja formularza pozwala na umieszczenie w nim wszelkich – innych niż wymienione w przepisach – informacji istotnych dla wiarygodnego i kompleksowego przedstawienia OSR.

W kontekście prowadzonych rozważań odrębnej refleksji wymaga problematyka nieobowiązujących już przepisów statuujących wymóg przygotowania założeń do projektów ustawy. Został on wprowadzony w drodze nowelizacji Regulaminu pracy RM, która weszła w życie 1 kwietnia 2009 r.³⁴. Uchylony został natomiast z dniem 22 czerwca 2016 r.³⁵

Siedem lat obowiązywania tych regulacji skłania jednak do poczynienia kilku istotnych uwag w tym zakresie w kontekście ma-

34 Uchwała Rady Ministrów nr 38 z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. nr 20, poz. 246).

35 Uchwała Nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2016 poz. 494).

terialnego zakresu rządowego projektu ustawy. Unormowania te przewidywały, że załozenia do projektu ustawy miały obejmować zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy, istoty proponowanych rozwiązań oraz zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania. W unormowaniach tych podkreślono zatem, że załozenia do projektu ustawy powinny cechować się zwięzłością, która miała przejawiać się w ograniczeniu ich treści do najważniejszych elementów konstrukcji prawnej przyszłej ustawy³⁶. W Regulaminie pracy RM zawarto również wymóg nakazujący przedłożenie wraz z załozeniami do projektu ustawy tzw. testu regulacyjnego, zawierającego wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Załozenia do projektu ustawy przedstawiały zatem istotę projektowanych regulacji, natomiast test regulacyjny miał ukazywać prognozę ich oddziaływania³⁷.

Załozenia do projektu ustawy stanowiły więc dokument, w oparciu o który RM mogła podjąć decyzję o akceptacji proponowanych rozwiązań bądź ich odrzuceniu. Dopiero po przyjęciu założeń przez RM następowało opracowanie projektu ustawy³⁸. Celem takiego rozwiązania było przede wszystkim zapewnienie transparentności rządowej procedury prelegislacyjnej³⁹. Etap przygotowania założeń do projektu ustawy pozwalał RM ocenić celowość opracowania projektu ustawy, a także zapobiegać negatywnemu zjawisku inflacji prawa. Konieczność opracowania, a następnie przyjęcia założeń wydłużała jednak znacząco czas potrzebny do przeprowadzenia postępowania prelegislacyj-

36 M. Berek, *Rada Ministrów...*, *op. cit.*, s. 130–131.

37 *Ibidem*, s. 130–131.

38 M. Berek, *Załozenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3 (97), s. 14.

39 *Ibidem*, s. 15.

nego⁴⁰. Z tego względu przepisy statuujące te wymogi zostały uchylone.

Obecnie nie obowiązuje już zasada, w myśl której opracowanie projektu ustawy musi być poprzedzone przyjęciem przez RM założeń tego projektu. Jednak wciąż istnieje możliwość uprzedniego przedstawienia RM, Prezesowi RM lub wskazanemu organowi wewnętrznemu RM założeń projektu ustawy. Została ona przewidziana w § 99 pkt 2 lit. a Regulaminu pracy RM. Rozwiązanie to jest traktowane przez przepisy obowiązującego Regulaminu pracy RM jako tzw. tryb odrębny, który ma charakter wyjątku od zwykłego przebiegu postępowania prelegislacyjnego.

Przedstawione uwagi stanowią punkt wyjścia do scharakteryzowania dwóch różnych modeli dotyczących materialnego kształtu rządowego projektu ustawy. W tym obszarze można wskazać dwa konkurujące ze sobą rozwiązania.

Model pierwszy zakłada dążenie do całościowego opracowania wszystkich zagadnień będących przedmiotem projektu⁴¹. Celem takiego rozwiązania jest maksymalne usprawnienie procesu decyzyjnego. Umożliwia ono bowiem parlamentarzystom skoncentrowanie się na aspektach proceduralnych, zwalniając ich z konieczności dopracowywania merytorycznej treści projektu. W tym modelu obowiązek merytorycznego i wszechstronnego przygotowania projektowanych regulacji spoczywa na rządzie. Rozwiązanie to jest podyktowane szczególnym statusem rządu jako inicjatora postępowania ustawodawczego. Opiera się ono na założeniu, iż organ ten jest podmiotem, który dysponuje specjalistyczną wiedzą i odpowiednimi zasobami informacyjnymi w zakresie spraw będących przedmiotem projektów, których przygotowywanie mu powierzono.

40 *Ibidem*, s. 22.

41 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 167.

Model pierwszy wiąże się więc ściśle z racjonalizacją procesu prawotwórczego. Pozwala on skrócić czas na przeprowadzanie dyskusji w przedmiocie wszystkich kwestii objętych materia określonego projektu na forum parlamentu. Zastosowanie tego rozwiązania w praktyce wymaga jednak istnienia uregulowań precyzyjnie określających warunki dotyczące treści opracowywanych projektów. Powinny one szczegółowo wskazywać elementy, które obligatoryjnie muszą znaleźć się w regulacjach projektowanych przez rząd.

Natomiast drugi model podkreśla, że istotą fazy prelegislacyjnej nie jest kompleksowe determinowanie materii przyszłej ustawy. Jej ostateczny kształt powinien być bowiem rezultatem wspólnego wysiłku nie tylko samego rządu jako projektodawcy, lecz także parlamentu. Wskazany model akcentuje konieczność szerszego zaangażowania deputowanych w prace nad merytoryczną treścią projektu ustawy opracowanego przez rząd. W tym ujęciu ostateczny kształt materialnego zakresu projektu nie powinien zamykać się w sztywnych ramach procedury prelegislacyjnej. W jego tworzenie powinien być zaangażowany w szerokim stopniu również parlament. Model ten zakłada, iż tylko takie podejście gwarantuje materialną prawidłowość projektowanych rozwiązań.

Model drugi podkreśla zatem demokratyczny wymiar postępowania ustawodawczego, które stanowi efekt konfrontacji różnych poglądów na forum parlamentu⁴². Kładzie on nacisk na konieczność wszechstronnego i dogłębnego rozpatrzenia argumentów czy też stanowisk prezentowanych w trakcie debaty parlamentarnej. Takie podejście umożliwia wypracowanie i wybór optymalnego rozwiązania, po rozważeniu wszystkich możliwych wariantów poddanych analizie. Jednakże wiąże się ze znaczącym wydłużeniem

42 *Ibidem.*

czasu prac przebiegających na forum parlamentu. W praktyce może ono doprowadzić nawet do zjawiska „pisanie ustawy od nowa”, jeżeli propozycje zgłaszane przez parlamentarzystów będą wykraczały poza istotę rozwiązań przyjętą przez rząd w przedłożonym projekcie⁴³.

Drugi z omówionych modeli wywiera też określone skutki z punktu widzenia procedury prelegislacyjnej. Jej unormowanie nie powinno zawierać obszernych regulacji poświęconych poszczególnym etapom tworzenia treści rządowego projektu ustawy. Byłoby to niecelowe, biorąc pod uwagę konieczność późniejszego włączenia parlamentu w prace nad merytorycznym kształtem projektu i możliwość wprowadzania przez deputowanych zmian w jego obrębie, w tym takich zmian, które mogłyby prowadzić do całkowitej zmiany pierwotnych założeń projektu.

Wymogi treściowe stawiane rządowym projektom ustaw, zwłaszcza w kontekście ich uzasadnienia, a także stopień sformalizowania obowiązujących w tym obszarze procedur prowadzą do wniosku, że w polskim porządku prawnym przyjęto pierwszy z zaproponowanych modeli⁴⁴. Wybór tego rozwiązania jest trafny przede wszystkim ze względu na funkcję, jaką spełnia dla usprawnienia prac parlamentarnych. Oddaje także specyfikę szczególnego statusu RM jako podmiotu inicjującego postępowanie ustawodawcze. Dysponuje ona bowiem najlepszymi możliwościami informacyjnymi i technicznymi w zakresie precyzowania treści projektowanych przez nią regulacji. Z tego względu aktualny kształt unormowań dotyczących rządowego postępowania prelegislacyjnego zakłada możliwie dokładne i szczegółowe uregulowanie

43 S. Patyra, *Charakterystyka udziału Rady Ministrów w procesie legislacyjnym na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 199.

44 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 168.

przebiegu prac przygotowawczych, z wyodrębnieniem konkretnych etapów, podczas których opracowywane są poszczególne części składające się na materialny zakres projektu.

4. Od resortowości ku centralizacji prac przygotowawczych – wpływ ewolucji trybu postępowania prelegislacyjnego na materialny kształt rządowego projektu ustawy

W ramach rządowego procesu decyzyjnego poprzedzającego wykonanie inicjatywy ustawodawczej niebagatelną rolę odgrywa tryb przygotowywania i uzgadniania projektów, a także usuwania rozbieżności⁴⁵. Zagadnienie to ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia materialnego zakresu rządowego projektu ustawy. Organizacja i tryb pracy RM podczas postępowania prelegislacyjnego znacząco wpływają na merytoryczną jakość i spójność projektowanych regulacji. Zatem w sposób immanentny wiążą się z problematyką materialnego kształtu rządowego projektu ustawy i jego modeli. Sposób ukształtowania rządowego trybu prac przygotowawczych w Polsce jest ściśle skorelowany z wyborem pierwszego z dwóch przedstawionych modeli.

W polskim porządku prawnym jako regułę przyjęto zasadę resortowości, która odnalazła swój normatywny wyraz w art. 7 ust. 2 ustawy o RM⁴⁶. Oparta została na niej również rządowa procedura prelegislacyjna. Oznacza to, że postępowanie poprzedzające wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez RM jest koordynowane centralnie tylko w określonym zakresie⁴⁷. Rozwiązanie to może

45 M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 178.

46 A. Proksa, *Miejsce i rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1(35), s. 58.

47 *Ibidem*, s. 57.

mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla procesu tworzenia prawa.

Wśród pozytywnych cech resortowości wskazuje się zwłaszcza fakt, iż resort (ministerstwo lub urząd centralny) posiada specjalistyczną wiedzę i doświadczenie dotyczące regulacji prawnych mieszczących się w zakresie jego właściwości⁴⁸. Skupia on w sobie trzy czynniki, których udział umożliwia sprawne przeprowadzenie procedury prelegislacyjnej: polityczny, merytoryczny (ekspertki) i legislacyjny⁴⁹.

Drugim pozytywnym aspektem resortowości jest możliwość jednoznacznego przypisania odpowiedzialności za określony projekt ustawy konkretnemu ministrowi, który jest resortowo właściwy w zakresie jego przygotowania. Od ministra będącego „autorem” takiego projektu można oczekiwać, iż posiada niezbędną wiedzę o wszystkich aspektach projektowanej regulacji, w tym o jej skutkach⁵⁰.

Resortowy model tworzenia projektów ustaw ma również istotne wady, które można dostrzec w toku jego stosowania. Sprzyja koncentrowaniu się tylko na tych aspektach regulacji, które mieszczą się w zakresie właściwości poszczególnych ministerstw⁵¹. Mniejszą uwagę przywiązuje się wówczas do materii, które nie są z nią bezpośrednio związane. W rezultacie, w projektach pochodzących z różnych ministerstw mogą wystąpić liczne rozbieżności wśród proponowanych rozwiązań. Zjawisko to, określane mianem tzw. negatywnej koordynacji, jest jedną z najpoważniejszych wad resortowej formuły tworzenia prawa, bowiem wiąże się z ryzykiem

48 *Ibidem*, s. 57.

49 M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, *op. cit.*, s. 175.

50 A. Proksa, *Miejsce i rola...*, *op. cit.*, s. 58.

51 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 173.

dużych niespójności⁵². Niejednokrotnie dodatkowo pogłębia je zróżnicowany skład rządu i partii tworzących koalicję rządzącą⁵³.

Problem z zapewnieniem harmonizacji prac legislacyjnych w ramach poszczególnych ministerstw nie był jedynym mankamentem resortowości. Innym negatywnym skutkiem tego modelu tworzenia prawa była nadmierna skłonność poszczególnych ministerstw do realizacji partykularnych celów, z pominięciem założeń programowych rządu. Odstępowanie od wypełniania zasadniczych celów sformułowanych przez rząd niekorzystnie wpływało na jakość tworzonego prawa⁵⁴.

Z tych względów model resortowości był krytycznie oceniany od początku przemian demokratycznych, które miały miejsce na przełomie lat 80. i 90. XX w.⁵⁵ W celu poprawy sytuacji prezentowane były rozwiązania o różnorodnym charakterze. Wśród nich ważne miejsce zajmowała propozycja utworzenia wyspecjalizowanego organu centralnego, którego zadaniem byłoby opracowywanie rządowych projektów ustaw w oparciu o ujednoczone kryteria⁵⁶.

W celu złagodzenia negatywnych skutków formuły resortowej 1 stycznia 2000 roku zostało utworzone Rządowe Centrum Legislacji⁵⁷. Stosownie do art. 14a i art. 14b pkt 1 ustawy o RM jest to państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi RM, do zadań której należy m.in. zapewnianie koordynacji działalności legislacyjnej RM, Prezesa RM i innych organów administracji rządowej. Powołanie tej instytucji miało na celu zwiększenie spójności systemowej projektowanych regulacji⁵⁸. W myśl art. 14c ustawy

52 *Ibidem*, s. 173.

53 A. Proksa, *Miejsce i rola...*, *op. cit.*, s. 58.

54 *Ibidem*, s. 58.

55 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 173.

56 *Ibidem*, s. 173–174.

57 M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, *op. cit.*, s. 175.

58 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 175.

o RM Rządowe Centrum Legislacji zapewnia obsługę prawną RM m.in. poprzez opracowywanie rządowych projektów ustaw w trybie i na zasadach określonych w Regulaminie pracy RM, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów.

Liczne nowelizacje Regulaminu pracy RM i ustawy o RM dotyczące rządowego postępowania prelegislacyjnego są wyrazem jego powolnej, lecz wyraźnej ewolucji⁵⁹. Zmiany, które były dokonywane w tym obszarze, wskazują na stopniowe odstępowanie od formuły resortowej⁶⁰. Polegały one głównie na rozdzieleniu prac redakcyjno-legislacyjnych od fazy koncepcyjnej opracowania projektu ustawy⁶¹. Mimo starań w kierunku większej centralizacji prac przygotowawczych nie udało się całkowicie wyeliminować wszystkich mankamentów resortowej formuły tworzenia prawa⁶². Niewątpliwie jednak wprowadzone zmiany miały na celu dążenie do optymalizacji projektowanych rozwiązań i poprawy ich jakości. Dzięki nim dążono również do wzmocnienia wpływu RM na ostateczny, merytoryczny kształt projektu ustawy⁶³. Warto dodać, iż można byłoby rozważyć możliwość zwiększenia udziału rządu w procesie prawotwórczym poprzez powrót w szerszym zakresie do formuły ustawodawstwa delegowanego. Jest ona z powodzeniem stosowana w wielu innych współczesnych państwach demokratycznych⁶⁴.

59 *Ibidem*, s. 193.

60 M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, *op. cit.*, s. 181.

61 *Ibidem*, s. 181.

62 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 195.

63 S. Patyra, *Charakterystyka udziału...*, *op. cit.*, s. 200.

64 Formuła ustawodawstwa delegowanego została przyjęta w szczególności w konstytucjach Francji, Niemiec, Portugalii czy też Hiszpanii; zob. S. Patyra, *Charakterystyka udziału...*, *op. cit.*, s. 200. Więcej na ten temat por. A. Łabno-Ja-

5. Podsumowanie

RM jest podmiotem szczególnie predestynowanym w postępowaniu ustawodawczym⁶⁵. Jej udział w postępowaniu ustawodawczym jest uzasadniany z jednej strony podziałem prac między rząd a parlament⁶⁶, a z drugiej – dążeniami do racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych⁶⁷. Wynika on także z faktu, że ustawy stanowią główny środek realizacji polityki państwa, za którą jest odpowiedzialny rząd⁶⁸. Z tego względu RM jest uznawana za podmiot, którego inicjatywy ustawodawcze są najliczniejsze spośród wszystkich projektów kierowanych do „laski marszałkowskiej”.

W przypadku organu kolegialnego, którym jest RM, przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej wiązało się z koniecznością unormowania procedury poprzedzającej jej wykonanie. Ma ona charakter wieloetapowy i charakteryzuje się wysokim stopniem sformalizowania. Stopień szczegółowości i duże rozproszenie poświęconych jej unormowań w różnych aktach prawnych podkreślają złożoność tej problematyki. Kompleksowe unormowanie wszystkich etapów rządowego postępowania prelegislacyjnego

blońska, *Parlamentaryzm zracjonalizowany w konstytucjonalizmie portugalskim* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 73.

65 M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, *op. cit.*, s. 12. Warto podkreślić, iż rola RM nie ogranicza się jedynie do inicjowania procesu stanowienia ustaw. Może ona oddziaływać na kształt projektowanej ustawy także na etapie wewnątrzparlamentarnego postępowania ustawodawczego. Więcej na ten temat zob. K. Eckhardt, *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrzparlamentarne postępowanie ustawodawcze (w świetle Małej Konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3(38), s. 18.

66 A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2, s. 98.

67 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 8.

68 P. Chybalski, *Komentarz do art. 118...*, s. 475.

było jednak niezbędne z punktu widzenia zapewnienia jego sprawności. W przypadku rządowych projektów ustaw prawidłowe ukształtowanie fazy prelegislacyjnej istotnie usprawnia przebieg późniejszego postępowania wewnątrzparlamentarnego. Determinuje więc także do pewnego stopnia ostateczny kształt przyszłej ustawy⁶⁹. Może ono być zatem uznane za kluczowy etap w całym procesie stanowienia ustawy.

W ramach omawiania postępowania prelegislacyjnego istotnym zagadnieniem są przede wszystkim kwestie dotyczące zawartości materialnej (treściowej) rządowego projektu ustawy. Odgrywają one doniosłą rolę z punktu widzenia racjonalności prawotwórstwa. Przypisuje się im duże znaczenie zwłaszcza w obszarze rządowego procesu decyzyjnego. Projekt ustawy, który zostaje zgłoszony do parlamentu, powinien być bowiem opracowany precyzyjnie i rzetelnie. Musi spełniać również wszystkie wymogi wynikające z zasad techniki prawodawczej.

Model, który został przyjęty w polskim porządku prawnym w odniesieniu do materialnego kształtu rządowego projektu ustawy, opiera się na dążeniu do kompleksowego opracowania wszystkich kwestii będących jego przedmiotem. Przepisy prawa szczegółowo określają elementy, które powinny być zawarte w jego treści, w tym zwłaszcza w uzasadnieniu. Rozwiązanie to było podyktowane dążeniem do maksymalnego usprawnienia procesu decyzyjnego.

Drugi konkurencyjny model materialnego kształtu rządowego projektu ustawy ma odmienny charakter. Zakłada, że zawartość treściowa przyszłej ustawy powinna być rezultatem wspólnego wysiłku, a więc nie tylko samego projektodawcy, lecz także parla-

69 J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka* [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 13.

mentu. W tym ujęciu istotą postępowania prelegislacyjnego nie jest szczegółowe determinowanie treści projektu, ponieważ powinno ono nastąpić dopiero w postępowaniu wewnątrzparlamentarnym. Model ten pozwala wprawdzie zaakcentować demokratyczny wymiar procesu stanowienia ustawy, lecz jego zastosowanie niewątpliwie wydłuża czas prac parlamentarnych. Z tego względu za bardziej odpowiedni w warunkach polskich uznano pierwszy z zaprezentowanych modeli.

Unormowania dotyczące rządowego postępowania prelegislacyjnego na przestrzeni lat poddawane były licznym nowelizacjom. Zmierały one do łagodzenia skutków resortowej formuły tworzenia prawa i maksymalnego usprawnienia procesu decyzyjnego. Mimo że nie wszystkie mankamenty udało się wyeliminować, to jednak można dostrzec wyraźną tendencję zmierzającą do lepszej koordynacji rządowej procedury prelegislacyjnej, poprawy jakości tworzonych regulacji oraz zwiększenia wpływu RM na ostateczny, merytoryczny kształt ustawy.

Streszczenia

Materialny zakres rządowego projektu ustawy i jego modele w postępowaniu prelegislacyjnym

Celem artykułu jest scharakteryzowanie materialnego zakresu rządowego projektu ustawy w postępowaniu prelegislacyjnym. W polskim porządku prawnym faza przygotowania projektu ustawy została szczegółowo unormowana w odniesieniu do Rady Ministrów. Jest ona wieloetapowa i charakteryzuje się wysokim stopniem sformalizowania. Przewidziane w niej rozwiązania wywierają znaczący wpływ na materialny kształt rządowego projektu ustawy. W tym zakresie prezentowane są dwa konkurujące ze sobą modele, które charakteryzują się odmiennymi założeniami.

Pierwszy z nich zakłada, że w postępowaniu prelegislacyjnym należy kompleksowo opracować wszystkie kwestie będące przedmiotem projektu, natomiast drugi model nakazuje unikać pełnego determinowania treści przyszłej ustawy na tym etapie. W polskim porządku prawnym przyjęto pierwsze z przedstawionych rozwiązań, mając na względzie maksymalne usprawnienie rządowego procesu decyzyjnego.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, proces legislacyjny, rząd, Rada Ministrów, postępowanie prelegislacyjne.

The substantive scope of the government bill and its models in the pre-legislative procedure

The aim of the article is to characterize the substantive scope of government bills at the pre-legislative stage. In the Polish legal system, the bill-preparation phase is regulated in detail for the Council of Ministers. It is multi-stage and highly formalized. The arrangements embedded in this procedure significantly shape the content of government bills. The article presents two competing models based on different premises. Under the first, all issues covered by a bill should be comprehensively developed during the pre-legislative phase; under the second, full determination of the bill's content should be avoided at this stage. Polish law adopts the first model in order to streamline governmental decision-making.

Keywords: bill, legislative process, government, Council of Ministers, pre-legislative procedure.

Literatura

Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.

- Berek M., *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązki demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3 (97).
- Chybalski P., *Komentarz do art. 118 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000.
- Eckhardt K., *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrzparlamentarne postępowanie ustawodawcze (w świetle Małej Konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3(38).
- Garlicki L., *Artykuł 118 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- <https://rcl.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/opracowanie-projektu-ustawy/> [dostęp: 20.07.2025 r.].
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2(25).
- Kudej M., *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.
- Łabno-Jabłońska A., *Parlamentaryzm zracjonalizowany w konstytucjonalizmie portugalskim [w:] Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- Mistyga M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012.
- Patrzalek A., Szmyt A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Patyra S., *Charakterystyka udziału Rady Ministrów w procesie legislacyjnym na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku [w:]*

- Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Proksa A., *Miejsce i rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1(35).
- Syryt A., *Kontrola trybu uchwalania ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.
- Szmyt A., *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2.
- Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka* [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.
- Wawrzyniak J., *Kilka uwag na temat inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.



Weronika Węgorzewska

absolwentka kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; zajmuje się teorią prawa, zwłaszcza zagadnieniami z pogranicza logiki prawniczej i teorii legislacji, a także prawem oraz językiem hiszpańskim. W pracy zawodowej skupia się na połączeniu zainteresowań naukowych z prawem i postępowaniem administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

ORCID: 0009-0002-8958-1990

Rola spójników alternatywnych w procesie tworzenia prawa

1. Istota logiki prawniczej i funktorów prawdziwościowych alternatywy

Uznanie logiki prawniczej za odrębną dyscypliną naukową budzi wątpliwości nie tylko wśród logików-nieprawników, ale również prawników-nielogików. W jednym z pierwszych dzieł dotyczących zadań logiki prawniczej w prawoznawstwie Zygmunt Ziemiński używa terminu „logika prawnicza” – również w tytule dzieła – w cudzysłowie¹. Choć w debacie na temat istnienia specjalnej logiki, dedykowanej dla prawników, istnieje wiele głosów sceptycznych², osobiście prezentuję inny pogląd.

1 Z. Ziemiński, „Logika prawnicza”, *logika dla prawników, logiczne problemy prawoznawstwa*, „Studia Logica” 1966, nr XVIII, s. 179 i n.

2 Zob. np. G. Kalinowski, *Y a-t-il une logique juridique?*, „Logique et Analyse” 1959, nr 5, s. 53 – autor ten twierdzi, że logika prawnicza *sensu stricto* nie istnieje.

Logika prawnicza jest to nauka pomocnicza prawoznawstwa, a w jej ramach nauczane są znamienne dla prawoznawstwa kwestie, takie jak rozumowania prawnicze czy reguły prawidłowej argumentacji. Ogólnie rzecz biorąc, logika to nauka precyzyjnego wyrażania myśli³ – a w taki sposób prawodawca powinien wyrażać swoje intencje w procesie stanowienia prawa. Podzielał zatem stanowisko Sławomira Lewandowskiego, który wskazuje, że istnienie logiki prawniczej, tak jak np. logiki matematycznej, nie powinno wzbudzać tylu kontrowersji. Jest to bowiem nie tyle logika „inna”, a logika „specyficzna”. Przekłada ona zasady logiki ogólnej na grunt nauki prawa, wzbogacając ją o elementy charakterystyczne dla tejże nauki⁴. Jedną z najistotniejszych sfer zazębiania się logiki prawniczej i prawoznawstwa wydaje się prawidłowa legislacja, a więc redagowanie tekstów prawnych zgodnie ze wskazaniem logiczno-językowymi. Problem precyzyjnego i jednoznacznego formułowania przepisów prawnych stanowi jedno z najważniejszych wyzwań współczesnej legislacji, a w jej centrum znajduje się m.in. kwestia właściwego stosowania odpowiedników słownych funkcyj prawdziwościowych alternatyw. Ich różnice semantyczne – pozornie subtelne – mają istotne znaczenie dla tworzenia zgodnych z intencją prawodawcy norm prawnych oraz ich późniejszego stosowania, zaś nieumiejętne wykorzystanie tych spójników może niekiedy prowadzić nie tylko do „nieładnego” stylistycznie

Mniej radykalne stanowisko zajął O. Weinberger – według tego autora „logika prawnicza” powinna nazywać się „logiką dla prawników”, bowiem jest to zbiór ogólnych zagadnień logicznych potrzebnych prawnikom (O. Weinberger, *Rechtslogik*, Berlin 1989, s. 38–39); cyt. za: S. Lewandowski, *Retoryczne i logiczne podstawy argumentacji prawniczej*, Warszawa 2015, s. 75.

3 Słownik języka polskiego PWN, „logika”, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/logika> [dostęp: 27.05.2025 r.].

4 S. Lewandowski, *Retoryczne i logiczne...*, *op. cit.*, s. 75–76.

przepisu, ale także do sporów związanych z jego wykładnią. Celem artykułu jest pogłębienie zarysowanego problemu poprzez analizę znaczeń tych spójników w logice prawniczej oraz w procesie tworzenia prawa, przy uwzględnieniu ich wpływu – również wobec ich niekiedy błędnego użycia – na jasność i spójność przepisów. Nie bez znaczenia pozostaje też kwestia braku dyrektyw w Zasadach techniki prawodawczej⁵ jednoznacznie się do nich odnoszących. W artykule analizie zostaną poddane obecnie obowiązujące dyrektywy ogólne ZTP pod kątem ich adekwatności wobec problemów wynikających z użycia spójników alternatywnych. Moim zdaniem konieczne będzie także uzupełnienie wskazanej luki legislacyjnej przez zaproponowanie modyfikacji ZTP w taki sposób, aby spójniki występujące w aktach normatywnych były używane spójnie i konsekwentnie.

Funktory prawdziwościowe (ekstensjonalne) stanowią bazę do rozważań nad logiką, występują bowiem m.in. w klasycznym rachunku zdań, ale również w rachunku predykatów czy rachunku nazw. Zatem nie jest możliwe zajmowanie się logiką bez ich dobrej znajomości. Problemem występującym na gruncie tych funktorów jest niekiedy odnalezienie ich odpowiedników słownych, gdyż nie wszystkie z nich są izomorficznie przekładalne na język naturalny, inne zaś są przekładalne w sposób przybliżony, a nie dokładny⁶. Ponadto większość funktorów prawdziwościowych nie posiada

5 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako: „ZTP”).

6 Np. koniunkcja jest spójnikiem najłatwiej przekładalnym na język naturalny, gdyż nie budzi wątpliwości, że konieczna jest prawdziwość wszystkich jej argumentów, aby powstałe zdanie złożone było prawdziwe (na gruncie funktora koniunkcji występują natomiast inne, liczne kontrowersje, które pokrótce zostaną przedstawione przy jego omówieniu). Z kolei wiele wątpliwości budzi przełożenie funktora dysjunkcji na język naturalny (zgodnie z propozycją Z. Ziemińskiego, odpowiada jej spójnik „bądź”).

swoich odpowiedników słownych⁷. Jednakże przyjęta w logice wysoce sztuczna konwencja jest istotna, gdyż poprzez przełożenie logiki formalnej na język naturalny następuje jej powiązanie z semiotyką⁸, dzięki czemu możliwe staje się zastosowanie w języku naturalnym reguł logicznych, jednakże z uwzględnieniem jednak niedoskonałości („nielogiczności”) języka naturalnego, np. polskiego.

Nie tylko język powszechny jest rejestrem języka naturalnego. Język prawny jest szczególną jego postacią, cechuje się bowiem określoną specyfiką, charakterystycznym słownictwem oraz swoistą formą komunikacji ustawodawcy ze społeczeństwem. Znamionną jego cechą jest dużo częstsze występowanie spójników, niż ma to miejsce w języku powszechnym. Pod względem częstotliwości ich występowania w obu tych językach można przykładowo wskazać, że odpowiednik słowny funktora alternatywy zwykłej w języku powszechnym ma rangę 113, podczas gdy w tekstach prawnych jest to ranga 8. Przy spójniku „albo” jest to natomiast stosunek rangi 179 do rangi 38⁹.

-
- 7 Są to np. funktory n-argumentowe, a także wybrane dwuargumentowe, których nie oddaje żadne słowo języka naturalnego, np. funktor, którego maczyca wskazuje, że przy każdej konfiguracji podstawienia wartości pod p i q otrzymamy zdanie prawdziwe (B. Stanosz, *Wprowadzenie do logiki formalnej. Podręcznik dla humanistów*, Warszawa 2012, s. 29).
 - 8 S. Lewandowski, *Retoryczne i logiczne...*, op. cit., s. 66; S. Lewandowski, *Odpowiedniki słowne koniunkcji i alternatyw w tekstach aktów normatywnych* [w:] red. D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska, *Język polskiego prawa: nowe wyzwania*, Warszawa 2016, s. 89.
 - 9 Pojęcie „ranga” w znaczeniu wprowadzonym przez A. Malinowskiego w badaniu polegającym na zbadaniu częstotliwości występowania określonych słów w obrębie różnych aktów normatywnych występujących w ówczesnym systemie prawnym a w języku powszechnym (zob. szerzej A. Malinowski, *Niedookreśloność spójników współrzędnych jako przyczyna wieloznaczności tekstu prawnego* [w:] red. D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska, *Język współczesnego prawa: polityka a język*, Warszawa 2014, s. 75).

Funktor alternatywy zwykłej wskazuje na niewspółfałszywość jego argumentów, co w języku polskim opisać można jako „co najmniej jedno z dwojga”. Za odpowiednik słowny tego funkтора uznaje się spójnik „lub”. Przyjmuje się, że między argumentami alternatywy nierozłącznej zachodzi relacja podprzeciwności¹⁰, a więc człony te dopełniają się (nie mogą być łącznie fałszywe). Funktor alternatywy rozłącznej, zwanej również alternatywą wykluczającą, łączy dwa zdania, między którymi zachodzi jednocześnie związek niewspółprawdziwości i niewspółfałszywości¹¹. Prawdziwe będzie więc tylko zdanie złożone, w którym dokładnie jeden człon będzie miał wartość prawdy, drugi zaś – fałszu. Pomiedzy argumentami funkтора zachodzi wówczas relacja sprzeczności¹². Za jego odpowiednik słowny w języku naturalnym przyjmuje się spójnik „albo”.

Pomimo używania w języku ogólnym słów „lub” i „albo” wymiennie¹³, na gruncie logiki połączone nimi zdania złożone dają różne wartości, gdy oba argumenty mają wartość 1. Alternatywa zwykła dopuszcza możliwość łącznej prawdziwości jej zdań składowych, zaś alternatywa rozłączna wskazuje na prawdziwość tylko i dokładnie jednego z jej argumentów. Alternatywy te często są błędnie uznawane za identyczne, nie tylko w języku powszechnym, ale również w tekstach prawnych¹⁴. Coraz częściej zauważa się

10 J. Jadacki, *Spór o granice języka*, Warszawa 2010, s. 39 i n.

11 S. Lewandowski, A. Malinowski, J. Petzel, *Logika dla prawników, Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 2021, s. 12.

12 A. Malinowski, M. Pełka, R. Brzeski, *Przewodnik do ćwiczeń z logiki dla prawników*, Warszawa 2018, s. 86.

13 Odpowiedniki słowne obu alternatyw w języku powszechnym są dokładnie takie same (por. Z. Kraszewski, *Logika, Nauka rozumowania*, Warszawa 1984, s. 102).

14 A. Malinowski, *Problemy wykorzystania w tekstach prawnych spójników wyrażających różne formy alternatywy*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 4, s. 11 i n.

problem ich błędnego stosowania i konieczności niesynonimicznego rozumienia na gruncie prawoznawstwa¹⁵.

W celu dokonania rozróżnienia alternatyw zaproponowano wprowadzenie do użycia zwrotu „i/lub”. Jego celem było – poprzez zawarcie w nim spójnika „i” – zasygnalizowanie przeciętnym użytkownikom języka, nieznającym różnicy między „lub” i „albo”, iż możliwa jest również współprawdziwość członów tej „hybrydy”. Z perspektywy językowo-logicznej sformułowanie to nie znajduje jednak żadnego uzasadnienia. Jeśli jego celem faktycznie byłoby faktycznie ułatwienie komunikacji¹⁶ przez precyzyjne wskazanie jego znaczenia, to z perspektywy logicznej bardziej zasadnym jest używanie spójnika „i/albo”. Jednakże sumą funktora alternatywy rozłącznej i koniunkcji jest właśnie spójnik „lub”, zatem niecelowe wydaje się poszukiwanie jego skomplikowanego synonimu, gdy sam w sobie jest postacią powszechnie obowiązującą na gruncie językoznawstwa (choć nie powszechnie uznawaną).

Na marginesie należy odnotować, że niekiedy funktor dysjunkcji jest zaliczany do funktorów alternatywnych. Przykładowo Andrzej Malinowski uważał, że spójnik „bądź” – będący jej słownym odpowiednikiem – także przyjmuje w tekstach prawnych znaczenie alternatywy rozłącznej¹⁷. Jednakże w ścisłym, przyjętym przez logikę rozumieniu tego funktora ma on znaczenie odmienne, gdyż dopuszcza współfałszywość jego zdań-argumentów. Dysjunkcję

15 Na temat niekonsekwentnego używania spójników w prawie karnym zob. T. Tyburcy, W. Węgorzewska, *Zastosowanie odpowiedników słownych koniunkcji, alternatyw i dysjunkcji w prawie karnym materialnym – czy dyrektywa języka powszechnego pozwala na odstępianie od ich znaczenia przyjętego w logice prawniczej?*, „Studia Społeczne” 2024, nr 2, s. 151–169.

16 A. Pawłowski, *Semantyczno-logiczna analiza spójnika „i/lub”* [w:] red. J. Hawranek, M. Magdziak, *Prawda, logika, wartości*, Wrocław 1998, s. 97 i n.

17 A. Malinowski, *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2012, s. 80.

od alternatywy rozłącznej odróżnia zatem prawdziwość zdania złożonego zbudowanego jedynie ze zdań fałszywych, podczas gdy alternatywa rozłączna takich zdań jest fałszywa. Ponadto tej relacji nie można mylić ze sprzecznością, ponieważ przeciwieństwo wyrażane przez dysjunkcję wskazuje na wzajemne wykluczanie się członów (dwa zdania nie mogą być jednocześnie prawdziwe).

W dalszych rozważaniach przyjmuję powyżej opisane rozumienie funktorów alternatywnych, wobec czego dysjunkcja pozostanie poza ich zakresem.

2. Zasady techniki prawodawczej jako źródło formułowania przepisów merytorycznych

Założenie racjonalnego prawodawcy należy rozumieć szeroko oraz wielopłaszczyznowo. Racjonalność prawodawcy dotyczy nie tylko warstwy językowej, ale również epistemologicznej i aksjologicznej stanowiących przez niego przepisów¹⁸. W ujęciu realistycznym formułowanie treści przepisów prawa należy przede wszystkim do legislatorów, których jest wielu, a każdy z nich posługuje się innym słownictwem, kieruje odmiennymi zasadami i regułami językowymi, tworząc prawo w różnych okresach historyczno-politycznych. Przy tworzeniu danego aktu normatywnego nie można więc od nich oczekiwać pełnej znajomości całego, stale zmieniającego się systemu prawa, lecz – co najwyżej – tej gałęzi prawa, do której projektowany akt normatywny będzie należał. Tym samym trudno wymagać od nich konstruowania jednakowych składniowo i logiczno-językowo przepisów. Wobec tego – oprócz stosowania ogólnych reguł dotyczących ich konstruowania, przyjętych przez

18 S. Lewandowski, *O wymogu niefragmentarycznej interpretacji tekstu prawnego. Perspektywa prawodawcy*, „Studia Iuridica” 2020, nr LXXXIII, s. 103.

polskie prawodawstwo, a więc Zasad techniki prawodawczej – ciężko oczekiwać od nich pełnej spójności językowo-logicznej. Tworzeniem iluzji byłoby przyjęcie kreowania całego systemu prawnego przez jednego „nadczyłowieka”. W Polsce posługujemy się bowiem pojęciem prawodawcy, kreując fikcję jednego podmiotu odpowiedzialnego za stworzenie całego systemu prawnego. Nazwa „prawodawca” w języku prawniczym zawsze używana jest w liczbie pojedynczej, choć z gramatycznego punktu widzenia można przecież stworzyć jej liczbę mnogą.

Tworzenie dobrego prawa według Sławomiry Wronkowskiej oraz Macieja Zielińskiego jest oczywistą powinnością prawodawcy w demokratycznym państwie prawnym¹⁹, wobec czego powinien on w sposób dokładny oraz pełny ustalać reguły konstruowania aktów normatywnych. Chociaż obowiązujące teraz zasady są wydane w postaci załącznika do rozporządzenia prezesa Rady Ministrów, stanowią jedyny akt normatywny zawierający dyrektywy redagowania tekstów prawnych w polskim ustawodawstwie. Wydanie obecnych ZTP w postaci aktu normatywnego należy uznać za sukces, ponieważ zabieg ten nadał im moc powszechnie obowiązującego aktu²⁰. Niemniej ich moc oraz fakt wydania na podstawie ustawy o Radzie Ministrów²¹ w doktrynie są przedmiotem kontrowersji oraz krytyki²².

19 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z 20.06.2002 r.*, Warszawa 2004, s. 7.

20 Dopiero w 1991 r. powrócono do korzeni publikowania Zasad w aktach urzędowych. Dwa wcześniejsze zbiory ZTP – z 1939 r. oraz 1961 r. – zostały wydane bowiem w formie publikacji książkowych.

21 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 z późn. zm.).

22 Zob. np. T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 1, s. 92; J. Kurnert, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 86.

Sformułowano również postulat opracowania nowej ustawy dotyczącej tworzenia prawa, w której miałby być zawarty przepis dający kompetencję do wydawania rozporządzeń w sprawie Zasad techniki prawodawczej²³. Wobec powyższego trafnie podkreśla się, że ZTP nie są ani typowym aktem normatywnym, ani klasycznymi instrukcjami redagowania przepisów prawnych, gdyż zawierają tylko wskazówki, nie zaś reguły, których niezastosowanie wiąże się z automatyczną nieważnością aktu normatywnego. Aby taki efekt osiągnąć, ZTP powinny być wydane w formie aktu rangi konstytucyjnej²⁴.

W trakcie obowiązywania Zasad techniki prawodawczej z 1991 roku²⁵ Trybunał Konstytucyjny wypracował linię orzeczniczą, która kontynuowana jest do dzisiaj. Zgodnie z jego stanowiskiem zbiory Zasad techniki prawodawczej są źródłem prawa o charakterze pomocniczym przy ocenie konstytucyjności aktów normatywnych²⁶. Pogwałcenie tych zasad może więc skutkować podniesieniem zarzutu niekonstytucyjności określonego aktu normatywnego, gdy zostanie naruszony obowiązek poprawnej legislacji, będący elementem demokratycznego państwa prawnego wyrażonego w art. 2 Konstytucji RP²⁷. Nakaz poprawnej legislacji związany jest z zasadą pewności prawa oraz bezpieczeństwa

23 G. Wierczyński, *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 135.

24 M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2007, s. 4–5; S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 11.

25 Uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M. P. z 1991 r. Nr 44, poz. 310).

26 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 25.

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

prawnego, a także ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Znaczna niejasność przepisów, a więc i ignorowanie ZTP, może zatem stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją²⁸. Niejednokrotnie błędna konstrukcja przepisu doprowadza do tegoż, zwłaszcza wówczas, gdy jego niejasność prowadzi do wątpliwości w zakresie stosowania prawa, jak również wtedy, kiedy prowadzi do naruszenia praw i wolności zagwarantowanych Konstytucją²⁹. Zgodnie z zaprezentowanym stanowiskiem TK wszystkie akty normatywne powinny więc odpowiadać ZTP. Odrębną konsekwencją ich naruszenia albo niestosowania jest doprowadzenie do formułowania aktów normatywnych niezgodnych z intencją prawodawcy, a ponadto wykluczających się wzajemnie i niejasnych. Uważam więc, że regulacja ta, ze względu na jej doniosły charakter, zasługuje na wydanie w formie aktu normatywnego wyższej rangi niż załącznik do rozporządzenia prezesa Rady Ministrów.

Ustawa o Radzie Ministrów w art. 14 ust. 5 zd. 2 stanowi, iż „stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki”. Interesująca jest ostatnia część tego przepisu, ponieważ „uwzględnienie dorobku nauki” winno się moim zdaniem rozumieć szeroko – nie tylko jako uwzględnienie dorobku doktryny czy judykatury, lecz także dorobku różnych dziedzin prawoznawstwa oraz nauk pomocniczych: logiki prawniczej, teorii i filozofii prawa, socjologii prawa czy nauki doktryn polityczno-prawnych. Doprecyzowują one bowiem

28 Wyrok TK z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83; wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217.

29 Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2006 r., P 15/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 171.

pewien katalog zagadnień okołoprawnych, tym samym wpływając na istotę całego systemu, czyli na poszczególne akty normatywne. Niejednokrotnie filozofia prawa stawała się punktem wyjścia do rozważań nad prawem. O wymogach stawianych prawu pisał m.in. Lon Luvois Fuller, wskazując na znane też w kontekście polskich ZTP postulaty, takie jak jego ogólność, jasność i zrozumiałość oraz niesprzeczność³⁰. Historia doktryn politycznych i prawnych wpłynęła zaś na kształtowanie się ustroju państw i na prawo stanowione w tych systemach. Naukę prawa i jej dorobek należy więc postrzegać szeroko, uwzględniając też dorobek logiki prawniczej, którą wcześniej scharakteryzowałam jako naukę pomocniczą prawoznawstwa. Niezasadne w tym świetle zdaje się zatem niesformułowanie rozbudowanego katalogu zasad redagowania tekstów prawnych bezpośrednio na niej opartego.

Warto odnotować, że obowiązujące teraz ZTP są dużo młodsze od wielu aktualnie obowiązujących aktów normatywnych. Przy ich tworzeniu trudno było zatem wymagać od prawodawcy stosowania się do reguł z przyszłości. Co jednak istotne z perspektywy rozważanego problemu, wytyczne określone w poprzednich wersjach zasad nie różnią się diametralnie od terażniejszych, co natomiast najważniejsze, żadne z kiedykolwiek obowiązujących Zasad techniki prawodawczej nie formułowały reguł stosowania spójników zgodnie z ich rozumieniem na gruncie logiki. W tym kontekście należy pochylić się nad obecnymi dyrektywami redagowania tekstów prawnych z odniesieniem się do różnic między historycznie obowiązującymi w Polsce Zasadami techniki prawodawczej.

30 L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 69–80.

3. Kwestia użycia spójników alternatywnych w świetle ogólnych dyrektyw redagowania tekstów prawnych

Zasady ogólne, dotyczące językowego oraz składniowego brzmienia przepisów, znajdują się na początku ZTP. Te właśnie zasady powinny zostać rozważone jako podstawa do wysnucia dalszych wniosków, gdyż ich analiza pomoże odpowiedzieć na pytanie, czy kwestia spójników jest w jakikolwiek sposób wprost uwypuklona w ZTP, czy też konieczne w tym zakresie jest jedynie posłankowanie się istniejącymi regułami, które mogą wyznaczyć kierunek dla rozwiązania tytułowego problemu. Zasady te są ponadto o tyle ciekawe, że każda z nich łączy się – a niekiedy także krzyżuje się – z pozostałymi. Wobec możliwych kolizji związanych z zastosowaniem się do wszystkich z nich łącznie, w literaturze dokonano hierarchizacji tych zasad, aby w sytuacji kolizji móc przyznać pierwszeństwo ważniejszej z nich.

Pierwszym przepisem wartym omówienia jest § 5 ZTP: „Przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą”. Przepisy należy zatem redagować treściwie, krótko i zwięźle³¹ (dyrektywa zwięzłości) oraz w sposób łączący zagadnienia w jedną całość³² (dyrektywa syntetycznego redagowania przepisów). Zgodnie ze stanowiskiem TK połączenie obu tych dyrektyw oznacza, że przepisy powinny być uogólniane, gdyż większy stopień szczegółowości jest zarezerwowany dla aktów wykonawczych³³. Unikanie

31 Zgodnie z definicją słowa „zwięźłość” zawartą w słowniku języka polskiego (red. M. Szymczak, *Słownik języka polskiego PWN*, t. III, Warszawa 1998, s. 1004).

32 *Ibidem*, s. 358.

33 Wyrok TK z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110.

kazuistyki, oprócz spełnienia dyrektywy zwięzłości, ma również ten cel, że formułowanie norm abstrakcyjno-generalnych spełnia postulat ogólności prawa i objęcia hipotezą normy różnych, szeroko opisanych sytuacji³⁴. Ważne jest także posługiwanie się pojęciami jak najbardziej podobnymi do używanych w języku powszechnym do opisywania spraw objętych danym aktem normatywnym. Co ciekawe, w Zasadach techniki prawodawczej z 1961 roku³⁵ odpowiednik tej zasady wskazywał na konieczność redakcji przepisów w sposób jasny, ścisły oraz „bez zawiłych okresów o wielu zdaniach pobocznych”³⁶. Tymczasem w obecnym reżimie „jasność” nie jest wyrażona *expressis verbis* w żadnej zasadzie, przyjmuje się natomiast, że wynika ona z zasady komunikatywności oraz precyzji (jednoznaczności) tekstu prawnego³⁷, które zostały wywiedzione z § 6 ZTP: „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”.

W dyrektywie tej zakodowano kilka wymogów, które powinien spełniać tekst prawny. Jest to – oprócz dwóch wskazanych powyżej – przede wszystkim adekwatność, będąca również wypadkową zasad komunikatywności oraz precyzji. Wszystkie te zasady mają charakter celowościowy³⁸ wskazując na sposób kodowania norm w przepisach, aby – przy ich dekodowaniu – w pełni umożliwić zrealizowanie normatywnego zamiaru pra-

34 G. Wierczyński [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 73–74. Nie powinno się więc utożsamiać jej z precyzją tekstu prawnego (tak: *ibidem*, s. 83).

35 Zarządzenie Nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

36 § 2 ust. 2.

37 G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Warszawa 2016, s. 84–85.

38 *Ibidem*, s. 82.

wodawcy. Adekwatność jest ponadto metazasadą względem pozostałych zaleceń, gdyż jako jedyna ma naczelne znaczenie z punktu widzenia prawodawcy³⁹. To z tej zasady wynika obowiązek redagowania przepisów tak, aby wywiedzione z nich normy były zgodne z zamiarem prawodawcy. Jest to zatem główny postulat komunikatywności tekstu prawnego. Komunikatywny (zrozumiały) przepis to taki, który przez przeciętnego adresata zostanie zrozumiany tak, jak założył to prawodawca, będzie więc możliwe odczytanie dokładnej treści danego przepisu⁴⁰. Dokładność rozumienia (i zrozumienia⁴¹) jego intencji może jednak być zaburzona ze względu na synonimiczne używanie spójników alternatywnych.

Słusznie wskazuje się, iż zasady precyzji i komunikatywności powinny być między sobą wyważane. Niekiedy ze sobą konkurują, wówczas pierwszeństwo ma precyzja tekstu prawnego, ponieważ jego jednoznaczność dla adresatów posługujących się danym językiem jest ważniejsza niż jego komunikatywność dla tak samo szerokiej grupy odbiorców⁴². W literaturze zwraca się uwagę, że na czytelność przepisu – w przeciwieństwie do precyzji – prawodawca nie ma bezpośredniego wpływu. Komunikatywność jest bowiem pewnego rodzaju efektem jednoznaczności treści aktu normatywnego, zdekodowanej przez odbiorców tekstu.

Obie dyskutowane zasady wiążą się ze stworzoną przez TK zasadą określoności przepisów prawa, będącą jedną z zasad poprawnej legislacji wywiedzionej z zasady demokratycznego

39 *Ibidem*, s. 82.

40 *Ibidem*, s. 84.

41 J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 137; tekst prawny powinien być rozumiany przez adresata.

42 S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 10, s. 25.

państwa prawnego. Zakres ingerencji w prawa i wolności jednostki musi być wskazany precyzyjnie⁴³.

Z powyższych zasad wynika również § 7 ZTP⁴⁴: „Zdania w ustawie redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych”. Na komunikatywność i adekwatność przekazu wpływa więc formułowanie myśli zgodnie z ogólnymi zasadami języka polskiego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt ustawy o języku polskim⁴⁵ podlega on ochronie, w tym poprzez poprawne używanie języka oraz doskonalenie sprawności językowej jego użytkowników, a także przez stwarzanie warunków do właściwego rozwoju języka jako medium komunikacji. W literaturze sygnalizuje się ponadto, że „powszechnie przyjęte reguły składni języka polskiego” tyczą się metod stosowania języka w zgodzie ze sposobami uznanymi przez społeczeństwo, przede wszystkim przez jego warstwę wykształconą – jako wzorcowe lub poprawne⁴⁶. W mojej opinii cytowany przepis może być też odniesiony do kwestii spójników. Ich prawidłowe stosowanie przez prawodawcę zdecydowanie przyczyniłoby się na korzyść rozwoju języka oraz skuteczniejszej komunikacji prawodawcy ze społeczeństwem, a także na realizację praw, wolności i obowiązków przez wymiar sprawiedliwości.

Jednakże zasada wyrażona w § 7 ZTP jest uważana za stosunkowo najmniej ważną⁴⁷, zatem jeśli względy treściowe przema-

43 Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13.

44 Wiąże się z nią § 55 ust. 1 ZTP, zgodnie z którym artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy.

45 Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 672 z późn. zm.).

46 A. Choduń, *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 92.

47 G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Warszawa 2016, s. 93.

wiają za użyciem zdań wielokrotnie złożonych, to prawodawca może to uczynić, z zastrzeżeniem, aby powstałe zdanie spełniało wymogi precyzji i komunikatywności. Jak jednak niejednokrotnie pokazuje praktyka, wiele przepisów narusza nie tylko tę zasadę, ale również wskazane wymogi, wobec czego przepisy te są bardzo trudne do interpretacji⁴⁸. Na ten problem zwrócił uwagę TK, podkreślając, iż wobec skonstruowania mało czytelnych przepisów powstaje wątpliwość, czy nie naruszyły one zasady przyzwoitej legislacji⁴⁹.

Jedna z najważniejszych dyrektyw z punktu widzenia tytułowego problemu zawarta jest natomiast w § 8 ZTP: „W ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu”. Niemniej na gruncie tej zasady w literaturze również wskazuje się, że ma ona podrzędne znaczenie wobec dyrektyw precyzji i komunikatywności tekstu prawnego. W pierwszej kolejności należy więc ustalić listę określeń w ten sposób wyrażających intencję prawodawcy, a dopiero spośród nich wybrać takie, które w jak najszerszym zakresie będą odpowiadać wymogowi użycia semantyki języka „podstawowego i powszechnego”, a także poprawności językowej⁵⁰.

Zasada poprawności językowej pozostaje w ścisłym związku z dyrektywami wykładni językowej, gdyż pośrednio wyraża konieczność wykładni przepisów zgodnie z ich dosłownym brzmieniem. Odstąpienie od niej powinno wynikać, zgodnie ze stanowiskiem SN, jedynie z ważnych racji prawnych lub pozaprawnych (społecz-

48 Np. art. 714, art. 716 oraz art. 841 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm., dalej również jako: „kc”).

49 Wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 63.

50 G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia..., op. cit.*, s. 96.

nych, moralnych)⁵¹. Jeśli w procesie wykładni językowej (względnie, połączonej z systemową) odkoduje się normę nieabsurdalną, to nie jest konieczne odwoływanie się do względów celowościowych⁵². W procesie wykładni językowej, przyjmując rozróżnienie spójników alternatyw⁵³, niekiedy można dojść do absurdalnych wniosków, wobec czego nieodniesienie się w tym zakresie do celu przepisu wydaje się nierozsądne. Prymat w tym aspekcie wiedzy więc derywacyjna koncepcja wykładni, zakładająca każdorazowe odniesienie się nie tylko do językowego brzmienia przepisu, lecz także do jego systematyki i funkcji.

Zasada ta służy również realizacji zadania ochrony języka polskiego, aczkolwiek w pewnym sensie prowadzi do konfliktu w zakresie sposobów językowego wyrażania funkcyjnych logicznych. Jak już zostało wskazane, w powszechnym rozumieniu spójniki „lub” i „albo” uznawane są za tożsame, tym samym są stosowane wymiennie. Dając zatem prymat tej zasadzie, faktycznie powinno się stosować je jako synonimy, niemniej w kolizji z dokładniej omówionym poniżej § 10 ZTP wydaje się, iż to właśnie wyrażona w nim zasada konsekwencji terminologicznej lepiej zrealizuje wymóg jednoznaczności i komunikatywności tekstu prawnego: „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”.

51 Wyrok SN z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005, nr 7–8, poz. 137; uchwała SN z dnia 20 lipca 2005 r., I KZP 18/05, OSNKW 2005, nr 9, poz. 74; uchwała SN z dnia 1 marca 2007 r., III CZP 94/06, OSNC 2007, nr 7–8, poz. 95; wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07, LEX nr 391825.

52 Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7.

53 W tenże sposób powinno się wykładni tej dokonywać, bowiem w nauce słusznie zwraca się uwagę na konieczność rozumienia tych spójników w zgodzie z ich rozumieniem przyjętym na gruncie logiki prawniczej (M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 198).

Zasada ta jest odzwierciedleniem dwóch zasad wykładni stosowanych w judykaturze: zakazu wykładni homonimicznej (nadawania tym samym zwrotom języka prawnego różnych znaczeń) oraz zakazu wykładni synonimicznej (nadawania różnym zwrotom tożsamego znaczenia)⁵⁴. SN uznaje, że jest to naczelną zasadą dobrej pracy prawodawczej, będącą jednym z fundamentalnych założeń o racjonalności prawodawcy⁵⁵. Wobec tego należy potwierdzić wcześniejszy pogląd, iż to właśnie ta zasada ma pierwszeństwo przed zasadami związanymi z poprawnym stosowaniem języka polskiego. Prawidłowe posługiwanie się językiem polskim jest bowiem nie tylko domeną języka prawnego, ale również innych specyficznych języków, z których korzysta się w wykształconych środowiskach. Powyższa zasada jest natomiast swoistą zasadą dotyczącą konstruowania przepisów merytorycznych, gdyż ma fundamentalny wpływ na opisane wcześniej naczelną zasadę jednoznaczności, czytelności oraz adekwatności przepisów.

Co ciekawe, w Zasadach techniki prawodawczej z 1939 roku⁵⁶ dyrektywa ta była dużo bardziej rozbudowana, co tym samym skutkowało rozwiązaniem jednego z problemów, który niejednokrotnie występuje w polskim systemie prawnym, tj. niespójności terminologicznej w obrębie różnych aktów normatywnych. Obowiążący wówczas przepis § 9 brzmiał: „1. Należy używać jednakowych wyrazów i terminów prawnych dla oznaczenia jednakowych pojęć, nie należy natomiast używać tych samych wyrazów lub terminów dla oznaczenia pojęć różnych. **Zasady tej przestrzegać**

54 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 103–104, a także np. uchwała SN z dnia 17 grudnia 1988 r., VI KZP 9/88, OSNKW 1989, nr 1, poz. 1 i uchwała SN z dnia 8 lutego 2000 r., I KZP 50/99, OSNKW 2000, nr 3–4, poz. 24.

55 Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 2003 r., I KZP 8/03, OSNKW 2003, nr 5–6, poz. 41.

56 *Zasady techniki prawodawczej (obowiązujące w zakresie prac prawodawczych Rządu stosownie do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r. Nr 55-63/4)*, Warszawa 1939, jako: „ZTP 1939”.

należy w obrębie całego ustawodawstwa [podkr. WW]. 2. Jeżeli trzeba wybierać pomiędzy różnymi wyrażeniami, istniejącymi w tekstach prawnych na oznaczenie tego samego pojęcia, należy oddać pierwszeństwo wyrażeniom, przyjętym w aktach o charakterze zasadniczym (np. w kodeksach). 3. Należy unikać używania wyrazów wieloznacznych oraz wyrazów, których treść i zakres nie mogą być przedmiotowo oznaczone. 4. Należy unikać używania terminów technicznych, nie będących w użyciu powszechnym. 5. Jeżeli zachodzi możliwość różnego pojmowania użytego wyrazu, należy go objaśnić”.

Ponadto interesującym jest, że w załączonym do ZTP 1939 *Spisie wyrazów niewłaściwych* (zał. nr 1) wskazano na spójnik „względnie” jako na wyrażenie niezalecane w tekstach prawnych. Niejako w zamian zaproponowano używanie tego spójnika – zależnie od kontekstu – w znaczeniu łącznym („względnie” jako np. „i”, „a mianowicie”) albo rozłącznym (tutaj natomiast jako poprawne formy wskazano takie spójniki jak: „lub”, „albo” „bądź też”, w ten sposób stawiając między nimi znak równoważności)⁵⁷.

Niestosowanie się do wskazanych wyżej zasad naraża prawodawcę na to, że stworzone teksty prawne będą interpretowane niezgodnie z jego intencją. W zakresie słownictwa, a dokładniej spójników, zachodzi pewien konflikt, ponieważ z jednej strony prawodawca powinien posługiwać się zwrotami w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu, z drugiej natomiast winno się posługiwać jednym słowem dla tożsamyh określeń, a różnymi dla określeń innych (nietożsamyh). Na podstawie powyższych uwag wydaje się, iż druga z tych reguł ma znaczenie nadrzędne, ułatwiające proces wykładni językowej, bowiem pozytywnie wpły-

57 *Ibidem*, s. 38.

wa na adekwatne rozumienie tekstu prawnego, jego precyzyjność oraz klarowność⁵⁸.

4. Wpływ błędnego stosowania spójników na precyzję i pewność prawa

Z większością przepisów adresaci oraz sądy radzą sobie nienaganie, przy wykładni kierując się doświadczeniem życiowym, a może nawet nie przykładając nadmiernej uwagi do spójników wskazywanych w przepisach. Jednakże nie tak powinien wyglądać sprawnie oraz uważnie działający wymiar sprawiedliwości.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w żadnych istniejących od blisko 100 lat Zasadach techniki prawodawczej nie zwrócono uwagi na problem konieczności niejednoznacznego traktowania spójników alternatywnych, niebędący przecież żadnym *novum*. W aktualnych ZTP tylko jeden paragraf odnosi się wprost do spójników. Jest to jednak zasada dotycząca tworzenia przepisów karnych, zawarta w § 79: „1. Przepisowi wyznaczającemu sankcję karną, dopuszczającemu alternatywnie kilka rodzajów kar, nadaje się brzmienie: 1) »..... podlega karze albo karze« (jeśli dopuszcza się tylko jedną z wymienionych kar); 2) »..... podlega karze albo karze albo obu tym karom łącznie« (jeśli dopuszcza się nawet obie z wymienionych kar). 2. Przepisowi wyznaczającemu sankcję karną, dopuszczającemu kumulatywnie kilka rodzajów

58 Odmienne stanowisko zajął SN w uchwale 7 sędziów z dnia 9 września 2008 r., III CZP 31/08, OSNC 2009, nr 3, poz. 36. Wskazał (za wyrokiem SN z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7), że jedną z naczelnych reguł wykładni językowej jest dyrektywa języka potocznego, wobec czego – skoro spójniki „lub” i „albo” są sobie tożsame – to również w ten sposób należy je rozumieć na gruncie prawa: jako alternatywę zwykłą. Chociaż nie zgadzam się z tym stanowiskiem, to SN trafnie wskazał, że prawodawca posługuje się tymi spójnikami niekonsekwentnie.

kar, nadaje się brzmienie: 1) »..... podlega karze i karze« (jeśli kumulatywność jest obligatoryjna); 2) »..... podlega karze, obok kary można wymierzyć karę.....« (jeśli kumulatywność jest fakultatywna)».

Wydaje się, że prawodawca uznał za konieczne stworzenie specyficznej wytycznej odnoszącej się do konstruowania sankcji karnych, gdyż *prima facie* owa kwestia sprawia wrażenie fundamentalnej dla określenia zakresu ingerencji w wolność i prawa człowieka poprzez wymierzenie przez sąd kary za przestępstwo. Aby więc skład orzekający nie dokonał kumulacji kary w sytuacji, gdy zamysłem ustawodawcy był rozłączny katalog kar, do ZTP wprowadzono regułę ich tworzenia i rozumienia. Co ważne, prawodawca prawidłowo wyróżnił alternatywę rozłączną (ust. 1 pkt 1), gdy językowa konstrukcja przepisu wskazuje, że można wymierzyć tylko jedną ze wskazanej przepisem kar⁵⁹. Docelowo w określeniu sankcji przestępstw nie postuluje się używania spójnika „lub”, ponieważ dla wyrażenia alternatywy zwykłej czytelniejsza i niebudząca sporów wykładniczych jest forma zawarta w ust. 1 pkt 2⁶⁰.

Błędne posługiwanie się spójnikami może powodować rozmaite problemy. Prawo powinno być tworzone dla społeczeństwa, a nie być wiedzą tajemną, dostępną jedynie dla wybitnych

59 Np. art. 218 § 1a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383): „Kto, wykonując czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, złośliwie lub uporczywie narusza prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

60 Np. art. 54 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 633): „Podatnik, który uchylając się od opodatkowania, nie ujawnia właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nie składa deklaracji, przez co naraża podatek na uszczuplenie, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie”.

uczonych. Wobec tego komunikaty zawarte w aktach normatywnych winny być jak najbardziej precyzyjne, jasne i komunikatywne, niestwarzające pola do rozbieżnych interpretacji, a niekoniecznie estetyczne składniowo.

Dla zobrazowania tego problemu potrzebne wydaje się przytoczenie kilku przepisów, w których występuje niepoprawny spójnik. Błędy te można w uproszczony sposób podzielić na: 1) błędy, które nie wpływają na wykładnię, a jedynie wynikają z nierozróżniania spójników przez prawodawcę; 2) błędy wynikające z chęci stworzenia „estetycznego” przepisu; 3) błędy najbardziej niebezpieczne, mogące wpływać na wykładnię.

Do pierwszej grupy należy art. 953 Kodeksu cywilnego: „Podczas podróży **na polskim statku morskim lub powietrznym** [podkr. WW] można sporządzić testament przed dowódcą statku lub jego zastępcą [...]”.

Definicji statku morskiego oraz statku powietrznego należy poszukiwać w odrębnych przepisach, a więc odpowiednio w Kodeksie morskim⁶¹ oraz w Prawie lotniczym⁶². Statkiem powietrznym, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 drugiej z ustaw, jest przede wszystkim urządzenie zdolne do unoszenia się w atmosferze na skutek oddziaływania powietrza innego niż oddziaływanie powietrza odbitego od podłoża. Zaś najważniejszą definicją statku morskiego jest definicja legalna z art. 2 § 1 Kodeksu morskiego, który wskazuje, że jest to urządzenie pływające przeznaczone lub używane do żeglugi morskiej. Obecnie nie powstała jeszcze żadna maszyna, która byłaby desygnatem obu nazw jednocześnie, wobec czego między nazwami „statek morski” oraz „statek powietrzny”

61 Ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1309).

62 Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2110 z późn. zm.).

zachodzi stosunek zakresowy wykluczania, nie zaś krzyżowania. Podróż (jedna), podczas której testator może sporządzić testament podróżny, może więc odbywać się wyłącznie na jednym z nich – zatem zasadnym jest spójnik „albo”.

W drugiej grupie znajdują się analizowane łącznie przepisy Kodeksu cywilnego, a mianowicie art. 110 („**Jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna** [podkr. WW] oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy poniższe”), art. 359 § 1 („Odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy to **wynika z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu** [podkr. WW]”) oraz art. 488 § 1 („Świadczenia będące przedmiotem zobowiązań z umów wzajemnych (świadczenia wzajemne) powinny być spełnione jednocześnie, chyba że z **umowy, z ustawy albo z orzeczenia sądu lub decyzji innego właściwego organu wynika** [podkr. WW], iż jedna ze stron obowiązana jest do wcześniejszego świadczenia”).

Na temat spójników występujących z art. 110 kc dotychczas nie wypowiedział się żaden sąd w orzeczeniu publikowanym w systemach informacji prawnej, temat nie był również bezpośrednio poruszony w doktrynie. Należy jednak wskazać, że oddzielenie czynności prawnej od pozostałych członów innym spójnikiem jest niezrozumiałe, gdyż wszystkie są sobie równe, a także wszystkie mogą występować ze sobą łącznie. Przepisy dotyczące sposobów obliczania terminu stosuje się wówczas, gdy nie wynikają one z ustawy, orzeczenia sądowego, decyzji administracyjnej ani z czynności prawnej, a nie wtedy, kiedy spełniony jest jeden z członów alternatywy rozłącznej.

Analogiczne do powyższych człony wyliczenia występują w art. 359 § 1 kc. Wyliczenie to jest połączone innymi spójnikami

pomimo tego, iż sens tych przepisów jest ten sam, a więc wymieniają, z czego mogą wynikać odsetki od określonej sumy pieniężnej. Choć w doktrynie pojawił się głos, jakoby odsetki mogły być orzeczone wówczas, gdy nie wynikają z czynności prawnej ani z ustawy oraz jedynie wtedy, kiedy przepisy przyznają taką kompetencję⁶³, nie można również wykluczyć ich orzeczenia, jeśli wynikają z dwóch pierwszych przesłanek. Pomimo tego, iż powtórzenie obowiązku zapłaty odsetek w orzeczeniu lub decyzji zazwyczaj nie będzie konieczne lub wręcz bezcelowe, nie będzie ono miało żadnych negatywnych konsekwencji prawnych.

Wnioski płynące z tych trzech przepisów są takie same – obowiązki te mogą wynikać z wielu wymienionych katalogami okoliczności, a ustawodawca dokonał ich rozróżnienia w sposób niekonsekwentny, nieświadomy, a także co najwyżej w celach estetycznych, aby wielokrotnie nie powtarzać tego samego słowa, którym – w prawidłowym brzmieniu przepisów – powinna być alternatywa zwykła. W tym miejscu nasuwa się również dodatkowa konkluzja. Użyty w przepisach przecinek, pełniący funkcję jednej z alternatyw, może być trudny do wyinterpretowania, ponieważ – jak wskazują Sławomira Wronkowska oraz Maciej Zieliński – w sytuacji wyliczenia złożonego (tutaj mylnie) z różnych alternatyw ustawodawca powinien wszystkie je wypisać wprost w tekście, a nie pozostawiać je domyślne w postaci przecinka⁶⁴.

Jako flagowy przykład przepisu z grypy trzeciej – niezwykle niebezpiecznej dla pewności i spójności systemu prawnego – jest art. 24 § 1 Kodeksu cywilnego. Ograniczając się do ostatniego zdania można zauważyć, że jego brzmienie do 14 września 2023 r.

63 P. Machnikowski [w:] red. E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 359 kc, s. 782, nb 5.

64 Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 153 i n.

(a więc przez aż 59 lat) było następujące: „Na zasadach przewidzianych w kodeksie **może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny** [podkr. WW]”.

Przepis ten budził liczne kontrowersje. Sąd Najwyższy w wyroku z 1 kwietnia 2004 r., II CK 115/03 wskazał, iż w tym wypadku kumulacja roszczeń nie jest możliwa⁶⁵. W dalszym orzecznictwie wskazywało się też – wbrew spójnikowi „lub” – że nie można jednocześnie dochodzić zadośćuczynienia pieniężnego i zapłaty odpowiedniej sumy na cel społeczny, o czym literalnie stanowi zawarta w przepisie alternatywa⁶⁶. Składy orzekające wykazały się jednak niezajomością funkcyjów prawdziwościowych, uznając, że spójnik ten obrazuje alternatywę rozłączną. Ich sposób rozumowania unaoczniał problem rozumienia alternatyw także w judykaturze. Spór ten zakończono, nowelizując przepis poprzez zastąpienie alternatywy zwykłej alternatywą rozłączną⁶⁷: „Na zasadach przewidzianych w kodeksie **może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego albo zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny** [podkr. WW]”.

Zagadnieniem wymagającym zarysowania są ponadto przepisy o niezwykle złożonej konstrukcji. Jeśli w jednym zdaniu złożonym jego zdania składowe są połączone różnymi spójnikami alternatywnymi (spójnikami współrzędnymi), rodzi to problem kolejności ich rozpatrywania, bowiem obie alternatywy wiążą tak samo silnie⁶⁸. Dotykamy tu sygnalizowanej wcześniej kwestii wieloznaczności przepisów. Należy wówczas, jeśli to możliwe,

65 Wyrok SN z dnia 1 kwietnia 2004 r., II CK 115/03, LEX nr 1595077.

66 Por. np. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 19 listopada 2015 r., II C 794/12, LEX nr 2403168.

67 W takim brzmieniu przepis pozostaje do dzisiaj.

68 A. Malinowski, *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020, s. 88.

wywnioskować z treści zdania, który spójnik jest zastosowany jako spójnik główny⁶⁹. Jednakże takie zdanie nie jest poprawne gramatycznie, gdyż w każdym wypadku powinno się móc jednoznacznie wyróżnić jeden spójnik nadrzędny oraz podporządkowane mu zdania składowe. Jeżeli w zdaniu nie są użyte znaki interpunkcyjne ani słowa mogące sugerować kolejność wiązania spójników, przepis można interpretować językowo na kilka sposobów⁷⁰. Jako przykład rozważmy art. 664 § 2 Kodeksu cywilnego: „Jeżeli w chwili wydania najemcy rzecz miała wady, które uniemożliwiają przewidziane w umowie używanie rzeczy, albo jeżeli wady takie powstały później, a wynajmujący mimo otrzymanego zawiadomienia nie usunął ich w czasie odpowiednim, albo jeżeli wady usunąć się nie dadzą [podkr. WW], najemca może wypowiedzieć najem bez zachowania terminów wypowiedzenia”.

Przepis ten, pomimo prawdopodobnie prawidłowego użycia spójników, logicznie można interpretować na dwa sposoby⁷¹:

1. jako postać: $p \perp [(q \wedge r) \perp s]$;
2. jako postać: $p \perp [q \wedge (r \perp s)]$ ⁷².

69 Np. art. 427 kc, w którym intuicyjnie w części „z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można” spójnikiem głównym jest alternatywa rozłączna, bowiem „stan” odnosi się i do stanu psychicznego, i do stanu cielesnego.

70 A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006, s. 106–110.

71 Zapisy są ograniczone do alternatyw, z celowym pominięciem implikacji.

72 Zmiennne p , q , r , s są zmiennymi zdaniowymi użytymi do zapisu formalnego w klasycznym rachunku zdań przepisu. Rachunek ten ma tę cechę, iż nie treść zdań prostych decyduje o wartości zdania złożonego, a ich wartości logiczne (O.A. Wojtasiewicz, *Formalna i semantyczna analiza polskich spójników przydaniowych oraz wyrazów pokrewnych*, „Studia Semiotyczne” 1972, nr III, s. 110–111). Inaczej sytuacja przedstawia się przy używaniu funktorów nieprawdziwościowych (intensjonalnych), wówczas bowiem konieczna jest wiedza o treści zdania prostego albo zdań prostych, które zestawione są z funktorem intensjonalnym.

Za pierwszym sposobem interpretacji przemawia trzykrotne użycie słowa „jeżeli...” sugerujące, że prawodawca miał w zamiarze wskazanie na trzy odrębne sytuacje. Również w doktrynie przyjmuje się takie rozumienie wskazanego przepisu⁷³. Za drugim rozumieniem przemawia jednak wykładnia logiczna, a przede wszystkim to, że nieusuwalność wady nie dotyczy wad oznaczonych jako p i jako q, lecz tylko wady powstałej po zawarciu umowy – q, której albo wynajmujący nie usunął, albo nie jest możliwe jej usunięcie. Jest to zatem jeden z przykładów, który dobrze obrazuje nie tylko kwestię spójników, lecz także nierzadkie problemy syntaktyczne przepisów⁷⁴.

Sytuacji nie ułatwia też fakt, że najczęściej spójnik „bądź” (względnie „bądź..., bądź...”) jest stosowany jako wyrażenie alternatywy rozłącznej, chociaż i przy takim założeniu prawodawcy zdarzają się błędy, postanawia zastosować go w sytuacji, kiedy jedynym prawidłowym spójnikiem byłby spójnik „lub”⁷⁵.

5. Postulat modyfikacji Zasad techniki prawodawczej

Wobec powyższych uwag należy uznać, że brak regulacji ZTP dotyczących funktorów prawdziwościowych można traktować jako lukę w prawie (lukę legislacyjną⁷⁶), której uzupełnienie wydaje się nieodzownym dla zwiększenia pewności systemu prawnego.

73 Np. J. Górecki, G. Matusik [w:] red. W. Borysiak, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 664 kc.

74 Analogicznie np. art. 125 kc.

75 Np. art. 1059⁵ pkt 3 kc.

76 Tym pojęciem kilkakrotnie posłużył się A. Malinowski (np. A. Malinowski, *Funkcja spójników i interpunkcji* [w:] red. A. Malinowski, *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 348.

Do oznaczenia takiej samej relacji należy używać spójników konsekwentnie, gdyż różne spójniki mogą sugerować, że prawodawca chce tym zakomunikować coś innego, a nie, że po prostu używa spójników wymiennie, bez żadnego klucza doboru i częstokroć niekonsekwentnie. Terminologiczna spójność przepisów korzystnie wpłynie na ich czytelność i precyzję. Wówczas wykładnia systemowa oraz funkcjonalna nie będą miały na celu korygowania wykładni językowej (która obecnie niejednokrotnie prowadzi do absurdu), a jedynie potwierdzą wnioski z niej wywiedzione. Należy jednak mieć na uwadze, że przeciętny adresat norm nie ma wiedzy prawniczej, aby stosować innego rodzaju wykładnie, wobec czego wskazania językowo-logiczne przepisów powinny być traktowane bezwzględnie priorytetowo.

Zgodnie z definicjami spójników zawartymi w słowniku języka polskiego spójnik „lub” jest spójnikiem wyrażającym możliwość wymienności albo wzajemne wyłączenie się części zdań albo zdań równorzędnych, a jego synonimem jest spójnik „albo”⁷⁷. Jednakże co ciekawe, przy definiowaniu spójnika „albo” wskazano, że oznacza on możliwość wymienności części zdań lub zdań równorzędnych, nie dodano natomiast, że jego synonimem jest spójnik „lub”⁷⁸. Natomiast w innym słowniku języka polskiego spójnik „albo” został zdefiniowany zgodnie z rozumieniem go na gruncie logiki prawniczej⁷⁹, zaś „lub” i „bądź” uznano za jego synonimy⁸⁰. Wbrew przeświadczeniu, że to spójnik „lub” zostanie zdefiniowany błędnie, gdyż zazwyczaj i „lub”, i „albo” są używane w języku powszechnym jako alternatywy rozłączne, definicje

77 W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. IV, Warszawa 1963, s. 207.

78 W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1958, s. 73.

79 M. Bańko (red.), *Inny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2000, s. 18.

80 *Ibidem*, s. 75, 778.

te wskazują na relację odwrotną. Ponadto słowny odpowiednik dysjunkcji jest także uważany za wyrażenie wymienności części zdań lub zdań równorzędnych⁸¹, co najbardziej odbiega od jego znaczenia przyjętego przez logikę.

Koniecznym wydaje się więc podanie w ZTP definicji legalnych słów „lub”, „albo” oraz „bądź”, albo sformułowanie precyzyjnych zasad dotyczących ich stosowania w procesie prawotwórczym⁸². Przemawiają za tym nie tylko względy słuszności, ale również zawarta w § 146 ust. 1 ZTP zasada, zgodnie z którą w akcie normatywnym konstruuje się definicję danego określenia, jeżeli jest ono wieloznaczne, jeśli jest nieostre, a powinno być doprecyzowane lub gdy jego znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe. Mimo iż dyrektywa ta tyczy się formułowania definicji legalnych w innych niż ZTP aktach prawnych, uważam, że można odnieść ją również do wprowadzenia znaczeń spójników w samych ZTP. Spójniki te mogą być bowiem rozumiane dwojako, natomiast gdy zostaną ze sobą zestawione w zdanie złożone, stworzą zdanie wieloznaczne. Można je także uznać za – w pewnym stopniu – nieostre, gdyż nie jest powszechnie znana konwencja o rozróżnianiu tych spójników, wobec czego konieczne jest, po pierwsze – ograniczenie tejże nieostrości, po drugie zaś – nadanie spójnikom używanym w tekście prawnym częściowo nowego znaczenia odbiegającego od znaczeń w języku powszechnym. W językach prawnym i prawniczym wskazana jest więc większa precyzja i poprawność językowa niż w języku ogólnym.

81 Słownik języka polskiego PWN, „bądź”, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/badz> [dostęp: 3.05.2025 r.].

82 Jednakże wymagałoby to dokonania szeregu zmian w obrębie całego systemu prawnego, co mogłoby być zadaniem niemożliwym albo znacznie utrudnionym w praktyce.

Definicja jest wypowiedzią określającą znaczenie definiowanego wyrazu (wyrażenia) albo jednoznacznie wskazującą na charakterystykę *definiendum*⁸³. Definicje legalne tworzone są wtedy, gdy prawodawca odstępuje od ścisłego znaczenia danego słowa na gruncie języka powszechnego. Wówczas konieczne jest posługiwanie się jedynie pojęciem zgodnie ze wskazaniami prawodawcy⁸⁴.

W odniesieniu do wiedzy o definicjach, wprowadzone do ZTP objaśnienia dotyczące spójników miałyby charakter: definicji nominalnej (gdyż tyczyłyby się nie jakiegoś przedmiotu pozajęzykowego, a znaczenia danego słowa) i definicji regulującej (ponieważ w definicji legalnej znaczenie spójników byłoby precyzyjniejsze od ich znaczeń przyjętych na gruncie języka powszechnego, jednocześnie nie byłyby to znaczenia nienawiązujące do obecnie istniejących)⁸⁵. Zgodnie z § 151 ust. 1 ZTP definicja powinna zostać sformułowana w taki sposób, aby nie budziło wątpliwości, że odnosi się do znaczenia określeń. W tym względzie prymat wiodą stylizacja słownikowa (zawierająca zwrot łączący „znaczy”) oraz stylizacja semantyczna (ze zwrotem „oznacza”). Dopiero, jeżeli względy stylistyczne przemawiają za użyciem stylizacji przedmiotowej („jest to” / „są to”), używa się teźe. Ponadto zasada ta wskazuje na stosowanie definicji o budowie równościowej, czyli definicji o konstrukcji: *definiendum* (zwrot definiowany) + zwrot łączący + *definiens* (zwrot definiujący)⁸⁶.

83 A. Malinowski, *Definicje legalne i zakres ich stosowania* [w:] red. A. Malinowski, *Zarys metodyki...*, op. cit., s. 294.

84 § 147 ust. 1 ZTP. Wyjątek od tej zasady zawarty jest w ust. 2.

85 S. Lewandowski, H. Machińska, A. Malinowski, J. Petzel, *Logika dla prawników...*, op. cit., s. 58–65.

86 *Ibidem*, s. 62.

Wskazany problem można zatem rozstrzygnąć, jak zostało wspomniane, poprzez zdefiniowanie spójników w ramach ZTP, względnie sformułowanie osobnej zasady w ZTP wyłącznie się do nich odnoszącej.

Zalecenie zawarte w zasadach ogólnych mogłoby mieć postać: „Wyrazu »lub« należy używać dla oznaczenia sytuacji, w których dopuszcza się jednoczesne wystąpienie więcej niż jednej ze wskazanych możliwości, natomiast wyrazu »albo« należy używać dla oznaczenia sytuacji, w których możliwe jest wystąpienie co najmniej i co najwyżej jednej ze wskazanych możliwości”.

Natomiast definicje legalne mogłyby brzmieć następująco: 1. „Wyraz »lub« – oznacza spójnik wskazujący na sytuację, gdy jednocześnie może wystąpić więcej niż jedna ze wskazanych możliwości”; 2. „Wyraz »albo« – oznacza spójnik wskazujący na sytuację, gdy możliwe jest wystąpienie co najmniej i co najwyżej jednej ze wskazanych możliwości”.

Wówczas prawodawca (a dokładniej tworzący prawo legislatorzy) prawdopodobnie stosowałby się do wskazanych zaleceń, ujednolicając w tym jakże istotnym zakresie wszystkie akty normatywne. Jak zostało bowiem powiedziane, spójniki alternatywne są jednymi z najczęściej pojawiających się słów w tekstach prawnych, wobec czego ich nienaganne stosowanie jest nieodzowne z punktu widzenia omówionych postulatów, które mają być spełniane przez przepisy prawa. Ważne jest również podkreślenie, że litera prawa nie jest literaturą piękną, zatem wyważając estetyczność przepisu oraz kilkukrotne powtórzenie jednego spójnika, z pewnością priorytetem jest to drugie. Lepiej więc 10 razy z rzędu użyć jednego spójnika, niż zastąpić go innym i tym samym zmienić sens całej wypowiedzi.

Streszczenia

Rola spójników alternatywnych w procesie tworzenia prawa

Artykuł analizuje rolę spójników alternatywnych wyróżnianych przez logikę prawniczą w procesie stanowienia prawa w Polsce, podkreślając ich znaczenie dla precyzyjnego i jasnego konstruowania norm prawnych. Zostało zauważone, że niekonsekwentne posługiwanie się tymi spójnikami może prowadzić do problemów z interpretacją przepisów obarczonych błędem użycia spójnika i tym samym osłabić pewność prawa. Podjęto także refleksję nad przydatnością Zasad techniki prawodawczej w redagowaniu tekstów prawnych, zwracając uwagę na brak regulacji odnoszących się wprost do spójników logicznych w przepisach innych niż karne. Na tej podstawie zaproponowano wprowadzenie definicji legalnych lub zaleceń dotyczących konsekwentnego i spójnego stosowania wskazanych funktorów w procesie legislacyjnym, co prowadziłoby do lepszego i bardziej adekwatnego rozmienia aktów prawnych.

Słowa kluczowe: logika prawnicza, spójniki alternatywne, technika prawodawcza, prawidłowa legislacja, precyzja tekstów prawnych.

The role of disjunctive connectives in the lawmaking process

The article analyzes the role of disjunctive connectives in Polish legislative drafting. It argues that treating these connectives as synonyms leads to interpretive difficulties and can undermine legal certainty. Drawing on examples from Polish law and on the Principles of Legislative Technique (Zasady techniki prawodawczej, ZTP), the article highlights the absence of explicit guidance on logical connectives outside criminal-law provisions and shows how

this gap affects the precision and readability of statutory rules. To address it, the article proposes introducing legal definitions or drafting recommendations that distinguish inclusive disjunction (“lub”) from exclusive disjunction (“albo”) – and clarify the status of “bądź” – so that drafters use these operators consistently across statutes. Such measures would improve clarity, coherence, and the faithful expression of legislative intent.

Keywords: legal logic, disjunction, legislative drafting, Principles of Legislative Technique (ZTP), legal certainty.

Literatura

- Bańko M. (red.), *Inny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2000.
- Bąkowski T., *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 1.
- Bąkowski T. (i in.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2007.
- Borysiak W. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Choduń A., *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, „Przeгляд Legislacyjny” 2007, nr 2.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1958.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. IV, Warszawa 1963.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Jadacki J., *Spór o granice języka*, Warszawa 2010.
- Koszowski M., *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawnawstwa*, Warszawa 2019.

- Kraszewski Z., *Logika, Nauka rozumowania*, Warszawa 1984.
- Lewandowski S., *O wymogu niefragmentarycznej interpretacji tekstu prawnego. Perspektywa prawodawcy*, „*Studia Iuridica*” 2020, nr LXXXIII.
- Lewandowski S., *Odpowiedniki słowne koniunkcji i alternatyw w tekstach aktów normatywnych* [w:] red. D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska, *Język polskiego prawa: nowe wyzwania*, Warszawa 2016.
- Lewandowski S., *Retoryczne i logiczne podstawy argumentacji prawniczej*, Warszawa 2015.
- Lewandowski S. (red.), *Logika dla prawników, Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 2021.
- Malinowski A., *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020.
- Malinowski A., *Niedookreśloność spójników współrzędnych jako przyczyna wieloznaczności tekstu prawnego* [w:] red. D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska, *Język współczesnego prawa: polityka a język*, Warszawa 2014.
- Malinowski A., *Polski tekst prawny. Opracowanie treściowe i redakcyjne. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2012.
- Malinowski A., *Problemy wykorzystania w tekstach prawnych spójników wyrażających różne formy alternatywy*, „*Przegląd Legislacyjny*” 2012, nr 4.
- Malinowski A., *Przewodnik do ćwiczeń z logiki dla prawników*, Warszawa 2018.
- Malinowski A., *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006.
- Malinowski A. (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscowe*, Warszawa 2009.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.

- Pawłowski A., *Semantyczno-logiczna analiza spójnika „i/lub”* [w:] red. Hawranek J., Magdziak M., *Prawda, logika, wartości*, Wrocław 1998.
- Słownik języka polskiego PWN*, „bądź”, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/badz> [dostęp: 3.05.2024 r.].
- Słownik języka polskiego PWN*, „logika”, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/logika> [dostęp: 27.05.2025 r.].
- Stanosz B., *Wprowadzenie do logiki formalnej. Podręcznik dla humanistów*, Warszawa 2012.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. III, Warszawa 1998.
- Tyburcy T., Węgorzewska W., *Zastosowanie odpowiedników słownych koniunkcji, alternatyw i dysjunkcji w prawie karnym materialnym – czy dyrektywa języka powszechnego pozwala na odstępianie od ch znaczenia przyjętego w logice prawniczej?*, „Studia Społeczne” 2024, nr 2.
- Wierczyński G., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Warszawa 2016.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wierczyński G., *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5.
- Wojtasiewicz O.A., *Formalna i semantyczna analiza polskich spójników przydaniowych oraz wyrazów pokrewnych*, „Studia Semiotyczne” 1972, nr III.
- Wronkowska S., *O meandrach skuteczności zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4.
- Wronkowska S., *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 10.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004.

Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.

Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.

Ziemiński Z., „*Logika prawnicza*”, *logika dla prawników, logiczne problemy prawoznawstwa*, „*Studia Logica*” 1966, nr XVIII.

Lista recenzentów artykułów zgłoszonych do publikacji w „Przeglądzie Legislacyjnym” w 2025 r.

Agnieszka Bień-Kacała
Adam Bieranowski
Stanisław Bułajewski
Paweł Daniluk
Karol Dobrzeniecki
Krzysztof Eckhardt
Hanna Filipczyk
Miroslaw Granat
Jolanta Jabłońska-Bonca
Przemysław Kaczmarek
Jacek Kaczor
Krzysztof Kaleta
Dagmara Kornobis-Romanowska
Martyna Kusak
Daniel Lach
Hanna Litwińczuk
Bartosz Liżewski
Anna Młynarska-Sobaczewska
Barbara Nita-Światłowska
Michał Ożóg
Sławomir Peszkowski
Anna Rossmannith-d'Alton
Arkadiusz Sadza

Kamil Sikora
Paweł Skuczyński
Stanisław Stadniczeńko
Dorota Sylwestrzak
Aleksandra Syryt
Paweł Szczęśniak
Andrzej Szmyt
Michał Szwast
Tomasz Widłak
Bartosz Wojciechowski
Krzysztof Wójtowicz
Małgorzata Wróblewska
Lidia Zacharko
Jacek Zaleśny
Wiktoria Zapolska
Kamil Zeidler

ISSN 1426-6989
eISSN 2956-4026

