

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, a próbując odwoływać 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 przyjrzeć 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:

„– Zagroženiem 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.

uniknąć 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 słusznym 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 uchwytne obowiązki 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 słuszych 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 ZEKL 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).

