

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. Legislador, 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.