Waldemar Jagodziński

Dyskurs legislacyjny jako przestrzeń negocjowania znaczeń

1. Wprowadzenie

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

Analiza dyskursu legislacyjnego jako przestrzeni negocjowania znaczeń normatywnych wymaga odejścia od uproszczonego przeciwstawienia prawa i polityki. Choć stanowienie prawa przebiega w warunkach rywalizacji interesów oraz sporów ideowych, nie może być redukowane do gry sił politycznych[1]. Prawo różni się od innych form decyzji publicznych tym, że rości sobie pretensję do trwałego obowiązywania oraz do normatywnej poprawności, która wykracza poza doraźną wolę większości. Z tej perspektywy dyskurs legislacyjny jest mechanizmem, w którym konflikt polityczny powinien zostać przekształcony w rozstrzygnięcie normatywne – a więc takie, które da się uzasadnić z punktu widzenia wartości wyznawanych w danym miejscu i czasie.

Takie rozumienie prawa znajduje teoretyczne zakotwiczenie w koncepcji racjonalności komunikacyjnej będącej elementem komunikacyjnej teorii prawa J. Habermasa. „Racjonalne w sensie komunikacyjnym są właśnie te działania, które sprzyjają porozumiewaniu się uczestników interakcji społecznych, rozszerzają wolną od przymusów oraz opartą na normach etycznych komunikację w stosunkach społecznych oraz ułatwiają konsensualną regulację konfliktów społecznych”[2]. W ramach racjonalności komunikacyjnej racjonalność normatywna realizuje się zatem w procesach porozumiewania się, a nie w skuteczności instrumentalnego oddziaływania[3]. Na gruncie filozofii prawa koncepcję komunikacyjnej teorii prawa J. Habermasa rozwija R. Alexy, wskazując, że argumentacja prawnicza jest szczególnym przypadkiem

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

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

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

dyskursu praktycznego, podlegającym regułom racjonalności, a obowiązywanie norm prawnych wiąże się nie tylko z formalnym ustanowieniem, lecz także z możliwością ich racjonalnego uzasadnienia wobec adresatów[4].

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

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

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

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

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

2. Dyskurs jako kategoria analizy prawa – uwagi metodologiczne

Przyjęcie dyskursu jako kategorii analizy prawa oznacza odejście od statycznego ujmowania norm prawnych na rzecz perspektywy procesualnej. W tym ujęciu prawo nie jest jedynie rezultatem stanowienia norm, lecz procesem, w którym sens normatywny konstytuuje się w toku argumentacji prowadzonej na etapie legislacyjnym, interpretacyjnym oraz aplikacyjnym[5]. Dyskurs legislacyjny jest pierwszym i fundamentalnym etapem tego procesu, ponieważ w jego ramach kształtowane są pojęcia prawne, cele regulacji oraz uzasadnienia, do których później odwołują się praktyki interpretacyjne i orzecznicze. W konsekwencji analiza dyskursu legislacyjnego stanowi narzędzie wyjaśniania normatywnego sensu prawa.

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

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

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

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

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

3. Dyskurs legislacyjny jako mechanizm aktywnego kształtowania rzeczywistości prawnej

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

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

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

Tak rozumiany dyskurs legislacyjny w istotny sposób wpływa na percepcję rzeczywistości przez obywateli. Przykładowo, zmiana terminologii prawnej odnoszącej się do osób z niepełnosprawnościami, mniejszości czy migrantów niesie za sobą nie tylko korektę języka, ale i redefinicję ich statusu społecznego oraz relacji z państwem. Dyskurs ten staje się narzędziem inkluzji lub wykluczenia, afirmacji lub marginalizacji[6].

Aktywność dyskursu legislacyjnego przejawia się również w normatywizowaniu zjawisk, które wcześniej były poza zakresem regulacji prawnej. Wprowadzanie przepisów dotyczących nowych technologii, zmian klimatycznych czy bioetyki pokazuje, że prawo – poprzez swój język i logikę – wytwarza ramy poznawcze, interpretacyjne i organizacyjne dla złożonych problemów współczesności[7]. Tym samym ustawodawca nie tylko odpowiada na rzeczywistość, ale ją współtworzy poprzez selekcję faktów, przypisywanie im znaczeń, hierarchizowanie wartości i nadawanie im formy normy prawnej. Dyskurs legislacyjny nie jest więc biernym odwzorowa-

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

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

niem świata, lecz aktywnym instrumentem jego rekonfiguracji. Dyskurs legislacyjny ma zatem wymiar prospektywny – nie tylko porządkuje to, co istnieje, lecz także wyznacza ramy przyszłych sporów przez narzucenie kategorii pojęciowych. Przykładowo, wprowadzając klauzulę interesu publicznego, ustawodawca, decydując o jej użyciu i kontekście, w istocie współdecyduje o przyszłej mapie argumentów, którymi będą posługiwać się m.in. organy administracji i sądy[8].

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

4. Rekonstrukcja woli racjonalnego ustawodawcy

W literaturze przedmiotu akcentuje się, iż koncepcja racjonalnego ustawodawcy stanowi immanentną cechę polskiej kultury prawnej[9]. Jednym z kluczowych wyzwań interpretacyjnych i normotwórczych w obrębie dyskursu legislacyjnego jest rekonstrukcja woli racjonalnego ustawodawcy, który charakteryzuje się następującymi cechami:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

jest wynikiem dialogu interpretacyjnego. Jak bowiem słusznie podkreśla M. Zirk-Sadowski: „Dzięki dyskursywności prawa nawet w sytuacji niejasności reguł prawnych, przez kontekst normatywny życia społecznego, prawa stron są zawarte w prawie, choć nie w sposób bezpośredni. Sędzia nie buduje sensu normatywnego, opisując obiekt, który istnieje obiektywnie jako prawo. Prawo nie jest dla niego gotowe, zakończone w momencie, gdy wypowie je prawodawca. W teorii interpretacyjnej sędzia formułuje argumenty wspierające twierdzenia na temat praw i obowiązków podmiotów prawa"[14]. W tym kontekście warto też zauważyć, że dyskurs legislacyjny jest procesem, dzięki któremu może zmienić się sens prawa, nawet gdy nie zmieni się jego litera[15].

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

Zgodnie z ujęciem J. Habermasa normy prawne pretendują do słuszności w takim stopniu, w jakim mogłyby uzyskać akceptację wszystkich zainteresowanych w warunkach nieskrępowanego dyskursu praktycznego[16]. R. Alexy rozwija tę myśl, wskazując, że racjonalność prawa zależy od możliwości jego uzasadnienia zgodnie z regułami argumentacji[17]. Rekonstrukcja woli ustawodawcy jest zatem pomostem pomiędzy dyskursem legislacyjnym a dyskursem

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

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

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

17 *Ibidem*, s. 626 i n.

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

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

5. Dyskurs legislacyjny a luka aksjologiczna

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

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

kiedy można definitywnie stwierdzić, że doszło do tego typu luki usunięcia"[19], na potrzeby dalszych rozważań przyjmuję, iż pod pojęciem luki aksjologicznej należy rozumieć sytuację, w której z obowiązujących przepisów – nawet interpretowanych systemowo – w sposób dostatecznie intersubiektywnie kontrolowalny nie da się odtworzyć hierarchii wartości relewantnych dla poszukiwanego rozstrzygnięcia[20]. Z perspektywy teorii dyskursu luka aksjologiczna bywa konsekwencją osłabienia relacji między światem życia a systemem prawa. Gdy proces legislacyjny ulega nadmiernej technicyzacji, normy prawne funkcjonują jako instrumenty regulacyjne pozbawione głębszego uzasadnienia aksjologicznego. Dyskurs legislacyjny umożliwia identyfikację oraz redukcję takich deficytów poprzez konfrontację konkurujących systemów wartości i argumentów. Proces ten może dokonywać się zarówno w czasie tworzenia aktu normatywnego, jak i na etapie późniejszej interpretacji oraz stosowania przepisów. W obu przypadkach istotna jest obecność dyskursu wskazującego, które wartości powinny być preferowane, które potrzeby społeczne wymagają uwzględnienia oraz jak rozwiązywać kolizje interesów.

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

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

Typowym przykładem wypełniania luki aksjologicznej może być legislacja dotycząca sztucznej inteligencji – dziedziny, w której dynamiczny rozwój technologiczny wyprzedza refleksję prawną[21]. Brak jednoznacznych regulacji motywuje poszukiwanie nowych rozwiązań, np. w postaci systemów etycznych mogących wyznaczać kierunek przyszłej regulacji. Jedną z takich propozycji jest koncepcja pięciu filarów dobrego społeczeństwa AI zaproponowana przez L. Floridi, obejmująca:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Dyskurs legislacyjny a jakość prawa

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

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

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

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

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

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

Zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest kolejnym elementem jakości prawa, który nie może być analizowany w oderwaniu od dyskursu legislacyjnego. Ta zasada to wyraz konstytucyjnej lojalności państwa wobec obywateli. Wymaga, aby władza publiczna działała w sposób przewidywalny, uczciwy i zgodny z wyrażonymi wcześniej obietnicami lub deklaracjami. Naruszenie tej zasady prowadzi do erozji autorytetu prawa, a w rezultacie – do spadku legitymizacji władzy. Dyskurs legislacyjny może służyć jako mechanizm odbudowy tego zaufania: jeśli tworzenie prawa odbywa się w sposób transparentny, z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, jeśli projekty są konsultowane i otwarcie uzasadniane – to samo prawo zyskuje większą akceptację społeczną[24].

7. Dyskurs legislacyjny a legitymizacja władzy publicznej

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

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

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

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

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

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

8. Podsumowanie

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

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

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

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

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

Streszczenia

Dyskurs legislacyjny jako przestrzeń negocjowania znaczeń

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

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

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

Legislative discourse as a space for negotiating meaning

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

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

Literatura

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

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

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

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

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

Kilias J., *O problemach z kategorią legitymacji władzy politycznej. W stronę negatywnego pojęcia legitymacji,* „Studia Socjologiczne" 2005, nr 1.

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

Łaszewska-Hellriegel M., *Autonomia prawa wobec problemów bioetycznych,* „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej" 2024, nr 4.

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

Morawski L., *Filozofia prawa.* Toruń 2014.

Oniszczuk J., *Filozofia i teoria prawa.* Warszawa 2012

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

Skoczykłoda P.T. *O różnicy między luką w prawie a milczeniem prawodawcy,* „Państwo i Prawo" 2025, nr 4.

Słupczewski M., *Rozumowanie per analogiam w prawie podatkowym,* Warszawa 2023.

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

Suska M., *Kto jest prawodawcą? Rozważania na tle orzecznictwa sądów administracyjnyc*h, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2019, nr 1.

Szczepankowska I., *Dyskurs prawny. Języki, teksty i konteksty,* Białystok 2016, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/15686/1/I_Szczepankowska_Dyskurs_prawny.pdf [dostęp: 24.07.2025 r.].

Węglińska J., *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji,* „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne" 2020, nr 42.

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

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

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

Zirk-Sadowski M., Grzybowski T., *Argumentum a contrario,* „Państwo i Prawo" 2017, nr 11.

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