

Legislacja.  
Analiza procesu



Tadeusz Biernat

Legislacja.  
Analiza procesu

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:  
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja:  
prof. dr hab. Stanisław L. Stadniczenko

Korekta:  
Daria Podgórska

Okładka:  
Joanna Sroka  
Zdjęcie na okładce: kartusz z fasady budynku Corte Suprema di Cassazione  
w Rzymie (Piazza Cavour), fot.: Tadeusz Biernat

Redaktor prowadzący:  
Halina Baszak Jaroń

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2016

ISBN 978-83-65208-53-8

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana  
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana  
w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych,  
kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela  
praw autorskich.

Opracowanie to jest częścią badań realizowanych w ramach projektu badawczego  
NCN Nr. 2014/13/B/HS5/00565 – „Normatywne źródła prawa  
w postmodernistycznym społeczeństwie a proces prawotwórczy”.

Oficyna Wydawnicza AFM  
Kraków 2016

Sprzedaż prowadzi:  
Księgarnia u Frycza  
tel./faks: (12) 252 45 93  
e-mail: ksiegarnia@kte.pl

DTP:  
Joanna Sroka

Druk i oprawa:  
MKpromo

# Spis treści

Wprowadzenie .....	7
<b>I. ZAGADNIENIA TEORII TWORZENIA PRAWA .....</b>	<b>13</b>
1. Tworzenie prawa jako przedmiot naukowej refleksji .....	13
2. Naukowa polityka tworzenia prawa.....	14
3. Legisprudencja – propozycja ogólnej teorii tworzenia prawa.....	17
4. Wybrane aspekty teorii tworzenia prawa .....	22
4.1. Tworzenie prawa a realizacja wartości .....	22
4.2. Tworzenie prawa a wartości przypisywane prawu .....	26
4.3. Tworzenie prawa a funkcje prawa .....	31
4.4. Tworzenie prawa a ranga aktu normatywnego .....	34
4.5. Legitymizacja procesu prawotwórczego.....	39
5. Modele tworzenia prawa .....	42
5.1. Ogólna charakterystyka modeli tworzenia prawa .....	42
5.2. Model racjonalnego tworzenia prawa .....	46
5.3. Dominacja dyskursywnego modelu tworzenia prawa .....	48
6. Tworzenie prawa jako proces decyzyjny .....	51
6.1. Charakterystyka tworzenia prawa jako procesu decyzyjnego.....	51
6.2. Cykl tworzenia prawa i jego etapy .....	55
6.3. Działania i decyzje podejmowane w fazie prelegislacyjnej.....	58
6.3.1. Identyfikacja problemów / konfliktów w kwestiach społecznych i politycznych.....	59
6.3.2. Impulsy prawotwórcze wewnętrzne – problemy występujące w ramach systemu prawnego.....	61
6.3.3. Określenie zakresu interwencji prawnej .....	63
<b>II. ORGANIZACJA PROCESU TWORZENIA PRAWA .....</b>	<b>67</b>
1. Pojęcie organizacji procesu prawotwórczego .....	67
2. Ramy ustrojowe tworzenia prawa .....	68
3. Źródła prawa i ich tworzenie. Rozwiązania organizacyjno-proceduralne .....	73
4. Prawne uregulowanie tworzenia prawa.....	75
4.1. Regulacje konstytucyjne.....	76
4.2. Regulacje ustawowe .....	78
4.3. Regulacje zawarte w aktach wykonawczych .....	79
4.4. Regulacje zawarte w wewnętrznie obowiązujących aktach prawnych.....	79
5. Wymiar instytucjonalny organizacji procesu prawotwórczego .....	81

## Spis treści

6. Wymiar proceduralny. Przygotowanie projektu ustawy .....	87
6.1. Wymogi proceduralne dotyczące przygotowania projektu ustawy obejmujące wszystkie podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza .....	87
6.2. Przygotowanie projektów ustaw przez posłów .....	89
6.3. Przygotowanie projektów ustaw przez Senat .....	90
6.4. Przygotowanie projektów ustaw przez Prezydenta .....	91
6.5. Przygotowanie projektów ustaw w wyniku wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli .....	92
6.6. Przygotowanie projektów ustaw przez Radę Ministrów .....	93
6.6.1. Procedury .....	94
6.6.2. Przygotowanie projektu założeń projektu ustawy .....	96
6.6.3. Projekt ustawy na podstawie założeń do projektu ustawy .....	102
6.6.4. Projekt ustawy bez założeń .....	105
6.6.5. Podsumowanie charakterystyki rządowego przygotowywania projektów ustaw .....	107
7. Faza parlamentarna legislacji – uchwalanie ustaw .....	109
7.1. Postępowanie w Sejmie .....	111
7.2. Postępowanie w Senacie .....	113
8. Decyzje Prezydenta w procesie legislacyjnym .....	114
9. Publikacja aktów prawnych .....	115
10. Kontrola sądowa tworzonego prawa .....	119
11. Udział podmiotów społecznych w procesie prawotwórczym .....	121
11.1. Konsultacje .....	122
11.2. Lobbng .....	124
11.3. Wysłuchanie publiczne .....	125
11.4. Petycje .....	127
12. Podsumowanie. Organizacja tworzenia prawa – kontekst decyzyjny .....	128
III. STANDARDY LEGISLACJI .....	133
1. Standardy legislacji wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa .....	134
2. Standardy legislacji a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Wzorzec konstytucyjny poprawnej legislacji .....	139
3. Zasady techniki prawodawczej a standaryzacja tworzenia prawa .....	142
ZAKOŃCZENIE .....	151
SUMMARY .....	157
LITERATURA .....	169

## Wprowadzenie

Dominujące od lat rozważania w teorii i filozofii prawa, związane, związane były z pytaniem czym jest i/lub co powinno być prawem. W ciągu ostatniego stulecia, debata ta została rozszerzona o szczegółowe kwestie dotyczące tworzenia, stosowania i interpretowania prawa<sup>1</sup>. Wzrost znaczenia prawa i coraz szerszy zakres regulacji prawnych ingerujących w sferę stosunków społecznych spowodował, że tworzenie prawa stało się jednym z istotnych punktów tej debaty. Stanowiska, zajmowane w tej debacie, były i są ściśle związane z koncepcjami filozoficznymi, nurtami prawoznawstwa, a w znacznym stopniu również z odrębnie ukształtowanymi systemami prawnymi. Należy jednak podkreślić, że w obrębie teorii tworzenia prawa bardzo silnie zaznaczył się pozytywistyczny nurt myślenia o prawie. Nurt pozytywistyczny, niezależnie od jego różnych wersji, wytyczył główny kierunek rozważań, obejmujący kwestie uprawnionego do stanowienia prawa podmiotu władzy, zależności między kreowanymi a należącymi do systemu aktami normatywnymi, a także roli prawnych procedur w procesie tworzenia prawa.

Ewolucja społeczeństw zachodnich, przyjęcie katalogu podstawowych praw człowieka, praw podmiotowych obywateli i rozwój demokracji, spowodował wyznaczenie granic dla prawotwórczych działań władzy. Zjawisko to, niezależnie od innych przyczyn, sprawiło, że proces tworzenia prawa stał się przedmiotem szerszych i bardziej pogłębionych badań. W tym zakresie możemy mówić o wyodrębnionej grupie analiz, odnoszonych do tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa, przede wszystkim w systemie kontynentalnym. Charakterystyczną cechą tego nurtu jest budowanie modeli teoretycznych, których realizacja ma zapewnić tworzenie dobrego, efektywnego, sprawiedliwego i stabilnego prawa. Obejmują one również kwestie organizacji tworzenia prawa oraz standardów legislacji wyznaczonych zasadą demokratycznego państwa prawa.

---

<sup>1</sup> McNollgast, *The political economy of law: decision-making by judicial, legislative, executive and administrative agencies*, [w:] *Handbook of law and economics*, t. 2, Amsterdam 2007, s. 1665.

Analiza podstaw procesu prawotwórczego, podejmowana w tym opracowaniu, dotyczy trzech wymienionych wyżej aspektów. Podstawą wyznaczającą kierunek badania jest pytanie o możliwość stworzenia spójnej koncepcji, relewantnej względem współczesności, obejmującej teoretyczny, normatywny model tworzenia prawa skorelowany z odpowiednimi warunkami, rozwiązaniami instytucjonalnymi i proceduralnymi, umożliwiającymi jego realizację.

Szczególnie interesujące jest to, jakie są potencjalne możliwości realizacji preferowanych i postulowanych, na gruncie określonych teorii/modeli normatywnych, działań prawotwórczych, w konfrontacji z warunkami tworzenia prawa, charakterystycznymi dla współczesnych systemów demokratycznych. Dotyczy to głównie społecznego modelu tworzenia prawa, aktualnie wyraźnie dominującego w teorii prawa, z silnym uzasadnieniem argumentacyjnym. Wstępna hipoteza badawcza zakłada, że istnieje strukturalne ograniczenie – strukturalna sprzeczność między postulowanym trybem działań prawotwórczych a organizacją tworzenia prawa. Ta strukturalna sprzeczność polega na tym, że postulowane preferowane formy działania wymagają, jeśli ich realizacja ma być zagwarantowana, takiej zmiany w organizacji tworzenia prawa, która głęboko ingeruje w zakres władzy. Relewantna zmiana w organizacji tworzenia prawa jest bowiem równoważna z daleko idącym ograniczeniem władzy, a tego podmiot władczy nie jest skłonny zaakceptować. Dodatkowym uzasadnieniem dla przyjmowanej wstępnie hipotezy badawczej, może być to, że współczesny proces prawotwórczy jest zbyt skomplikowany i zdywersyfikowany. W konsekwencji, stworzenie takiego unikatowego rozwiązania, w postaci optymalnego normatywnego modelu tworzenia prawa i dostosowanych do niego rozwiązań organizacyjnych (proceduralnych i instytucjonalnych), jest wyraźnie ograniczone.

Dla zweryfikowania i uzasadnienia, określonej wyżej, wstępnej hipotezy, optymalnym rozwiązaniem jest wytypowanie i zbadanie decyzji istotnych dla przebiegu i realizacji procesu tworzenia prawa. Spojrzenie na realizację procesu prawotwórczego przez pryzmat podejmowanych decyzji, ich sekwencji, pozwala na weryfikację trafności postulowanych rozwiązań w konfrontacji z realnymi możliwościami ich realizacji. Umożliwia także pogłębioną analizę uwarunkowań poszczególnych decyzji, możliwych alternacji, preferowanych przesłanek i uzasadnień oraz skonfrontowanie tego procesu z ostatecznym wynikiem, którym jest akt normatywny.

Zaproponowana analiza decyzyjna oparta jest na dekonstrukcji procesu tworzenia prawa, przez analitycznie, uzasadnione wskazanie jego wydzielo-



nych faz. Wprowadzony podział pozwala na charakterystykę typów decyzji i określenia ich roli w całym procesie tworzenia prawa. Zaproponowany sposób analizy pozwala również na wskazanie punktów przełomowych/zwrotnych w całym procesie decyzyjnym. W tych punktach dochodzi do kluczowych wyborów, stanowiących rodzaj przejścia pomiędzy odrębnymi sekwencjami procesu decyzyjnego. Stwarza to, jak sądzę, możliwość lepszej deskrypcji stanowienia prawa oraz wyjaśnienia występujących różnic między „różnymi realizacjami” ustanowionego prawa.

Ramy pracy zostały określone przez wybór zagadnień o najważniejszym, z punktu widzenia realizacji zakreślonych celów, znaczeniu. Z tego powodu niektóre kwestie przedstawione zostały w dużym skrócie, bądź tylko zasygnalizowane<sup>2</sup>. Dotyczy to przede wszystkim zagadnień filozoficzno-prawnych, a szczególnie problematyki tworzenia prawa na gruncie określonych koncepcji prawa – jego istoty, przedstawianych w najbardziej reprezentatywnych stanowiskach. Wskazane wyżej ograniczenia dotyczą również przedstawienia stanu badań i odwołania się do obszernej literatury, nie tylko z zakresu prawoznawstwa, ale również filozofii i teorii polityki, zagadnień ustrojowych, konstytucyjnych, korespondujących z kwestiami organizacji procesu prawotwórczego.

Mimo że w tekście posługuję się ogólnymi pojęciami tworzenia prawa oraz procesu prawotwórczego, uwagi te dotyczą tworzenia prawa w jego najważniejszym wymiarze i odnoszą się do legislacji, tworzenia ustaw, co zostało podkreślone w tytule. Legislacja jest tu traktowana jako synonim tworzenia aktów prawnych rangi ustawowej. Punktem odniesienia w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym jest organizacja procesu prawotwórczego w Polsce. Szczegółowe kwestie związane z analizą organizacji procesu prawotwórczego w Polsce są również ograniczone tylko do tworzenia ustaw.

Na całość opracowania składają się trzy części. W pierwszej, dotyczącej problematyki teoretycznej z zakresu tworzenia prawa, punktem wyjścia jest wskazanie na typ refleksji naukowej odnoszonej do tworzenia prawa, w tym na podejmowane próby stworzenia jednolitej nauki o tworzeniu prawa. Kolejne miejsce zajmuje omówienie najczęściej podnoszonych szczegółowych rozważań teoretycznych. Koncentruję się na wskazaniu wątków, ostrożnie podejmowanych w dotychczasowych badaniach, które z punktu widzenia analizowanych zagadnień wydają się mieć istotne znaczenie. W tej części chcę zwrócić uwagę na problemy, a raczej postawić w formie pytań kwestie,

---

<sup>2</sup> Ramy tego opracowania są również limitowane wyznaczoną przez Wydawnictwo (w uzgodnieniu z autorem) objętością tekstu.

które z punktu widzenia podejmowania decyzji prawotwórczych, wydają się mieć potencjalnie duże znaczenie, a często są pomijane.

W kontekście głównego celu badawczego, jakim jest próba wskazania na występujące zależności między koncepcjami teoretycznymi dotyczącymi tworzenia prawa a organizacją procesu prawotwórczego, ważne miejsce zajmuje zaprezentowanie dominujących teoretycznych modeli tworzenia prawa. Prezentowane modele, ze względu na „potencjał normatywny”, są podstawą do wstępnej charakterystyki procesów decyzyjnych<sup>3</sup>. Omówienie typów decyzji, sekwencyjnej zależności między podejmowanymi rozstrzygnięciami oraz ich znaczenia dla tworzenia aktów ustawowych, podsumowuje teoretyczną część rozważań.

W części drugiej przedstawiona została charakterystyka organizacji procesu prawotwórczego w Polsce w zakresie tworzenia ustaw. Charakterystyka ograniczona jest do podstawowych aspektów tego procesu, w stopniu umożliwiającym prześledzenie znaczenia/wpływu przyjmowanych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych na podejmowane decyzje prawotwórcze. Omawiając poszczególne aspekty organizacji procesu prawotwórczego zwracam uwagę na ich znaczenie dla podejmowanych decyzji (w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym) oraz na strukturę procesów decyzyjnych, a zwłaszcza na sekwencyjną zależność między kolejnymi decyzjami. Najważniejszym elementem tej analizy jest wskazanie na istnienie takich rozwiązań, które mają charakter „punktów przełomowych”, „momentów zwrotnych” dla całego procesu tworzenia prawa. W tych punktach zapadają rozstrzygnięcia, które wytyczają kierunek i sekwencję decyzji prawotwórczych.

W części trzeciej przedstawiam, tylko zarysowany, problem roli standardów w procesie prawotwórczym. Z uwagi na obszerność tego zagadnienia jego pełne omówienie wymagałoby odrębnego opracowania. Współcześnie standaryzacja procesu prawotwórczego jest kształtowana dwoma współwystępującymi torami. Przede wszystkim są to zasady i normy prawne, charakterystyczne dla tworzenia prawa we współczesnym państwie demokratycznym. Wynikają one z zasady demokratycznego państwa prawa i zasady *the rule of law*. W nawiązaniu do zasady demokratycznego państwa prawa, formułowane są również standardy zawarte w dyrektywach techni-

<sup>3</sup> „Obok modeli teoretycznych w prawoznawstwie funkcjonują również liczne modele normatywne tworzenia prawa. Istotą takich modeli jest nie tylko opisanie rzeczywistych cech lub własności procesu tworzenia prawa, ale określenie, jakie cechy lub właściwości powinien mieć sam proces prawotwórczy lub jego efekty”. „W praktyce większość modeli tworzenia prawa funkcjonujących we współczesnym prawoznawstwie ma charakter mieszany”. W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 230.

ki prawodawczej. Rola standardów, ich przestrzeganie lub naruszanie ma niewątpliwie istotne znaczenie w analizie procesu prawotwórczego, ale ich charakterystyka jest zagadnieniem skomplikowanym. Problem polega nie tylko na określeniu, identyfikacji zasad i norm tworzących standard. Pamiętajać należy, że to zagadnienie ma dodatkowy wymiar. W związku z tym, że mają one postać zasad, norm prawnych i dyrektyw zawartych w aktach prawnych, ich stosowanie, jak każde prawo, podlega interpretacji, a to jest już odrębne zagadnienie. W tej sytuacji ograniczam się do przedstawienia tylko podstawowych rozwiązań, które są elementarną składową standardu legislacyjnego w demokratycznym państwie prawa. W zakończeniu opracowania sformułowane zostało podsumowanie oraz wnioski, które można wyprowadzić z dokonanych ustaleń.

Przedstawione ustalenia mają charakter wprowadzający do dalszych badań<sup>4</sup>. Stanowią rodzaj wstępu do wyjaśnienia paradoksu związanego z tworzeniem prawa i treścią przyjmowanych aktów prawnych. Dotyczy to najważniejszych regulacji prawnych, odnoszących się do fundamentalnych aspektów życia społecznego. Z jednej strony procesy prawotwórcze nie są oparte na jednolitych, powszechnie akceptowanych przesłankach teoretycznych, co więcej nie są tak zorganizowane, że gwarantują przewidywalne decyzje prawotwórcze i prawo o określonej treści. W skrajnych wypadkach proces tworzenia prawa może być chaotyczny, woluntarystyczny, o nieprzewidywalnych efektach. Z drugiej strony w kręgu kulturowym, określanym umownie jako demokracja zachodnia i należących do tego kręgu społeczeństwach oraz państwach, ewolucja prawa w wymiarze materialnym, zmierza w analogicznych kierunkach, co znajduje wyraz w jego treści. Mocna teza, może zbyt ryzykowna, łączy się ze stwierdzeniem, że różnice w treści prawa stają się niewielkie i ulegają wyraźnemu zatarciu. Słabsza teza zawiera się w stwierdzeniu, że treść prawa, tworzonego w oparciu o odmienne modele teoretyczne w ramach różnych procedur i warunków systemowych, ulega wyraźnemu zbliżeniu. Hipotetycznym wyjaśnieniem tego paradoksu może być zjawisko presji otoczenia normatywnego na proces prawotwórczy i treść tworzonego prawa. W badaniu tego zjawiska należy wyjść poza podstawowy krąg relacji przedmiotowych, walidacyjnych i funkcjonalnych, występujących między moralnością a prawem. Dynamika ładu normatywnego we współczesnych społeczeństwach, przejawia się zarówno w powstawaniu nowych źródeł normatywnych, jak

---

<sup>4</sup> Opracowanie to jest częścią badań realizowanych w ramach projektu badawczego NCN Nr. 2014/13/B/HS5/00565 – „Normatywne źródła prawa w post-modernistycznym społeczeństwie a proces prawotwórczy”.

i ciągłym dookreślaniu ich normatywnej treści. Podstawowy aspekt badania związany jest z pytaniem – jaki jest zakres zależności między dynamiką ładu normatywnego a procesem tworzenia prawa. Czy zmiany w otoczeniu normatywnym stanowią determinanty i przesłanki decyzji mających kluczowe znaczenia dla treści tworzonego prawa? Odpowiedź na to pytanie wymaga nowego podejścia metodologicznego, innego modelu analizy tworzenia prawa.

# I. Zagadnienia teorii tworzenia prawa

## 1. Tworzenie prawa jako przedmiot naukowej refleksji

Badania naukowe nad tworzeniem prawa prowadzone są w ramach różnych dyscyplin, między innymi nauki o polityce, jednak te o charakterze podstawowym mieszczą się w obszarze prawoznawstwa<sup>1</sup>. Zasadnicze pytanie wiąże się z tym, czy w obrębie prawoznawstwa da się wskazać na rdzenną problematykę, która może stanowić podstawę dla wyodrębnienia „teorii tworzenia prawa”<sup>2</sup>. W literaturze przedmiotu, wskazuje się, jakie kryteria mogą być zastosowane dla wydzielenia tych najważniejszych aspektów teoretycznych. „W ostatnich latach problematyka tworzenia wysuwa się na czoło rozważań teoretycznoprawnych. Wiąże się to z rosnącą jurydyzacją życia społecznego, kiedy coraz większy zakres spraw społecznych usiłuje się uregulować za pomocą prawa. Uwagę prawników skupiają zarówno teoretyczne aspekty działalności prawotwórczej, jak też bardzo techniczne i szczegółowe problemy redagowania tekstów prawnych. By je przedstawić w jakiś uporządkowany sposób, warto odpowiedzieć na trzy podstawowe pytania dotyczące tworzenia prawa: a) kto tworzy? b) co tworzy? oraz c) jak tworzy?”<sup>3</sup>

Akceptując ten podstawowy schemat analizy, uzasadnione wydaje się jednak poszerzenie tego kręgu pytań i ich uzupełnienie o dwa dodatkowe. Pierwsze – w jakich warunkach i okolicznościach tworzone jest prawo,

---

<sup>1</sup> Charakterystycznym zjawiskiem jest to, że w systemach anglosaskich znaczna część badań nad tworzeniem prawa, również od strony teoretycznej, podejmowana jest przez naukę o polityce. Zwiększone zainteresowanie procesem tworzenia prawa spowodowało nie tylko wzrost badań naukowych w tym obszarze, ale również pojawieniem się zinstytucjonalizowanych form organizacji badań i wyspecjalizowanego piśmiennictwa naukowego.

<sup>2</sup> Odrębne pole badawcze stanowią, oparte na materii prawnego uregulowania legislacji, badania dogmatyczno-prawne.

<sup>3</sup> R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1996, s. 107.

a konkretnie jak zorganizowany jest proces tworzenia prawa? Drugie – jakie zależności istnieją między wydzielonymi aspektami procesu prawotwórczego, teoretyczno-normatywnym i organizacyjnym oraz jaki jest wpływ tych relacji na decyzje prawotwórcze.

Współcześnie, do istotnych aspektów teoretycznych rozważań nad tworzeniem prawa należy dodać jeszcze kilka obszarów. Po pierwsze, do tradycyjnego zagadnienia różnic systemowych, dodać należy specyficzną formę politycznej organizacji społeczeństw, którą jest Unia Europejska i oryginalny sposób tworzenia prawa unijnego. Po drugie – zjawisko globalizacji i jego wpływ na tworzenie prawa. Po trzecie – problem multicentryzmu prawnego i oddziaływania różnych ośrodków na proces prawotwórczy. Po czwarte szeroko rozumianą problematykę standaryzacji prawa. Wskazanych wyżej zagadnień, poza, częściowo omawianym zagadnieniem standaryzacji, ograniczonej do specyfiki funkcjonowania demokratycznego państwa prawa i funkcjonujących w nim standardów, nie podejmuję w tej pracy<sup>4</sup>.

W filozoficznej i teoretycznej refleksji nad tworzeniem prawa wyodrębnić można kilka podstawowych nurtów badawczych. Pierwszy z nich zorientowany jest na stworzenie ogólnej nauki (wyodrębnionej dyscypliny) dotyczącej procesu prawotwórczego. Drugi nurt wiąże się z pogłębioną analizą wyodrębnionych zagadnień. Podstawą ich wyodrębnienia jest wskazanie zjawisk, którym przypisuje się istotną rolę w tworzeniu prawa. Nurt ten załuguje na uwagę, ponieważ pozwala na wskazanie preferowanych i „pomijanych” lub marginalnie traktowanych zagadnień, o potencjalnie poważnym wpływie na tworzenie prawa. Z kolei trzeci nurt, najbardziej wpływowy, wiąże się z propozycjami teoretycznymi przedstawianymi w ramach modeli tworzenia prawa.

## 2. Naukowa polityka tworzenia prawa

Politykę tworzenia prawa należy ujmować w dwóch aspektach: jako działania uprawnionych podmiotów i jako element dyscypliny naukowej określanej jako polityka prawa. Można powiedzieć, że naukowa polityka prawa, której ważną część stanowi polityka tworzenia prawa, jest w znacznym stopniu specyficzną cechą polskiego prawoznawstwa, polskiej socjologii prawa. Stało się tak, ponieważ twórcą pojęcia naukowej polityki prawa był Leon Pe-

---

<sup>4</sup> W sygnalizowanym wymiarze, standaryzacja rozumiana jest w sposób wąski, „można powiedzieć standardowy”. Szersze rozumienie standaryzacji, jako zjawiska charakterystycznego dla współczesności, wymaga pogłębionych badań. Z punktu widzenia funkcjonowania nowoczesnego, post-modernistycznego społeczeństwa, zbadanie czy, a jeżeli tak, to w jakim wymiarze możemy mówić o wpływie szeroko rozumianych standardów na tworzenie prawa i jego treść, jest przedmiotem wskazanego wcześniej projektu badawczego.

trażycki, a wielu teoretyków i socjologów prawa w Polsce jego idee komentowało i rozwijało<sup>5</sup>.

W polskiej literaturze z zakresu prawoznawstwa ważne uwagi, dotyczące wyznaczenia obszaru badawczego polityki tworzenia prawa, sformułowane zostały przez autorów podręcznika *Zarys teorii państwa i prawa*<sup>6</sup>. W części poświęconej polityce tworzenia prawa autorzy stwierdzają, że: „Zainteresowanie problemami tworzenia prawa nie zaowocowało jeszcze ukształtowaniem się polityki tworzenia prawa jako odrębnej nauki o prawodawstwie. W ostatnich latach ukształtował się już jednak pewien program polityki tworzenia prawa, obejmujący trzy typy problemów:

- (a) problemy doboru środków prawnych dla realizowania założonych stanów rzeczy (rdzenna problematyka polityki tworzenia prawa),
- (b) problemy efektywności tworzenia prawa w przyjmowanych dla danych systemów formach i strukturach organizacyjnych,
- (c) problemy techniki prawodawczej.

W konsekwencji zostaje przedstawiona tak charakteryzowana koncepcja rozumienia polityki prawa: „Polityka tworzenia prawa, zgodnie z ukształtowanym programem, miałaby formułować zbiór twierdzeń dotyczących procesu prawotwórczego, np. twierdzeń o następstwach społecznych ustanowienia i obowiązywania norm o określonej treści, o efektywności pewnych instytucji przygotowujących projekty aktów prawnych, o konsekwencji takiego a nie innego redagowania tekstów prawnych (polityka tworzenia prawa w wersji opisowej). Na tej podstawie prawoznawstwo miałoby formułować usystematyzowany zbiór dyrektyw celowościowych, wskazujących jakiej treści normy prawne stanowić i jak kształtować instytucje prawne, by skutecznie realizować założone cele prawodawstwa, jak optymalnie zorganizować proces tworzenia prawa i jak optymalnie formułować teksty prawne (polityka tworzenia prawa w wersji dyrektywnej, jako szczególnego rodzaju nauka praktyczna”<sup>7</sup>.

W przytoczonym stanowisku zwraca uwagę, przede wszystkim, konstrukcja programu polityki tworzenia prawa z wyraźnym podziałem na dwa obszary aktywności badawczej i wyróżnienie aspektu deskryptywnego oraz normatywnego polityki tworzenia prawa. To wyróżnienie ma nie tylko uzas-

<sup>5</sup> Szerzej zagadnienia te przedstawione zostały w części wprowadzającej do obszernego opracowania na temat polityki prawa. T. Biernat, M. Zirk-Sadowski, *Politics of law and legal policy. Introduction*, [w:] *Politics of Law and Legal Policy. Between Modern and Post-modern Jurisprudence*, ed. T. Biernat, M. Zirk-Sadowski, Wolters Kluwer Polska, 2008, s. 11–51.

<sup>6</sup> A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembinski, *Zarys teorii państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 166–167.

adnienie metodologiczne, ale może w sposób bardziej precyzyjny prowadzić do wyznaczenia przedmiotu badawczego. Problem sprowadza się do następującej kwestii: czy formułując pytania, na które ma odpowiedzieć polityka tworzenia prawa, adresujemy je do działalności prawotwórczej generalnie, czy dokonujemy ich dywersyfikacji w zależności od rodzaju tych działań. W cytowanym opracowaniu pojawia się zestaw takich pytań. „Pytania takie jak: jakie czynniki ograniczają swobodę decyzji prawodawcy, w jakich układach spraw społecznych tworzenie prawa jest niezbędnym, a kiedy jedynie pomocniczym środkiem do osiągnięcia założonych celów, jakiej treści normy prawne stanowią, by uzyskać wyznaczone stany rzeczy, jak ukształtować proces prawodawczy, aby stanowione normy były możliwie najlepiej dobranymi środkami oddziaływania – to pytania przykładowe na które odpowiedzieć ma polityka tworzenia prawa”<sup>8</sup>. Ich porównanie wskazuje, że niektóre z nich, np. dotyczące kształtu i organizacji procesu prawotwórczego, są jednakowo ważne dla wszystkich działań prawotwórczych, podczas gdy pytania o ograniczenia swobody decyzji prawodawcy muszą uwzględniać skalę i obszar prawnej regulacji. Zatrzymajmy się nad kwestią dotyczącą wyróżnionego aspektu deskryptywnego polityki tworzenia prawa.

Wiele opracowań, dotyczących procesu prawotwórczego, zawiera twierdzenia, które można uznać za reprezentatywne dla wskazanych wyżej wybranych aspektów polityki tworzenia prawa w ujęciu deskryptywnym. Na tej podstawie formułowane są często różnego rodzaju postulaty, które przybierają postać dyrektyw celowościowych, odnoszących się do wycinkowych zagadnień tworzenia prawa. Te postulaty i dyrektywy faktycznie są dyrektywami polityki tworzenia prawa. Stwarza to podstawę do zadania fundamentalnego pytania, czy faktycznie niezbędnym i uzasadnionym jest wyodrębnienie obszaru badawczego, jakim jest polityka tworzenia prawa, czy należy raczej poprzestać na problemach ogólnych tworzenia prawa? Odpowiedź pozytywna może być w pełni uzasadniona na gruncie zaprezentowania konkretnego modelu polityki tworzenia prawa. Jednakże, należy przyjąć, że niezależnie od treści poszczególnych modeli, niekiedy będących w wyraźnej opozycji, wyodrębnić można pewien wspólny kontekst. Za każdym razem mamy bowiem do czynienia z występowaniem „koncepcji” odnoszonej do szczególnego wymiaru procesu prawotwórczego. Koncepcji różniącej się od tej, która dotyczy całościowo ujmowanego procesu tworzenia prawa, przez fakt eksponowania określonego rodzaju związków między prawem a rzeczywistością społeczno-polityczną. Koncepcje te są najczęściej oparte na związkach typu funkcjonalnego.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 166.



Wyraźnie zdefiniowane koncepcje widoczne są w najbardziej znanych ujęciach polityki prawa. Od wyrazistości i podbudowy teoretycznej prezentowanego ujęcia uzależnione jest ich charakteryzowanie, jako wyrażających rdzeną politykę tworzenia prawa. Należy do nich zaliczyć politykę tworzenia prawa postulowaną przez L. Petrażyckiego i W. Lundseta. Generalnie „twarde” ustalenia z zakresu teorii polityki tworzenia prawa nie są imponujące. Poza wspomnianymi koncepcjami oraz propozycjami z zakresu inżynierii społecznej R. Pounda brak jest takich rozwiązań. Koncepcje wyżej wymienione są określane także jako maksymalistyczna wersja polityki tworzenia prawa.

Polityka tworzenia prawa, jako koncepcja, jest widoczna również w wersjach określanych jako minimalistyczna polityka prawa. Różnice między tymi ujęciami dotyczą sporu o zasadność i stopień aksjologicznego zaangażowania nauki w cele prawodawstwa. Polityka prawa w wersji minimalistycznej koncentruje się na doborze optymalnych środków prawnych dla realizacji celów i określa następstwa posłużenia się tymi środkami<sup>9</sup>.

W czystej postaci dyrektywalna, naukowa polityka tworzenia prawa miałyby bardzo ważne znaczenie z punktu widzenia analizy procesów decyzyjnych. Po pierwsze wprowadzałyby znaczące zmiany podmiotu podejmującego decyzje. Natomiast po drugie – ograniczałyby pole decyzyjne, przez nomologiczne zależności. Jedno i drugie jest jednakowo nierealne. Aczkolwiek o jakis wpływach tych koncepcji możemy mówić w kształtowaniu modelu instrumentalnego tworzenia prawa.

Pełna analiza literatury przedmiotu w tym zakresie wymagałoby to odrębnego opracowania, dlatego należy jedynie przypomnieć, że krytyka zasadniczej części koncepcji, odnoszących się do tak rozumianej polityki tworzenia prawa i łączonych z nimi wskazań, dyrektyw, dotyczących postępowania w ramach tego procesu, wiąże się z zakwestionowaniem racjonalności instrumentalnej. Konkretnie racjonalności instrumentalnej, uzupełnionej założeniem o możliwości naukowego wsparcia w ustalaniu celów i sposobów ich osiągnięcia.

### 3. Legisprudencja – propozycja ogólnej teorii tworzenia prawa

W projekcie ukształtowania wyodrębnionej dyscypliny, legisprudencji, zawarta jest koncepcja teoretyczna, która obejmuje ściśle powiązanie wszystkich zagadnień związanych z tworzeniem prawa i ich osadzenie w teorii prawa. Jest to postulat nie tylko odejścia od jednostronnego traktowania tworzenia prawa jako działania politycznego, oderwanego od „istotnych”

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 167.

problemów teoretyczno-prawnych, ale propozycja zbudowania nauki, uzupełniającej jurysprudencję. Ta teoretyczna koncepcja zawiera wiele oryginalnych postulatów i rozwiązań. W swoich rozważaniach koncentruję się tylko na tych, które wydają się być najbardziej charakterystyczne.

Przedstawiona przez L.J. Wintgensa koncepcja nowej teorii legislacji oparta jest na kilku podstawowych przesłankach. Zasadniczym czynnikiem, wyznaczającym ramy dla zaprezentowanej propozycji, są te ustalenia, które określają relacje polityki i prawa, a w konsekwencji, w specyficzny sposób sytuują badania procesu prawotwórczego w teorii prawa. Punktem wyjścia jest krytyka dominującego dotychczas paradygmatu. Dominujący w nauce prawa paradygmat oparty jest na tezie, że prawo oddzielone jest od polityki. „Prawo jest postrzegane jako zakorzenione w polityce, ale kreuje swoje własne życie odcinając się od tego korzenia. Prawo ma swoje własne metody naukowe, ma dogmatykę, a szerzej ma różnego sortu teorie prawne. W jaki sposób prawo jest tworzone, jak przebiega proces legislacji, nie absorbuje to uwagi teoretyków prawa”<sup>10</sup>. Ten paradygmat sprzyjał ukonstytuowaniu się postaw i przekonań mających fundamentalne znaczenie dla sposobu myślenia o tworzeniu prawa. Warto pamiętać, że o jego wzmocnieniu i ugruntowaniu zadecydowało upowszechnienie zasady podziału władzy<sup>11</sup>. Z punktu widzenia omawianych zagadnień znaczące są dwie konsekwencje dominującego, wskazanego wyżej podejścia. Pierwsza oznacza redukcję rozważań teoretycznych nad procesem legislacyjnym i konstrukcji teorii legislacji. Należy zgodzić się ze stanowiskiem L.J. Wintgensa, który stwierdza: „Nieobecność teorii legislacji i limitacja nauk prawnych do zajmowania się tylko stosowaniem prawa, może być wyjaśniona przez redukcję prawa do systemu norm prawnych (kompletnego), bazującego na pseudo-poznawczym wzorze myślenia legalistycznego”<sup>12</sup>. Drugą konsekwencją jest “domniemanie” legi-

<sup>10</sup> L.J. Wintgens, *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005, s. 3.

<sup>11</sup> Jak podkreśla I.B. Flores, „Ta wiara została wzmocniona przez doktrynę podziału władzy, która jest podstawą różnic w myśleniu prawniczym i politycznym, do niedawna przyjmującym, że tworzenie prawa, jego kreowanie należy do sfery polityki, zaś interpretacja prawa, stosowanie prawa należy do rzeczywistości prawnej”, w: I.B. Flores, *The Quest for Legisprudence: Constitutionalism v. Legalism*, [w:] *The Theory and Practice...*, *op. cit.*, s. 39.

<sup>12</sup> L.J. Wintgens, *Rationality in Legislation. Legal Theory as Legisprudence: An Introduction*, [w:] *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, ed. L.J. Wintgens, Hart Publishing, Oxford 2002, s. 14.

tymizacji prawa, wykraczające poza proste łączenie jej z legalnością. Jest to postawa, wyrażająca silne przekonanie, że prawu zasadniczo „przysługuje” cecha samoistnego usprawiedliwienia. Ten typ legitymizacji określić można mianem atrybutywnej. Omawianą zależność dobrze charakteryzuje następująca wypowiedź: „Teoria tworzenia prawa, po prostu nie jest konieczna ani dla współczesnych teorii prawa natury, gdzie prawo pozytywne jest legitymowane, jeżeli zostało poprawnie wydedukowane z prawa natury, ani dla pozytywizmu prawnego, gdzie prawo pozytywne jest legitymowane przez odniesienie do suwerena”<sup>13</sup>.

Przełamanie obowiązującego paradygmatu, zaproponowane przez L.J. Wintgensa, bazujące na oryginalnej analizie koncepcji wolności, wiąże się z włączeniem materii politycznej, którą jest kreacja prawa, w proces usprawiedliwienia i oparcia go na zespole zasad. Podstawowe założenie, związane z konstrukcją teorii tworzenia prawa, sprowadza się do wzmocnienia usprawiedliwienia tworzonego prawa i sposobu jego ustanawiania, uzyskiwanego przez odniesienie do systemu zasad, poprzez legitymizację częściowych decyzji politycznych podejmowanych w toku procesu tworzenia prawa. „Uzasadnienie legislacji jest związane z procedurą związaną z równoważeniem i utrzymywaniem w równowadze moralnych i politycznych ograniczeń wolności. Ze względu na racjonalny charakter legislacji wymagane jest stworzenie podstawowej struktury zasad”<sup>14</sup>. Ten typ wzmocnienia dopuszczalny jest nie tylko w konstrukcji legisprudencji, ale wręcz wymagany jako istotna część procesu legitymizacji. Wynika to z następującego stwierdzenia: „Przy pomocy tej struktury, zewnętrzne ograniczenia mogą być usprawiedliwione. Usprawiedliwienie jest częścią procesu legitymizacji. Nie prowadzi to do zewnętrznego ograniczenia tego, co ma być ostatecznie usprawiedliwione”<sup>15</sup>. Uznając wolność jednostki jako nadrzędną wartość i konieczność usprawiedliwienia jakichkolwiek form zewnętrznego ograniczenia wolności, w tym również przez prawo, dochodzimy do stanowiska, że podstawą legisprudencji jest obowiązek usprawiedliwienia i uzasadnienia podejmowanych działań. tym sensie legisprudencja jest definiowana jako racjonalna teoria legislacji. Struktura uzasadnienia i usprawiedliwienia oparta została na czterech zasadach. Jest to: zasada alternatywności, normatywnej spoistości, temporalności oraz zasada koherencji.

Zasada alternatywności oznacza, że zewnętrzne ograniczenie wolności może być usprawiedliwione jedynie w wypadku braku wykształcenia się in-

<sup>13</sup> I.B. Flores, *op. cit.*, s. 38.

<sup>14</sup> L.J. Wintgens, *Legisprudence as a New Theory of Legislation...*, *op. cit.*, s. 11.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

terakcji społecznych lub w sytuacji, gdy wykształcone interakcje zawodzą. Interwencja suwerena poprzez wprowadzenie zewnętrznego ograniczenia wolności usprawiedliwiona jest jedynie wtedy, gdy ograniczenie to jest lepsze względem wewnętrznych ograniczeń, lub, gdy mamy do czynienia z niepowodzeniem ukształtowania interakcji społecznych. Zasada normatywnej spoistości odnosi się do szczególnego rodzaju wymagań, które są przypisane do relacji między normą i związaną z nią sankcją. Między normą a sankcją występuje zależność, w którą powinien być wpisany „istotny związek”. Ta relacja również wymaga usprawiedliwienia.

Zasada temporalności oznacza, że niezależnie od usprawiedliwienia i uzasadnienia, wprowadzonego w oparciu o dwie wyżej wymienione zasady, zewnętrzne ograniczenia wolności powinny być zawsze dodatkowo uzasadniane z punktu widzenia momentu ich wprowadzenia. Uzasadnienie powinno wykazać, że dla wprowadzanych ograniczeń był to „właściwy czas”.

Szczegółne miejsce w całej strukturze zasad zajmuje zasada koherencji, jej ulokowanie w teorii koherencji i wyróżnienie czterech poziomów koherencji. Ta perspektywa jest użyteczna w wyjaśnianiu skomplikowanego procesu tworzenia prawa<sup>16</sup>. Tworzenie prawa stanowi tę szczególną sytuację, która powinna być odnoszona do najwyższego poziomu koherencji. Koncepcja tak określonej koherencji, jak stwierdza L.J. Wintgens, oparta jest na tezie, że ustawodawca, podobnie jak sędzia, w swoim działaniu podporządkowany jest przepisom prawa, że podobnie można charakteryzować jego działalność, oraz że działanie zgodnie z przepisami obejmuje znacznie więcej, niż tylko minimalistycznie określony obowiązek zakazu ich łamania<sup>17</sup>. O ile minimalnie lub negatywnie wyznaczony standard jego postępowania oznacza zakaz przekraczania prawa, to w sensie pozytywnym, działanie to oznacza, że ustanawiane prawa i obowiązki będą skutecznie realizowane, wystarczająco chronione, i tak dalej. Dążeniem ustawodawcy jest nie tylko wprowadzenie konkretnego rozwiązania, które zasługuje na aprobatę, jeśli zostanie zrealizowane. Zawiera obowiązek wprowadzania możliwie najlepszych regulacji, a nie realizacji politycznie zaplanowanego celu. Jest to, w perspektywie nauki tworzenia prawa, możliwe tylko pod warunkiem uwzględniania sensu systemu prawnego jako całości<sup>18</sup>.

Przedstawiona propozycja nie tylko zakresła obszar badawczy legisprudencej (*the duty of justification is what jurisprudence is about*), ale otwiera możliwości wyznaczenia teoretycznych ram dla konstrukcji modelu tworze-

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

nia prawa. W ramach tej konstrukcji możliwa jest waloryzacja, usystematyzowanie i agregacja podstawowych elementów tego modelu, którymi są sposoby legitymowania działań prawotwórczych. W przełożeniu na twierdzenia teorii i sformułowane na ich podstawie dyrektywy mogą być niebanalnym narzędziem, po które należy sięgnąć w ramach procesu prawotwórczego.

W pracy, *Legisprudence. Practical Reason in Legislation*, będącej podsumowaniem wielu wcześniejszych publikacji z zakresu legisprudencji, L.J. Wintgens wprowadza do rozważań dodatkowy aspekt. Dotyczy on kontekstu realizacji zasad legisprudencji. Każda z nich może być realizowana w większym lub mniejszym zakresie, ale każda jest też realizowana przy uwzględnieniu innych; w kontekście pozostałych. Relacje między tworzącymi strukturę zasadami, zostały przedstawione graficznie w postaci kwadratu, w którym każdy z boków odpowiada jednej z czterech omówionych wyżej zasad. Ograniczenia zewnętrzne, uzasadnione w równym stopniu w ramach poszczególnych zasad, wyznaczają pole decyzji dokładnie w środku kwadratu. Można powiedzieć, że jest to idealne wyważenie zasad i osiągnięcie pełnej legitymacji. Dostatecznie legitymowane są decyzje, które będą przesuwają się w stronę jednej z czterech formuł uzasadnień, ale nie opuszczą „pola legitymacji”. Opuszczenie tego pola, „przecignięcie” w jedną stronę sprawia, że decyzja nie jest legitymowana, a jedynie usprawiedliwiona. Zasady, każda względem pozostałych, formują legitymacyjny kontekst. Na gruncie tej idei jasne jest, że „optymalna” legislacja to mit, jak twierdzi Wintgens, i dodaje: „To czego możemy oczekiwać od prawodawcy to nie optymalna legislacja, cokolwiek by to nie znaczyło, lecz satysfakcjonująca legislacja, która jest legislacją dostatecznie legitymowaną, zgodnie z zasadami legisprudencji”<sup>19</sup>.

Tylko zarysowane podstawowe zagadnienia, poruszane w ramach koncepcji legisprudencji, wytyczają konkretną drogę analizy procesu legislacji<sup>20</sup>. Pozwalają na weryfikowanie konkretnych decyzji – praktyki legislacji. Różnią się od legitymizacji podmiotowej, która jest często przywoływana jako formuła, uzasadnienia działań prawotwórczych i tworzonego prawa<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> L.J. Wintgens, *Legisprudence. Practical Reason in Legislation*, Ashgate Publishing Limited, 2012, s. 282.

<sup>20</sup> P.J. Kelley, *Theories of Legislation and Statutory Interpretation: Natural Law and the Intention of the Legislature*, “Washington University Jurisprudence Review” 2009, Vol. 1, 1.

<sup>21</sup> Do kwestii legitymizacji procesu prawotwórczego nawiążę w dalszej części. Podkreślam ten aspekt legisprudencji, aczkolwiek całość jest bardziej rozbudowana i polega na zastosowaniu podejścia i metod charakterystycznych dla interpretacji i stosowania prawa do tworzenia prawa.

## 4. Wybrane aspekty teorii tworzenia prawa

Poza wskazanymi wyżej próbami kompleksowych ujęć problematyki tworzenia prawa w prawoznawstwie, dyskutowanych jest wiele zagadnień teoretyczno-prawnych, mających istotne znaczenie w procesie legislacji. Spośród wielu, koncentruję się na kilku, mających potencjalne znaczenia dla działań prawotwórczych. W przyjętym kryterium wyboru pod uwagę było również brane to, które z tych teoretycznych ustaleń, w konfrontacji z elementami organizacji procesu tworzenia prawa, wyznacza pole najważniejszych decyzji. Niektóre z dyskutowanych zagadnień w literaturze przedmiotu traktowane są jako „należące do kanonu” i mające, przynajmniej „potencjalnie”, zasadnicze znaczenie dla procesu tworzenia prawa. Można o nich powiedzieć, że stanowią trzon współczesnego prawoznawstwa. Do tej grupy zagadnień należy zaliczyć kwestie aksjologiczne i funkcjonalne. Inne, jak np. problem merytorycznego zakresu ustawy, a w konsekwencji rangi tworzonego prawa, niezbyt często stanowią przedmiot analiz.

### 4.1. Tworzenie prawa a realizacja wartości

Problematyka aksjologicznego umocowania prawa, a szerzej mówiąc, relacji między prawem a wartościami, jest immanentną cechą rozważań o prawie. Praktycznie rzecz ujmując, każdy z obszarów rozważań dotyczący prawa – jego istoty, natury, tworzenia, stosowania, interpretacji, nie jest pozbawiony odniesień do wartości. Zagadnienia te są kluczowe dla filozofii i teorii prawa, jak również dla praktyki prawniczej.

Powszechnie przyjmowane stanowisko (poza skrajnym, twardym pozytywizmem) sprowadza się do charakterystyki prawa, przez odniesienie do wartości. Podkreślam, że rozważany problem nie dotyczy obowiązywania prawa, ale jego ukonstytuowania i przyjęcia konkretnych rozwiązań. Często jest to odwołanie się do systemu wartości. Ale czy odwołanie się do wartości jest wystarczające? Chociaż w wielu wypadkach takie odwołanie wskazuje na ukierunkowane rozwiązania normatywne, to częściej, zbudowanie funkcjonalnej podstawy aksjologicznej dla konkretnych decyzji prawotwórczych jest wyraźnie ograniczone. Jej zbudowanie jest w większym stopniu efektywne na gruncie dokonania uzasadnionej i usprawiedliwionej interpretacji normatywnych rozwiązań wyprowadzanych z dookreślonych wartości. W ogólnym ujęciu aksjologiczne podstawy tworzonego prawa są bardziej ideologicznym postulatem. „W aspekcie materialnym za „dobre” można uznać tylko takie prawo, które odpowiada współczesnym standardom sprawiedliwości (słuszności), a więc gdy przyznawane uprawnienia i nakładane

na obywateli obowiązki znajdują uzasadnienie w powszechnym systemie humanistycznych wartości, potwierdzonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i w Paktach Praw Człowieka, a także - w konstytucjach państw demokratycznych. Dobre prawo powinno więc opierać się na porządku uniwersalnych wartości, a nie na arbitralnym porządku przymusu, gdyż prawo, które traci odniesienie do systemu wartości, staje się tylko arbitralnym narzędziem silniejszego, a więc techniką sprawowania władzy<sup>22</sup>. W kontekście omawianych zagadnień należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. Wartości mogą również pełnić funkcję ograniczającą. „Rozważając kwestie ograniczeń zewnętrznych, niezależnych od woli prawodawców, W. Łączkowski podkreśla znaczenie ograniczeń o charakterze aksjologicznym, lecz także, chociaż w ograniczonym zakresie ograniczeń ekonomicznych i ustrojowo-politycznych<sup>23</sup>”.

Wpływ wartości na tworzenie prawa jest tylko częścią relacji wartości i prawa. Dla dalszych ustaleń najistotniejsze jest to, w jaki sposób wartości wpływają na podejmowanie i treść decyzji prawotwórczych. W tym zakresie, najważniejsze jest rozróżnienie wartości ze względu na to, czy stanowią motyw działania czy nie. „Wartości, pisze K. Pałecki, którym z różnych powodów u podmiotów ich doświadczających, nie towarzyszy żaden zamiar realizacji, chociażby ten minimalny, jak obmyślanie sposobu ich zrealizowania, nazwiemy wartościami idealizacyjnymi<sup>24</sup>”. Inny typ wartości ma charakter pragmatyczny. „Wartości, którym towarzyszy proces ich realizowania (nawet w bardzo „załączkowej” formie, takiej jak np. obmyślanie strategii działania, wybór sposobu lub/i środków działania, ustalenie konkretnego planu działania, itp.), nazwiemy – za Kazimierzem Opałkiem – wartościami-celami<sup>25</sup>”.

Wprowadzone pojęcia wskazują na typy idealne w znaczeniu weberowskim. W rzeczywistości społecznej wartości bywają mniej lub bardziej idealizacyjne lub są mniej lub bardziej wartościami ulegającymi pragmatyzacji (wartościami-celami).

Dla tak charakteryzowanych wartości, a raczej dla omawianej szeroko problematyki relacji wartości i prawa, istotne znaczenie ma nie tylko wyróżnienie wskazanych typów wartości, ale szereg procesów „współtowarzyszą-

<sup>22</sup> A. Bierć, *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 87.

<sup>23</sup> W. Łączkowski, *Aksjologiczne ograniczenia prawa stanowionego*, [w:] *Prawo w XXI wieku...*, op. cit., s. 491.

<sup>24</sup> K. Pałecki, *Neutralization of Values in Law – Main Concepts*, [w:] *Neutralization of Values in Law*, red. K. Pałecki, Warszawa 2013, s. 30.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 29.

cych”. Z punktu widzenia dalszej analizy zjawiska zwróćmy uwagę tylko na te najważniejsze. Należy do nich: tworzenie skal preferencyjnych dla wartości oraz proces ich pragmatyzacji i generalizacji.

Skale preferencyjne traktowane są jako względnie uporządkowane hierarchicznie zbiory – od wartości mało ważnych do szczególnie cenionych. „Miejsce w hierarchii dana wartość pozyskuje głównie z uwagi na stopień swojej pragmatyczności (postrzeganych, większych lub mniejszych możliwości realizacji), ale w skalach preferencyjnych konkretnego człowieka lub/i zbiorowości, wysokie miejsca mogą również zajmować wartości idealizacyjne”<sup>26</sup>. Ten typ uporządkowania nie jest trwały i podlega zmianom. Najważniejsza jest „dynamika” skal preferencyjnych dotycząca „przekształcania się w ich obrębie wartości idealizacyjnych w wartości-cele (i w pewnych warunkach również odwrotnie). „Wiąże się to najczęściej, jak podkreśla K. Pałeczki, ze zmianami w postrzeganiu bieżącej, «zewnątrznej» sytuacji społecznej przez daną osobę (podmiot) lub/i ze zmienionym postrzeganiem swojej własnej sytuacji i swoich indywidualnych właściwości”<sup>27</sup>.

Funkcjonalne powiązanie wartości i prawa obejmuje również przekształcanie wartości w cele. W konsekwencji, „prawo rozumiane realistycznie, jest instytucjonalnym narzędziem realizowania, aktualnie lub/i perspektywnie, społecznych wartości-celów, w obrębie określonego porządku społecznego, poprzez odpowiednie działania znormalizowane lub/i normotwórcze”<sup>28</sup>.

Wspomniane wyżej okoliczności są istotne ze względu na charakter związków między wartościami a prawem. „Stopień, pisze K. Pałeczki, w jakim przypisanie podstawy aksjologicznej rzeczywiście spełnia swoje funkcje względem danej regulacji prawnej, można określić jako moc funkcjonalną podstawy aksjologicznej. Jest to wielkość gradacyjna i przy znalezieniu sposobu jej operacjonalizacji – co uważam za możliwe - mierzalna empirycznie. Jeżeli moc funkcjonalna danej podstawy aksjologicznej nie jest równa lub bardzo bliska wartości zerowej, to podstawa taka, jest realna (rzeczywista). W przeciwnym razie, jest tylko pozorną podstawą aksjologiczną”<sup>29</sup>.

Jest wiele przesłanek decydujących o realności podstawy aksjologicznej określonej regulacji prawnej. Z jednej strony podkreśla się, że istotne znaczenie ma moc funkcjonalna podstawy aksjologicznej, która zależy „od stopnia uzgadnialności wartości-celów w niej zawartych, ze skalami preferencyj-

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 54.



nymi adresatów tej regulacji”<sup>30</sup>. Procesy decyzyjne o istotnym wpływie na decyzje prawotwórcze będą się zatem „rozstrzygały” na etapie uzgadniania wartości. Z drugiej strony, są takie wartości, które są reprezentatywne dla kanonu dyskusji na temat pluralizmu wartości.

Konflikt pomiędzy wartościami jest ściśle powiązany z pluralizmem wartości i w rozliczny sposób wpływa na tworzenie prawa. Jest to sytuacja, która w sposób istotny wpływa na procesy decyzyjne w obszarze tworzenia prawa. Jednym z jej przejawów jest zjawisko charakteryzowane jako neutralizacja aksjologiczna prawa. Jest to ogół zabiegów i ich następstw utrudniających lub uniemożliwiających ustanowienie funkcjonalnej zależności pomiędzy treścią decyzji prawnych a realnymi podstawami aksjologicznymi tych decyzji<sup>31</sup>.

Jeśli neutralizacja jest czymś negatywnym, bo narusza funkcjonalne powiązanie wartości i prawa, a raczej „czystość powiązania”, rodzi się pytanie o możliwy obszar „odbudowy” funkcjonalnego powiązania wartości i prawa. Jest to kwestia odbudowy mocy funkcjonalnej podstawy aksjologicznej. Wskazanie na zależność mocy funkcjonalnej podstawy aksjologicznej od zakresu dokonywanych uzgodnień podpowiada, że rozwiązania należy szukać w organizacji dyskursu nad społecznie akceptowanymi wartościami lub zbiorami wartości oraz ich normatywnym potencjałem. W wydzielonych obszarach „aktywności prawnej” (podejmowania decyzji prawnych) mogą być formułowane dyrektywy dotyczące tegoż dyskursu.

Kształtowanie się nowych, aksjologicznie silnie uwarunkowanych obszarów legislacji, czynią problem relacji wartości i prawa jeszcze trudniejszym oraz bardziej złożonym, niż miało to miejsce dotychczas. Odpowiedzią na to jest waloryzacja określonego typu rozważań z zakresu filozofii prawa<sup>32</sup>. Do tych kwestii wrócimy w dalszej części, przy omawianiu możliwości wydzielenia kategorii zakresu regulacji prawnych w kontekście zjawiska trudnych spraw legislacji.

---

<sup>30</sup> „Przyczyny wykluczające taką uzgadnialność, znacznie ograniczają – o ile nie anihilują – moc funkcjonalną podstawy aksjologicznej. Rozpatrując te przyczyny, warto mieć na uwadze wyżej wspomniane, stanowisko indywidualizmu aksjologicznego. Trzeba także koniecznie przywołać powracającą w filozofii dyskusję dotyczącą pluralizmu wartości i ich nierównoważności”, *Ibidem*, s. 37.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 58.

<sup>32</sup> K. Opalek wskazywał, że stanowisko antypozytywistyczno-wartościujące „odpowiada współczesnym ogólnym tendencjom w filozofii prawa”. K. Opalek, *Studia z teorii i filozofii prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1997, s. 43.

#### 4.2. Tworzenie prawa a wartości przypisywane prawu

W innym zakresie tworzenie prawa powiązane jest z problematyką wartości poprzez podkreślanie aksjologicznego wymiaru prawa. Aksjologiczny wymiar prawa wynika z adresowania względem prawa wymagań, spełnienia określonych cech – wartości. Wśród tych wartości wymienić należy takie, jak: stabilność, pewność, jasność, spójność czy sprawiedliwość. Realizacja tych wartości, a precyzyjnie rzecz ujmując – stopień ich realizacji, stanowi jedno z najczęściej stosowanych kryteriów oceny prawa, a pośrednio jego tworzenia. „Jeżeli zgodzić się, że system prawa powinien być spójny i stabilny, znajdować uzasadnienie w zespole powszechnie uznawanych wartości, być funkcjonalny i przejrzysty, to polskie prawo, poddawane fundamentalnym, ale zarazem chaotycznym zmianom nie spełnia żadnego z tych warunków w stopniu, który uznać by można za zadowalający. Do najbardziej dotkliwych wad polskiego prawodawstwa należą: nadmiar regulacji prawnych, niestabilność prawa, niespójność unormowań, nieprzejrzystość systemu prawnego, niski poziom techniczno-legislacyjny”<sup>33</sup>.

Generalnie, stopień spełnienia tak wyznaczonych kryteriów aksjologicznych, ma dać odpowiedź na pytanie o „dobre prawo”. Presja w tym wypadku jest równie silna jak przy żądaniu, żeby prawo respektowało i realizowało podstawowe wartości – cele, i równie trudna do osiągnięcia, pomijając sam fakt kryteriów oraz sposobu dokonywania oceny. Jak zauważa K. Pałeczki: „Prawo dobre, ale w czyjej ocenie? Bez względu bowiem na to, co rozumiemy przez prawo i jakie kryteria jego oceny ustanowimy, nie będzie bez znaczenia dla finalnej oceny, kto jej dokonuje (...). Jest niemal pewne, że oceny, opinie i postulaty dotyczące prawa, formułowane w tych odmiennych sytuacjach społecznych w zbiorowościach o istotnie różnej charakterystyce, będą zgodne ze sobą raczej tylko incydentalnie”<sup>34</sup>.

W gronie wartości adresowanych do prawa, szczególne miejsce zajmują silnie skorelowane wartości pewności i stabilności prawa. Rozumienie stabilności prawa w sposób bezwzględny, jako prawa „niezmiennego” jest oczywiście niedorzeczne. Nie jest jednak całkowicie niedorzeczne występowanie silnych przekonań, wspartych wiarą w pozytywną rolę trwałych rozwiązań prawnych, które można określić jako „mit stabilności”. Mówię o micie stabilności mając na względzie fakt, że idea doskonałej pewności prawa jest błędną, ponieważ zakłada trzy warunki, których ustawodawcy nie mogą

<sup>33</sup> S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, LXXI/2, s. 116.

<sup>34</sup> K. Pałeczki, *Uwagi o dobrym prawie – wprowadzenie do dyskusji*, [w:] *Dobre prawo, złe prawo – w kręgu myśli Gustawa Radbrucha*, red. P. Mochnaczewski, A. Kociołek-Penksa, Warszawa 2009, s. 91.

spełnić<sup>35</sup>. Między tak zarysowanymi skrajnymi stanowiskami, mieszczą się te wszystkie, które doceniają walor stabilizacji regulacji prawnych, uznając równocześnie, że prawo jest zjawiskiem dynamicznym i podlega zmianom. W takim ujęciu, stabilność prawa jest raczej ideą regulatywną, podkreślającą dążenie do budowania względnie trwałych rozwiązań prawnych i niedopuszczalność woluntarystycznych, całkowicie nieuzasadnionych zmian. Najczęściej jednak tej idei, czy wartości, nie można rozpatrywać abstrakcyjnie, w oderwaniu od innych wartości adresowanych do prawa<sup>36</sup>.

Wskazywałem już wcześniej, że stabilność prawa jest w sposób wyraźny łączona z pewnością prawa. Ciekawą propozycję charakterystyki stabilności i pewności prawa przedstawia B. Brożek zastrzegając, że „Pewność prawa” to pojęcie używane często – jeśli nie nadużywane – ale notorycznie niejasne<sup>37</sup>. Mimo krytycznych uwag na temat możliwości zdefiniowania pojęcia pewności prawa, nawiązuje do najważniejszych intuicji odwołując się do idei prawa G. Radbrucha, który wskazuje na trzy aspekty pewności prawa. Po pierwsze, prawo pewne to takie prawo, które jest: poznawalne – powinno być sformułowane w sposób jasny i wyraźny, z użyciem ostrych pojęć; należy przy tym unikać zbyt częstego odwoływania się do klauzul generalnych. Po drugie, prawo pewne to prawo realizowalne praktycznie – chodzi nie tylko o to, by nie wymagać rzeczy niemożliwych, ale także by decyzje organów stosujących prawo były przewidywalne. Wreszcie, na pewność prawa składa się jego stabilność – prawo nie powinno zmieniać się w sposób dowolny, taki, który mógłby być zaskoczeniem dla adresatów norm prawnych. Dalej autor stwierdza, że jest to podejście błędne – nie można utrzymywać, że istnieje jedno pojęcie prawa, które ma jakieś istotne, niezbywalne, elementy. W konkluzji prowadzi to do stwierdzenia, że za różne przejawy pewności prawa odpowiada jedna cecha formalna różnych aspektów systemu prawa:

---

<sup>35</sup> Aby zrealizować ideał pewności prawa ustawodawca musiałby: 1) przewidzieć i ocenić wszystkie możliwe przypadki, 2) musiałby być w stanie sklasyfikować abstrakcyjnie wszystkie takie przypadki i 3) musiałby użyć języka tak precyzyjnie, aby umożliwić połączenie ustaleń z punktu 1 i 2. J.R. Maxeiner, *Legal certainty: A European Alternative to American Legal Indeterminacy*, „Tulane Journal of International and Comparative Law” 2007, Vol. 15, 2.

<sup>36</sup> Z drugiej strony, gdy analizujemy kwestie stabilności prawa w kontekście funkcji przypisywanych prawu, musimy uwzględnić istnienie pola kolizji. Tę kolizję można przedstawić np. w postaci pytania o relację między stabilnością prawa a jego efektywnością. W szerszym wymiarze omawiane tu zagadnienia przedstawiłem w: T. Biernat, *Stabilność versus zmiana. Waloryzacja ochrony praw dziecka jako przykład wpływu otoczenia normatywnego na uzasadnione zmiany w prawie*, [w:] *Stabilność prawa w kontekście wartości, instytucji i funkcjonowania systemu prawnego*, red. T. Biernat, Kraków 2016.

<sup>37</sup> B. Brożek, *Pewność prawa jako stabilność strukturalna (Legal Certainty as Structural Stability)*, „Forum Prawnicze” 2001, 6(8), s. 23.

jest nią stabilność strukturalna. „Układ, który jest stabilny strukturalnie, to taki układ, który przy niewielkich zaburzeniach samego układu posiada te same własności dynamiczne. Mówiąc bardziej nieformalnie: pewien system dynamiczny jest strukturalnie stabilny, jeśli jego zachowanie odporne jest na niewielkie perturbacje”<sup>38</sup>.

Na tle tylko zarysowanych możliwości rozumienia stabilności prawa<sup>39</sup>, należy wyróżnić te, które ogólnie scharakteryzować można jako wkomponowane w ideę demokratycznego państwa prawnego, związanych z nim zasad, a w szczególności z zasadą bezpieczeństwa prawnego. Analizując kwestię bezpieczeństwa prawnego w demokratycznym państwie prawa, J. Potrzezszcz podkreśla, że tak wyznaczony cel jest realizowany za pośrednictwem pewności prawa. Do grona elementów decydujących o pewności prawa zalicza, obok jasności i określoności, także ciągłość oraz stabilność<sup>40</sup>.

Pewność prawa wiązana jest z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dzięki tym cechom prawa, jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń, na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>39</sup> W rozważaniach na temat stabilności prawa narzuca się wiele pytań, które są uzasadnione. Gdy mówimy o stabilności prawa, to do czego faktycznie odnosimy pojęcie stabilności? Systemu prawnego, konstytucyjnych podstaw, konstytucyjnych zasad, prawa jako całości? Czy mamy do czynienia raczej ze stabilnością prawa w ramach jego dziedziny? Czy chodzi o bardziej szczegółową kwestię stabilności instytucji prawnych, a nie generalnie przepisów prawa? Czy rozstrzygająca jest stabilność w ocenie społecznej, ze wszystkimi konsekwencjami i pojawiania się silnie akcentowanego postulatu stabilności przybierającego formę populizmu prawnego, czy decydujące są oceny środowiskowe?

<sup>40</sup> J. Potrzezszcz, *Bezpieczeństwo prawne w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Zamróz, Białystok 2014, s. 109.

<sup>41</sup> Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji

Pojęcie pewności prawa zawiera jeszcze inną dwuznaczność. „Czasem bowiem używa się go mówiąc o systemie prawa (o przepisach prawa, o prawie w sensie przedmiotowym), o zagrożeniach w kształtowaniu prawa jasnego, zrozumiałego i stabilnego, do którego bytu i znaczenia można mieć zaufanie”<sup>42</sup>.

Jest poniekąd oczywiste, że pojęcie stabilności prawa łącznie jest z postulatem maksymalnej powściągliwości w obszarze aktywności legislacyjnej<sup>43</sup>. „Nadprodukcja” aktów normatywnych jest najczęściej przywoływanym zjawiskiem w krytycznych ocenach współczesnego prawa, naruszających ideę stabilności. Zjawisko to trafnie charakteryzuje A. Bröstl, pisząc o formie swoistego rodzaju parlamentarnego nadużycia przybierającego postać rutyny. „Proces ten powinien być poddany krytycznej analizie gdyż akty prawne (w ramach legislacji) są ‘produkowane’ bez odpowiedniego przygotowania, jak dobra przemysłowe dla konsumentów. ‘Szybkie ścieżki legislacji’ zawsze przedstawiane jako wyjątki od normalnego trybu postępowania są nadużywane dla przyspieszenia procedur legislacyjnych tylko po to, aby osiągnąć okresową przewagę lub odnieść zwycięstwo polityczne”<sup>44</sup>. Należy mieć jednak na uwadze występowanie okoliczności zewnętrznych tak charakteryzowanych: „Nasze czasy nie są przychylnie gruntowaniu pewności prawa, i to w obu jego aspektach.

---

i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2005 r. o sygn. akt P 7/04, Z.U. 2005/5A/53, [http://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal\\_konstytucyjny/wyrok;z;dnia;2005-05-30,p,7,04,2853,orzeczenie.html](http://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal_konstytucyjny/wyrok;z;dnia;2005-05-30,p,7,04,2853,orzeczenie.html).

<sup>42</sup> „Pewność prawa” ma jednak także inne węższe znaczenie, ograniczone tylko do praw podmiotowych, np. do pewności prawa ukształtowanego prawomocnym wyrokiem sądowym lub do nabycia prawa w dobrej wierze. E. Łętowska, M. Bednarek, *Ochrona własności–pewność prawa–konflikt między cywilistyczną tradycją a historycznymi rewindykacjami*, [w:] *Prawo w XXI wieku...*, op. cit., s. 500.

<sup>43</sup> Krytyczne uwagi najczęściej są formułowane w tym zakresie. W raporcie „Barometru stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce” stwierdzono: „Problem w tym, że w Polsce stabilność prawa rzadko uznawana jest za wartość. Wydaje się, że wśród wielu polityków i urzędników panuje przekonanie, że im więcej nowego prawa „produkują”, tym lepiej spełniają swoją rolę. Postanowiliśmy więc dokładnie monitorować, ile nowych przepisów wchodzi w życie w Polsce, i jak bardzo utrudniają one działalność firmom. W związku z tym prezentujemy I edycję „Barometru stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce”. Niestety, niniejsza publikacja przynosi bardzo smutne wnioski. Polskie prawo okazuje się jeszcze bardziej rozedrgane, niż się tego spodziewaliśmy. W ostatnich latach w życie wchodzi już ponad 20 tys. stron aktów prawnych rocznie, a rok 2014 był pod tym względem rekordowy i przyniósł aż 25,6 tys. stron nowego prawa”. Transcript of „Barometr Prawa Grant Thornton”, <http://www.slideshare.net/GrantThorntonPL/barometr-prawa-grant-thornton?ref=http://barometrprawa.pl/>.

<sup>44</sup> A. Bröstl, *On Preparation and Impact of Legal Science in Legislation and the Judiciary: Focusing on Slovakia*, [w:] *Legal Research in Dynamic Society*, ed. by K. Pałeczki, A. Peczenik, Wydawnictwo Ratio, Kraków 2000, s. 79.

Rozległość, „gęstość”, techniczność stanowienia prawa, częste zmiany, nieumiejętność, pragmatyczność, zwykle niechlujstwo procesu legislacyjnego są rezultatami złożoności zadań, przed którymi staje współczesny legislator<sup>45</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że stabilność prawa wiąże się także z respektowaniem, jako zasady, niedokonywania zmian w prawie naruszających w istotny sposób legislacyjną dyrektywę zakazu zaskakiwania adresatów norm ich treściami. Sądzę jednak, że sama idea stabilności prawa może, i powinna być, rozumiana szerzej.

Postrzeżenie stabilności prawa winno być konfrontowane z czymś, co można sprowadzić do zachowania lub naruszenia równowagi funkcjonalnej układu. Równowaga funkcjonalna, lub jej brak, jest cechą realnie funkcjonującego systemu prawa lub jego wyodrębnionych fragmentów (sybystemów). Równowaga funkcjonalna cechuje, a raczej powinna cechować, prawo jako całość, poszczególne dziedziny prawa, a także konstrukcje wiodących instytucji prawnych, charakterystycznych dla tych dziedzin. Istnieje wiele punktów odniesienia, pozwalających na określenie sytuacji naruszenia tej równowagi funkcjonalnej. Najbardziej charakterystyczne punkty to koherencja systemu, jego efektywność, stopień przestrzegania, a przede wszystkim, konfrontowanie istniejących regulacji prawnych ze zmieniającą się rzeczywistością społeczną. Ten aspekt jest szczególnie istotny, gdy analizujemy problem stabilności prawa w kontekście dynamiki społecznej.

Respektowanie zasady stabilności prawa, wyrażone w formie postulatu, że każda zmiana powinna być mocno uzasadniona, ze wskazaniem w uzasadnieniu, że nowe rozwiązania prawne są nie tylko konieczne, zdecydowanie lepsze od istniejących, bardziej efektywne i mają w sobie większy potencjał „stabilności”, prowadzi do bardziej rozbudowanych analiz.

Położenie nacisku na kwestię uzasadnień podejmowanych działań i wynikających z nich decyzji prawotwórczych, pozwala na wskazanie dwóch kluczowych zagadnień z punktu widzenia proponowanej analizy. Z jednej strony, przesłanek decyzji dotyczącej tworzenia prawa, z drugiej, adekwatności materialnych treści prawa. W tak zakreślonej treści uzasadnień mogą być wbudowane dwa, współwystępujące typy narracji uzasadniających; zarówno uzasadnienie dla obrony istniejącego prawa, jak i dla wprowadzanej zmiany<sup>46</sup>. Treść uzasadnień bazuje na odwołaniu się do faktów, okolicz-

<sup>45</sup> E. Łętowska, M. Bednarek, *Ochrona własności...*, *op. cit.*, s. 501.

<sup>46</sup> Sytuacje, które wpływają na treść i zakres tych uzasadnień są zróżnicowane i złożone. Zmiany w prawie mogą wynikać z konieczności reakcji na dynamikę otoczenia, np. postępu naukowego i technologicznego. Mogą być odpowiedzią na nasilanie się występowania zjawisk, ocenianych jednoznacznie jako negatywne lub rodzące konflikty społeczne i doktrynalne koncepcje ich rozwiązania (spór o politykę prawa – np. prawa karnego). Bardziej problema-

ności i zjawisk o zróżnicowanej naturze; od sfery wartości, zjawisk kulturowych, do empirycznie weryfikowanych danych odnoszonych do sfery stosunków społecznych i ekonomicznych. Wskazuje na podstawy, uporządkowane przesłanki tworzonego prawa i wprowadzanych zmian. Ich brak buduje niestabilność charakteryzowaną tak: „Niestabilność systemu spowodowana licznymi, nawarstwiającymi się zmianami sprawia, że staje się on nieczytelny, a przez to nieprzyjazny obywatelowi. Zamiast stwarzać ład społeczny, staje się zaczynem zamętu, a w chaosie przepisów z trudem radzą sobie nawet profesjonalni prawnicy. Polskie prawo jest niespójne i нефunkcjonalne także dlatego, że ciągle nie jest tworzone na podstawie dostatecznie uporządkowanego, uzgodnionego i stabilnego systemu wartości. Zmieniające się koalicje z ich nowymi programami i skłonnością do powiększania rozmiarów prawodawstwa sprzyjają niezgodnością w systemie. Proces dekodyfikacji, wyrażający się nadmiarem szczegółowych przepisów, pozbawia zasady prawa ich roli niezawodnych wyznaczników jego interpretacji i stosowania. A kolejne regulacje, wprowadzane często bez docelowej koncepcji, stają się zaczynem procesu pogłębiającej się nieskuteczności prawa”<sup>47</sup>.

### 4.3. Tworzenie prawa a funkcje prawa

Kwestie funkcjonalne są szeroko dyskutowane w prawoznawstwie, a prowadzone rozważania dotyczą wielu zjawisk. W ramach tych rozważań ujawnia się wiele problemów, ważnych z punktu widzenia tworzonego prawa, a równocześnie trudnych do rozstrzygnięcia. Już samo rozumienie wymiaru funkcjonalnego prawa nie jest jednoznaczne. Z jednej strony odnosić się może do wypełniania przez prawo określonych funkcji w kształtowaniu stosunków społecznych. Jak podkreśla podstawowa literatura, „Prawo pełni ogromną ilość funkcji i zagadnienie ich klasyfikacji jest przedmiotem licznych kontrowersji. Niewątpliwie jednak jest, że do najważniejszych należy zaliczyć funkcje kontroli zachowań, rozdziału dóbr i ciężarów, regulacje konfliktów”<sup>48</sup>. Z drugiej strony zagadnienie funkcjonalności prawa odnosić możemy do płaszczyzny argumentacyjnej. Na płaszczyźnie funkcjonalnej prawa stawiane są przede wszystkim wymogi sprawności, racjonalności

---

tyczne, ale często uznawane są głębokie zmiany w prawie stymulujące rozwój gospodarczy (np. zmiany podatkowe) – oczywiście mowa o głębokich zmianach w dziedzinie prawa, która jak rzadko inna „domaga się stabilności prawa”.

<sup>47</sup> S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, LXXI/2, s. 118.

<sup>48</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2004, s. 28.

i efektywności<sup>49</sup>. Pierwszy z omawianych aspektów dotyczy funkcjonalnych wymagań wobec prawa. Idea dobrego prawa obejmuje ujęcie go nie tylko jako sprawiedliwego, ale też sprawnego regulatora stosunków społecznych<sup>50</sup>.

Drugi z wymienionych funkcjonalnych wymiarów prawa, który możemy określić jako teleologiczny (prawo jest instrumentem realizacji wyznaczonych celów), jest podstawą kształtowania instrumentalnego modelu tworzenia prawa. Główny wątek rozważań nad problemem czy stanowione prawo jest relewantnym instrumentem realizacji celów na podstawie racjonalności podejmowanych działań. Dotyczy to zarówno określenia celu, jak i doboru odpowiedniego instrumentu prawnego dla jego realizacji. Przyjmowane wersje racjonalności działania są podstawą postulowanych rozwiązań. Z punktu widzenia teorii tworzenia prawa można mówić o budowaniu na tej podstawie modelu/modeli racjonalnego tworzenia prawa.

Ten funkcjonalny aspekt jest również polem do szeroko prowadzonej dyskusji naukowej. Jej kanwą są dwie kwestie. Po pierwsze, w jaki sposób wyznaczane są cele i w jakim stopniu funkcjonalnie powiązane są z nimi wprowadzane regulacje prawne – na ile tworzone prawo pozwala na zrealizowanie wyznaczonych celów. Po drugie, czy stosowane instrumenty prawne nie służą realizacji innego celu, najczęściej partykularnie przypisanego do określonych grup politycznych. Inaczej mówiąc, czy nie występuje zjawisko instrumentalizacji prawa. Każdy z wskazanych wyżej problemów jest nie tylko przedmiotem doktrynalnych sporów, ale również – zaryzykuję stwierdzenie – doktrynalnej bezsilności przy próbie ich rozwiązania.

Trudne do zakwestionowania stanowisko, że prawo jest instrumentem w rękach polityków, jest silnie kojarzone z pojęciem instrumentalizacji prawa, o którym jeden z autorów pisze, że chociaż nawiązuje ono do neutralnych definicji tworzenia prawa, to „przyczynia się do podniesienia ciśnienia krwi wielu teoretyków prawa”<sup>51</sup>. Cytowany wyżej autor, przedstawiając genezę celowo-orientowanego podejścia do działań legislacyjnych, zwraca uwagę na dwa,

<sup>49</sup> A. Jakubiak-Mirończuk, *Model tworzenia prawa w Polsce po reformie Better Regulation a idea demokracji deliberatywnej*, Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania 2009, 3/11, s. 30–34.

<sup>50</sup> Podobną perspektywę zakłada administracja rządowa w Stanach Zjednoczonych. Jest ona zdeterminowana przez kryteria efektywności i wydajności. Nowe rozwiązania prawne muszą spełniać warunek bilansu kosztów implementacji i społecznej satysfakcji, co oznacza, że oczekiwane korzyści muszą przewyższać koszty wprowadzenia i funkcjonowania regulacji 72. Kryterium efektywności znajduje odniesienie również do systemu prawa jako całości, w tym kontekście szczególne zagrożenie wynika ze zjawiska inflacji prawa 73; A. Jakubiak-Mirończuk, *Model tworzenia prawa...*, *op. cit.*

<sup>51</sup> K. van Aeken, *Legal Instrumentalism Revisited*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. by L.J. Wintgens, Ashgate 2005, s. 68.



różniące się nurty, aczkolwiek nawiązujące do podobnej motywacji, traktowania prawa jako środka zmiany społecznej. Pierwszy jest związany z formą „inżynierii społecznej”, ale ukierunkowanej na radykalną zmianę społeczną, obejmującą zmianę struktury społecznej. Drugi „inżynierię społeczną” łączy z teorią interesu społecznego i twierdzeniem, że prawo powinno rozpoznawać potrzeby ludzi oraz uwzględniać współczesne warunki funkcjonowania społeczeństwa<sup>52</sup>. Pierwszy nurt przyczynił się do dyskredytacji pojęcia instrumentalizacji prawa.

Pojęcie instrumentalizacji prawa jest silnie kojarzone z nadużyciem prawa, a ściślej rzecz ujmując, nadużyciem uprawnień prawodawcy przy stanowieniu prawa. To nadużycie może przybierać różne formy i podlega stopniowaniu. W skrajnej postaci może być przesycone ideologicznie ukształtowanymi partykularnymi celami – jak opisuje to M. Krygier wskazując, że w takiej sytuacji prawo traci swoje „instytucjonalne, społeczne i ideowe źródła autonomii”<sup>53</sup>.

W inny wymiarze, jest to naruszenie reguł demokratycznego państwa prawnego dla realizacji doraźnych celów politycznych. Podkreśla to S. Wronkowska, pisząc: „Jakość stanowionego prawa i jego autorytet zależą w dużym stopniu także od społecznego i politycznego kontekstu działań prawodawczych oraz zwyczajowych reguł, które nimi sterują. Tymczasem elity polityczne, mimo składanych deklaracji, nie czują się dostatecznie silnie związane regułami państwa prawa. Nie jest wprawdzie tak, by prawo było programowo traktowane jako instrument sprawowania władzy politycznej, ale nadal często występują akty jego instrumentalizacji, wyrażające się dyktowanymi politycznym interesem zmianami obowiązujących reguł prawodawczych czy wręcz tych reguł naruszaniem”<sup>54</sup>.

W jeszcze innym wymiarze, instrumentalne traktowanie tworzenia prawa może polegać na wykorzystywaniu legislacji jako pola walki politycznej. Można mówić o tworzeniu prawa jako elementu gry politycznej. Jest to szczególnie widoczne, gdy instrumentalnie operuje się projektami ustaw, a konkretnie, treścią tych projektów. W skrajnych przypadkach, reprezentowane w parlamencie partie polityczne głosują przeciwko rozwiązaniom prawnym, które były zgłaszane w ich projektach ustaw, tylko z tego powodu, że regulację prawną o określonej treści proponuje konkurent polityczny. To że szczególnie w okresie kampanii wyborczej, lub bezpośrednio przed nią, przedstawiane projekty ustaw, zgłaszane poprawki i uchwalane ustawy są

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 69–70.

<sup>53</sup> M. Krygier, *Legal Traditions and their Virtue*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Toruń 1992, s. 245.

<sup>54</sup> S. Wronkowska, *Proces prawodawczy...*, *op. cit.*, s. 127.

obliczone tylko na pozyskanie głosów potencjalnych wyborców, nie wymaga szerokiego dokumentowania<sup>55</sup>.

W świetle powyższych uwag wydaje się uzasadnione zastąpienia pojęcia instrumentalizacji prawa (w znaczeniu wyżej opisanym, tj. tworzenia prawa dla realizacji partykularnych interesów politycznych) pojęciem polityzacji. Aczkolwiek i tu powstają pewne niezręczności – wszak mówimy o „upolitycznieniu” działania politycznego, ale oddaje to w pełniejszym stopniu występujące zjawisko. Pozwala go również oddzielić od innych, możliwych do wystąpienia zjawisk, jak np. korupcji przy tworzeniu prawa.

#### 4.4. Tworzenie prawa a ranga aktu normatywnego

Kwestia rangi aktu normatywnego, powiązanej z jego merytoryczną zawartością, należy do tych zagadnień, które z punktu widzenia analitycznego, wydają się być istotne dla charakterystyki procesu tworzenia prawa, ale są stosunkowo rzadko podejmowane w rozważaniach teoretycznych. Nie mieszczą się w głównym wątku teorii tworzenia prawa.

Proces tworzenia prawa tylko pozornie jest jednolity, a realnie zarówno materia, jak i forma tworzonego prawa jest zróżnicowana. Dotyczy to nie tylko różnic wynikających z katalogu źródeł prawa, ale ma znaczenie szersze. W szerszym znaczeniu różnice wiążą się z wagą i zakresem regulacji prawnych, co w szczególności występuje w wymiarze ustawodawczym. Z taką tezą, wiąże się pytanie o zasadność formułowanych uwag i postulatów dotyczących tworzenia prawa i nadawania im, w teorii prawa, rangi uniwersalnej. Jest to również pytanie o adekwatność bardziej szczegółowych modeli tworzenia prawa. Ta kwestia nie jest szeroko dyskutowana w prawoznawstwie. Podjęcie jej nastrocza wiele trudności, ale warto na ten problem zwrócić uwagę również ze względu na możliwe implikacje dla procesów decyzyjnych oraz organizacji procesu prawotwórczego.

Z punktu widzenia formalnego, akty prawa rangi ustawowej, poza ustawą konstytucyjną, są uchwalane w sposób jednolity, a ich pozycja w hierarchicznie zdefiniowanym systemie prawa jest identyczna. Trudno jednak zaprzeczyć, że między poszczególnymi ustawami występują zasadnicze różnice, przede wszystkim ze względu na wagę i zakres regulacji. Rozwiązania zakładającego unifikację procesu legislacyjnego w ramach konkretnego systemu, niezależnie od tego, jaki jest zakres i cel prawnej regulacji, nie należy traktować jako bezwzględnie obowiązujące. Na płaszczyźnie organizacji tworzenia prawa można

<sup>55</sup> Można jedynie wskazać na skrajne przykłady takiego postępowania, np. historia uchwalania przez całą dekadę ustawy o ochronie praw lokatorów, a z najnowszych przykładów poprawka do tzw. „ustawy o frankowiczach” procedowanej pod koniec ostatniej kadencji Sejmu.

mówić o wyłomie. W odniesieniu do określonych kategorii ustaw pojawiają się różnice proceduralne. Pomijając odrębny tryb dla uchwalania konstytucji, w przepisach dotyczących tworzenia prawa znajdujemy rozwiązania stanowiące wyłom w ich jednolitej formule, ze względu na treść i zakres ustawy. Odrębny jest np. proces przygotowania i postępowania z projektami ustaw budżetowych. W procedurze mamy też do czynienia z możliwością uznania projektu ustawy za ważny i nadania mu odrębnego trybu uchwalania.

Inaczej przedstawia się dyskutowany problem w teorii tworzenia prawa. W analizach teoretyczno-prawnych problem wydzielenia odrębnych kategorii ustaw i wynikających z tego konsekwencji dla tworzenia prawa nie jest przedmiotem pogłębionych dyskusji. W znacznym stopniu ogranicza się do rozważań na temat zakresu ustawowej regulacji określonej materii i adekwatnej formy: regulacji skumulowanej, kodeksowej lub regulacji szczegółowej, zawartej w wielu ustawach. Mimo iż kodeksy są aktami rangi ustawowej, różnią się wyraźnie od innych ustaw. Tworzenie prawa w tym wypadku przyjmuje szczególną formę. Różnice wykraczają poza przyjęte rozwiązania organizacyjne i proceduralne, o których będzie mowa w dalszej części, przy omawianiu organizacji procesu tworzenia prawa.

W literaturze wskazuje się na charakterystyczne cechy tworzenia kodeksów. Wśród szeregu zasad polityki kodyfikacyjnej wskazuje się na następujące: zasada kompetencji, zupełności, ogólności, jasności i kontynuacji. Zasada kompetencji formułuje ogólne warunki poprawności opracowywania aktów normatywnych, zgodnie z którymi akt normatywny winien być przygotowany nie tylko z wykorzystaniem należytej wiedzy prawniczej i zawodowej, ale winien ponadto uwzględniać rezultaty badań z dziedziny nauk społecznych i przyrodniczych<sup>56</sup>. Zasada zupełności zakłada, że akt normatywny powinien być tak sformułowany, aby zawarte w nim były wszystkie istotne środki realizacji celów danego aktu normatywnego. Zasada ogólności mówi, że akt normatywny powinien być na tyle generalny, aby zawierał małą listę wyłączeń i normował wszystkie te stosunki z rzeczywistości społecznej, które należąc do określonej dziedziny są objęte jego szczeblem ogólności. Ostatnia z wymienionych – zasada jasności oznacza, że akt normatywny należy tak formułować, aby w tym akcie, i w innych z nim powiązanych, wyrażenia i terminy były używane stale w tym samym znaczeniu oraz że ten akt powinien być zrozumiały nie tylko dla jego wykonawców, ale przede wszystkim dla obywateli, czyli należy zawsze pamiętać, że akt normatywny nie jest kierowany

---

<sup>56</sup> Historia kodyfikacji ostatnich dekad potwierdza, że udział w komisjach kodyfikacyjnych, m.in. wybitnych profesorów prawa, ma tak istotny wpływ na późniejszą wysoką rangę kodeksów.

do specjalistów<sup>57</sup>. Istotnym elementem tego, co można określić standardem w spojrzeniu na tworzenie prawa w postaci kodyfikacji, jest możliwa „redefinicja podstaw aksjologicznych” i budowanie przyjmowanych rozwiązań na tych na nowo zdefiniowanych podstawach. Tu ujawnia się ów „kulturowy splot czynników” w zakresie stanowienia prawa<sup>58</sup>. Z drugiej strony, ze względu na występowanie kompleksowej terminologii w aktach normatywnych rangi kodeksowej, nie może abstrahować od dotychczasowego dorobku i powinno się uwzględniać zasadę kontynuacji.

Poza wskazanym wyżej problemem specyficznej, kodeksowej formy regulacji dla gałęzi prawa, bardziej szczegółowych analiz wymaga kwestia możliwości wyróżnienia określonych kategorii obszarów regulacji ustawowej, które w sposób wyraźny wskazują na możliwe problemy związane z ich tworzeniem. Przesłanką formułowania tezy o konieczności odrębnego spojrzenia na tworzenie wyodrębnionych kategorii ustaw jest proste zestawienie dowolnie wybranych aktów tej rangi. Jeśli porównamy ustawę z dnia 17 grudnia 2015 r. o Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego (Dz.U. z 2015 r. poz. 2292) z ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r. poz. 195), to narzucającym się spostrzeżeniem jest to, że pierwsza z nich mogła być potencjalnie przyjęta przy niezakłóconym, „mechanicznie” zastosowanym trybie przygotowania i uchwalenia, podczas gdy druga wymagała wielu dodatkowych działań, umożliwiających przełamanie potencjalnie licznych kontrowersji. Z tym przekonaniem wiąże się pytanie: czy możliwe jest, w analizach teoretycznych, wyodrębnienie „trudnych spraw”, swoistego rodzaju *hard cases* legislacji, oraz jakie to może mieć znaczenie w praktyce tworzenia prawa? W jakim zakresie mogą być stosowane propozycje modelowych rozwiązań w sferze dyskursu legislacyjnego? Przede wszystkim jednak czy rozwiązania występujące w organizacji procesu tworzenia prawa nie powinny być wyodrębnione i adresowane do tego typu przypadków? Sądzę, że proponowane rozróżnienie jest zasadne i pozwala na przeanalizowanie propozycji szczególnie użytecznych, a także możliwych do zastosowania w tym obszarze rozwiązań<sup>59</sup>. Wymaga to przeła-

<sup>57</sup> M. Sawczuk, M. Konarski, *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, „Teki Komisji Prawniczej O.L. PAN” 2011, s. 133–146.

<sup>58</sup> S.L. Stadniczeńko, *Państwa aksjologicznie neutralne czy oparte na demokracji wartości*, [w:] *Jedność aksjologiczna systemu prawa w rozwijających się państwach demokratycznych Europy*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 2011, s. 17.

<sup>59</sup> Szerzej zagadnienie to omawiam w: T. Biernat, „Trudne sprawy” w procesie tworzenia prawa. *Pole dyskursu legislacyjnego*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego, Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.

mania pewnych barier, uprzedzeń wynikających z dominującego stanowiska filozoficznego. Są one lokowane zarówno w paradygmacie dyskursu prawniczego, jak i w charakterystyce natury procesu prawotwórczego oraz proponowanych modelach legislacji.

Z wielu względów wyznaczony zakres rozważań jest problematyczny, a ich prowadzenie przypomina stąpanie po kruchym lodzie. Pierwsza kwestia wiąże się z utrwalonym w literaturze przedmiotu poglądem o występowaniu trudnych spraw tylko w kontekście decyzji sądowych. „Jeśli przyjąć, że fenomen prawa obejmuje jakby pięć «wymiarów» – pisze J. Zajadło – (tj. tworzenie, stosowanie, wykładnię, obowiązywanie i przestrzegania), to na gruncie filozofii i teorii prawa problem *hard cases* w tradycyjnym ujęciu występuje wyłącznie w procesie stosowania prawa i połączonej z nim wykładni. W takim kierunku idzie także rozumienie *hard cases* w teoriach argumentacji prawniczej”<sup>60</sup>.

Przełamanie tego paradygmatu i wytyczenie pola badawczego dla trudnych spraw w obszarze stanowienia prawa jest zawsze problematyczne. Wiąże się z zasadniczo różną pozycją podmiotu decyzyjnego i typem decyzji, które ograniczają stosowanie powtarzalnych kryteriów. Występuje jednak pewna analogia. Jej podstawą może być charakterystyczny mechanizm, który występuje zarówno w procesie stosowania prawa, interpretacji prawa, jak i tworzenia prawa. Można go opisać jako standardowe, zrutynizowane, mechaniczne działanie, prowadzące do uzyskania zamierzonych efektów. Prawo we wszystkich swoich wymiarach nie tylko może, ale w zdecydowanej większości wypadków tak funkcjonuje – standardowo i w sposób zrutynizowany jest tworzone, interpretowane i stosowane. Sprawa złożona, skomplikowana, wymagająca większego nakładu pracy i zaangażowania jest tylko pozornie trudna, jeśli tylko standardowe metody pozwalają na jej rozwiązanie. Trudne przypadki pojawiają się wtedy, gdy zrutynizowane formy działania nie pozwalają na ich rozwiązanie.

Czy w obszarze tworzenia prawa mamy do czynienia z tego typu sytuacjami, które możemy określić jako trudne przypadki? Odpowiedź pozytywna jest wiązana z przyjętym ustaleniem, zdefiniowaniem pojęcia „trudnego przypadku” na gruncie teorii i filozofii prawa. Przy szerszym rozumieniu jest to uzasadnione. Takie szersze rozumienie przyjmuje J. Zajadło, który twierdzi, że trudne przypadki występują nie tylko w procesie stosowania prawa i powiązanej z nim wykładni, ale również tworzenia, obowiązywania i przestrzegania prawa. „W tym sensie za czynnik decydujący o tym, czy mamy do czynienia z *hard case*, czy z *easy case*, uznajemy fakt wielości możliwych roz-

---

<sup>60</sup> J. Zajadło, *Co to są hard cases?*, [w:] *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, red. J. Zajadło, Wydawnictwo prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 10.

wiązań, które da się uzasadnić w procesie dyskursu praktycznego na gruncie przyjętych kryteriów racjonalności i słuszności. Trudny przypadek w tym znaczeniu nie jest wyłącznie domeną sędziego poszukującego rozwiązania w konkretnej sprawie, w której nie ma do dyspozycji jednoznacznej reguły prawnej. Podobne problemy argumentacyjne może napotkać także z jednej strony np. ustawodawca decydujący się na regulację lub na powstrzymanie się od regulacji określonych stosunków społecznych, z drugiej zaś np. obywatel decydujący się na odwołanie do instytucji cywilnego nieposłuszeństwa lub rezygnujący z tego<sup>61</sup>. Ważnym uzupełnieniem tego stanowiska jest wskazanie na dwie dodatkowe okoliczności. Po pierwsze – trudne przypadki rodzą się na gruncie zderzenia prawa z innymi systemami normatywnymi, „...ponieważ stajemy wobec konieczności dokonania wyboru pomiędzy różnymi wartościami i słusznymi rozwiązaniami. Jest to więc zawsze wybór pomiędzy różnymi wartościami – w tym sensie argumentacyjny dyskurs prawniczy jest jednocześnie dyskursem aksjologicznym”<sup>62</sup>. Po drugie *hard cases*, w specyficznym sensie, pojawiają się w sytuacjach, „...w których obserwujemy rozbieżność pomiędzy legalnością i legitymizacją – moralną, obyczajową, polityczną, ekonomiczną, ekologiczną, religijną etc.”<sup>63</sup> Wskazanie na istniejące rozbieżności między legalnością a legitymizacją pozwala na doprecyzowanie specyficznej kategorii spraw, o których można powiedzieć, że są politycznie istotne i mogą być przekształcane w sprawy trudne<sup>64</sup>.

Uprawdopodobnienie tezy, że w obszarze legislacji mamy do czynienia z dającymi się wyodrębnić kategoriami spraw uznawanych jako „trudne” prowadzi do zastanowienia się nad koniecznością głębszej refleksji teoretycznej. Jej kluczowym obszarem powinna być próba zaprojektowania sposobów postępowania, określenia niezbędnych działań oraz rozwiązań, wykraczających poza standardowo wyznaczane ramy legislacji, dla określonej kategorii przypadków.

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>64</sup> Przyjęcie takiego klucza dla określenia *hard cases* rodzi potrzebę skonkretyzowania „spraw politycznie istotnych” w procesie tworzenia prawa. Ich wskazanie jest możliwe na gruncie analizy dyskursu politycznego, tam bowiem ujawnia się ich waga i zarysowuje problem legitymizacyjny. Można wprawdzie wskazać na dodatkowe kryteria ich określania, ale mają one tylko posiłkowy charakter. W Polsce szczególną wagę miały i mają sprawy wynikające z transformacji systemu. Szerzej problematykę tą omawiam w: T. Biernat, „*Trudne sprawy w procesie...*”, *op. cit.*

#### 4.5. Legitymizacja procesu prawotwórczego

Waga problemu legitymizacji procesu tworzenia prawa, poza przedstawionym wcześniej znaczeniem legitymizacji w legisprudencji, polega na tym, że decyduje ona o pozycji podmiotu, który w określony sposób tworzy prawo. Przez legitymizację rozstrzygamy czy podmiot tworzący prawo jest do tego uprawniony. Czy decyzje prawotwórcze są podejmowane zgodnie z obowiązującymi regułami, a także, czy są wystarczająco uzasadnione i usprawiedliwione, aby w wyniku ich podjęcia obowiązywało prawo. Problemem kluczowym, związanym z legitymizacją procesu tworzenia prawa, jest jego „podwójna natura”, podwójne zakorzenienie; w rzeczywistości politycznej i prawnej. Jest ulokowany w rzeczywistości politycznej, bo jest działaniem władzy politycznej, jest uprawnieniem władzy, jest związany z wyznaczaniem i realizacją celów politycznych. W konsekwencji dzieli, w znacznym stopniu, status legitymizacyjny władzy politycznej. Równocześnie jest ulokowany w rzeczywistości prawnej. Po pierwsze poprzez fakt prawnego wyznaczenia ram procesu legislacyjnego oraz skorelowanie działań prawotwórczych z systemem konstytucyjnych zasad i podstawowych praw podmiotowych. Po drugie przez efekt, którym jest prawo, również wymagające formuły legitymizacyjnej. Jest to więc problem teorii (filozofii) polityki i filozofii (teorii) prawa. W tym ostatnim wymiarze jest to „dopełnienie” wymogów ogólnej teorii prawa, tak scharakteryzowanych przez R. Dworkina: „Ogólna teoria prawa musi być zarazem normatywna i pojęciowa. Jej część normatywna musi podejmować różnorodne zagadnienia, które dają się uszeregować w następującą listę. Musi ona obejmować teorię legislacji, orzekania i praworządności; te trzy teorie podejmują normatywne kwestie prawa z punktu widzenia prawodawcy, sędziego i zwykłego obywatela. Teoria legislacji musi zawierać teorię legitymizacji, opisującą warunki, na jakich określona osoba lub grupa jest upoważniona do tworzenia prawa, oraz teorię sprawiedliwości ustawodawczej, określającą, jakie prawo może ona, lub powinna tworzyć”<sup>65</sup>.

To podwójne zakorzenienie rodzi pytanie – co, przede wszystkim, jest obiektem legitymizacji – władza ustawodawcza, procedury stanowienia prawa, czy efekt procesu legislacyjnego? W konsekwencji prowokuje do korzystania z różnych „gotowych”, uogólnionych formuł legitymizacyjnych<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 4.

<sup>66</sup> J. Waldrom, *Representative Lawmaking*, „Boston University Law Review” 2008, vol. 86, s. 335–354. Waldrom omawiając problem tworzenia prawa z perspektywy systemu *common law*, wskazuje na kilka przesłanek legitymowania legislacji. Oprócz ogólnej formuły demokratycznej, ważne jest to, że organ prawotwórczy działa transparentnie, że jest kolegialnym wieloosobowym oraz charakteryzuje go reprezentatywność, będąca szczególną mozaiką reprezentowania.

Z jednej strony przez sprowadzenie legitymizacji do legalności tworzenia prawa. Z drugiej do legitymacji demokratycznie wybranej władzy prawodawczej.

We współczesnych systemach politycznych i prawnych zarówno działania zgodne z obowiązującym prawem, jak i respektowanie zasad demokracji i przestrzegania praw człowieka, są warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym dla rozwiązania problemu usprawiedliwienia podejmowanych decyzji, w tym również legislacyjnych.

Przyjmowane stanowisko nie oznacza zakwestionowania demokratycznej legitymacji władzy, w tym również legislatywy. Jest zakwestionowaniem tak rozumianej legitymacji jako wystarczającego usprawiedliwienia, rodzaju *carte blanche* dla działań władzy. W systemie demokratycznym woluntaryzmowi działania władzy prawodawczej zapobiegają wprawdzie normy konstytucyjne, prawa podmiotowe, prawa człowieka, inaczej mówiąc, to wszystko, co wyznacza szeroko rozumiane granice władzy. Mimo występowania tych rozwiązań nie zapobiegają one podejmowaniu takich decyzji, w tym również w sferze tworzenia prawa, które budzą sprzeciw. Tak scharakteryzowany „punkt wyjścia”, ma fundamentalne znaczenie. Prezentując go S. Wronkowska pisze: „Prawo jest wyrazem, a niektórzy utrzymują, że koniecznością uporządkowania życia społecznego i poddania go pewnym regułom tak, by umożliwić istnienie i należyte funkcjonowanie poszczególnym ludziom i społecznościom, które oni tworzą, by uczynić ich życie w kontaktach z innymi, mającymi rozmaite aspiracje i kierującymi się różnymi interesami, bezpiecznym i przewidywalnym, wprowadzając doń element ładu. We współczesnych państwach oczekuje się, że realizując to zadanie tworzący prawo sami będą respektować określone reguły, w szczególności tę, która głosi, że nawet demokratycznie wyłoniony prawodawca nie jest legitymowany, by w sposób arbitralny kształtować treść obowiązującego prawa, traktując je jako instrument do osiągnięcia celów politycznych, które sobie dowolnie wyznacza”<sup>67</sup>.

Propozycja uzupełnienia i wzmocnienia demokratycznej legitymacji prawodawcy, zmierza w kierunku określenia warunków legitymowania kluczowych decyzji prawodawcy, podejmowanych przy tworzeniu prawa. Dwa

<sup>67</sup> S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, 1, s. 10. Warto w tym miejscu podkreślić, że rozwiązanie proponowane przez S. Wronkowską oparte jest na wskazaniu konieczności respektowania przez prawodawcę adresowanych do niego wymagań, wynikających z autonomicznych wartości prawa. „Respektowanie tych wskazań nie wystarczy, by prawo było sprawiedliwe, mądre i skuteczne, ale ich lekceważenie powoduje, że nie będzie się nadawało do kierowania ludzkimi zachowaniami i kształtowania ładu społecznego”. S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 11.



wymiary wydają się być niezbędne w tym zakresie. Pierwszy ma charakter formalny – podstawą legitymizacji procesu tworzenia prawa jest jego usprawiedliwienie przez odwołanie się do katalogu zasad zawartych we wzorcu dobrej legislacji. Ten katalog zasad stwarza ramy dyskursu legitymizacyjnego „od strony prawa”, decydując o proceduralnej i instytucjonalnej stronie organizacji tworzenia prawa. Przyjęcie instytucjonalnych i proceduralnych rozwiązań ma istotne znaczenie dla organizacji dyskursu w kontekście legitymizacji decyzji prawotwórczych; decyduje o tym, czy mamy do czynienia z sytuacją, w której dyskurs może (potencjalnie) zaistnieć. Drugi wymiar ma charakter realny. W tym wymiarze dyskurs jest nie tylko dyrektywą czy postulatem, ale jest konkretnym, zaistniałym faktem, elementem politycznego działania. W dyskursie legitymizacyjnym, ujmowanym „od strony politycznego działania”, przejawia się nie tylko jego realny wymiar, w postaci dyskutowanych treści i przedstawianej argumentacji, ale również realny wpływ na podejmowane decyzje.

Określenie swoistej przestrzeni procesu legitymizacyjnego pozwala na przejście do następnego etapu i zbadanie, które z działań prawotwórczych, podejmowanych względem określonej kategorii spraw i wyrażające się w konkretnych decyzjach, mogą być przedmiotowo i podmiotowo ważne z punktu widzenia dyskursu. Jest to rodzaj dekonstrukcji „przedmiotowej całości”, którą jest akt tworzenia prawa. Tak wydzielone działania ustawodawcy powinny stanowić obiekt legitymizacji. W odniesieniu do „wydzielonych momentów” możliwe jest zbadanie jak przebiega dyskurs. Wskazanie na punkty odniesienia tego dyskursu, jak np. odniesienia do wartości przypisywanych prawu, lub porządku społecznego, cele społeczne, ekonomiczne, itd.

Badanie sekwencji podejmowanych działań pod kątem ich legitymizacji pozwala na stwierdzenie, w którym momencie mamy do czynienia ze słabym ogniwem w łańcuchu legitymacji. Pozwala również na zbadanie, czy między poszczególnymi etapami procesu prawotwórczego i podejmowanymi decyzjami występuje legitymizacyjna „zależność”? Czy zazębia się dyskurs polityczny i prawny w postaci dyskursu legislacyjnego?

Opisane wyżej warunki legitymowania kluczowych decyzji prawodawcy, podejmowanych przy tworzeniu prawa, wzmacniające demokratyczną legitymację przez odniesienie do systemu zasad i legitymizację częściowych decyzji politycznych podejmowanych w toku procesu tworzenia prawa, mogą być wsparte dodatkowym argumentem. Wydaje się, że na gruncie tak rozumianej legitymizacji tworzenia prawa możliwe jest wyjaśnienie występujących różnic w ramach systemu. Nie jest rzadkością, że procesy legitymowania prawodawcy i działań prawotwórczych są zróżnicowane w ramach sybystemów i poszczególnych gałęzi prawa. Można akceptować i przyjmować uzasadnienie prawo-

dawcy dla zmian np. w zakresie prawa cywilnego, a równocześnie odrzucać tego typu działania w obrębie prawa karnego materialnego. Proponowane rozumienie istoty legitymizacji jest nie tylko adekwatne do rzeczywistości, ale podkreśla bardzo silne skorelowanie ukierunkowanego działania politycznego z tworzeniem prawa w ramach konkretnych dziedzin<sup>68</sup>.

Proces tworzenia prawa jest uzależniony od wielu czynników. Wewnętrznych, wynikających z charakteru systemu prawnego, zakresu prawnej regulacji, funkcji i wartości przypisywanych prawu. A także zewnętrznych, odzwierciedlających skomplikowane stosunki społeczne, zróżnicowane, indywidualne i grupowe interesy oraz podziały pluralistycznego społeczeństwa. Ponieważ ich wpływ przejawia się bezpośrednio w działaniach kształtujących proces decyzyjny, pożądanym stanem rzeczy jest taka organizacja procesu decyzyjnego, która pozwoli na uwzględnienie maksymalnej liczby czynników, przedstawionych w postaci argumentów, stanowiących przedmiot dyskursu i podstawę decyzji. Udział w dyskursie i konfrontacja przedstawianej argumentacji poszerza pole wyboru oraz pozwala na „podstawową optymalizację” decyzji. Optymalizacja nie jest rozumiana jako jakiś wariant racjonalności, jest tamą dla anty racjonalności. Optymalizacja, oparta na szerokiej partycypacji w procesie decyzyjnym i określonym typie argumentacji, może stanowić ważne uzupełnienie „niedoboru legitymizacyjnego” dla dokonywanych rozstrzygnięć legislacyjnych<sup>69</sup>. Jest, w pewnym sensie, tamą dla instrumentalizacji i polityzacji prawa.

## 5. Modele tworzenia prawa

### 5.1. Ogólna charakterystyka modeli tworzenia prawa

Badania naukowe w obszarze teorii tworzenia prawa zostały wyraźnie ukierunkowane. Część z nich skoncentrowana jest na analizie dominujących zagadnień uznawanych za istotne lub kluczowe dla opisanie i wyjaśnienia procesu tworzenia prawa, których tylko element został wyżej omówiony. Drugi nurt przejawia się w licznych próbach konstruowania modeli tworzenia prawa. W znacznym stopniu, stan badań z zakresu teorii tworzenia prawa można

<sup>68</sup> Ukierunkowanie działanie polityczne jest konsekwencją dokonanego wcześniej wyboru politycznego i jest typem działania strategicznego. Oddaje to anglojęzyczne pojęcie „policy”. *Policy and law making* – jest możliwym do wyodrębnienia obszarem o szczególnej wadze z punktu widzenia analizy podejmowanych decyzji. Szeroko tę zależność omawiam w: T. Biernat, *Law making policy*, [w:] *Politics of Law and Legal policy. Between Modern and Post-Modern Jurisprudence*, ed. T. Biernat, M. Zirk-Sadowski, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

<sup>69</sup> Szerzej zagadnienia te omawiam w: T. Biernat, *Legitymizacja procesu legislacyjnego*, [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*, red. A. Preisner, Wrocław 2010.

scharakteryzować przez pryzmat proponowanych modeli. Często, na co warto zwrócić uwagę, dla określonych modeli tworzenia prawa używa się zamiennie pojęcia „teorii tworzenia prawa”, np. „model racjonalnego tworzenia prawa” i „teoria racjonalnego tworzenia prawa”. Jednakże charakterystyka ich typów<sup>70</sup>, zależności systemowych<sup>71</sup>, wykracza poza ramy tego opracowania.

Wiele uwagi poświęcono w polskiej literaturze przedmiotu modelom tworzenia prawa. Sięgnięcie do przeprowadzonych analiz pozwala na odtworzenie przyjmowanych ogólnych założeń. A założenia te można scharakteryzować w sposób następujący. Prawo jest/powinno być kształtowane zgodnie z założeniem określonego typu racjonalności działań podmiotu tworzącego prawo. Prawo jest/powinno być tworzone zgodnie z władczą koncepcją ustawodawcy zakładającą, że tworzenie prawa jest jednostronnym ustanowieniem aktu prawodawczego przez upoważnione organy państwa. Prawo jest/powinno być tworzone przez uprawnione organy, przy uczestnictwie podmiotów społecznych. W innej wersji – prawo jest/powinno być tworzone przez uprawnione organy, przy uczestnictwie podmiotów społecznych, z faktyczną możliwością wpływania na treść tworzonych przepisów, co gwarantuje pełną ochronę praw podmiotowych i ogranicza możliwość dowolnego sterowania procesami społecznymi. Prawo jest/powinno być tworzone w warunkach mniej lub bardziej obszernie sformułowanych procedur regulujących tworzenie prawa lub z ich wyraźnym ograniczeniem. A także prawo jest/powinno być tworzone z założeniem jednoznacznego podporządkowania tworzenia prawa realizacji wyznaczonych celów.

Prezentowane w literaturze modele tworzenia prawa opierają się na przyjęciu jednego z wyżej przedstawionych założeń lub, najczęściej, na jakiejś formie ich kombinacji.

Uwzględnianie różnych założeń jest charakterystyczne dla konstruowania kompleksowych modeli, jak w przypadku zaproponowanych przez E. Kustrę typologii, której podstawą jest podział Ph. Noneta i Ph. Selznicka na typ prawa represyjnego, autonomicznego i responsywnego<sup>72</sup>. Analizu-

---

<sup>70</sup> Na temat modelowania w naukach społecznych i typologii modeli piszę szerzej w: T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – Instytucje – Zasoby*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2014.

<sup>71</sup> Konstruowanie modeli tworzenia prawa jest charakterystyczne dla analizy procesu prawotwórczego w kontynentalnych systemach. W systemach *common law* przeważają analizy, w których kształtowanie prawa jest albo integralną częścią koncepcji prawa, albo skupia się na procesach politycznych zachodzących w legislatywie, albo analizach decyzji prawnych precedensowych.

<sup>72</sup> E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 36.

jąc pojęcie procesu tworzenia prawa i formy tworzenia prawa, wymieniona wyżej autorka charakteryzuje rozwojowy model tworzenia prawa, na który składają się: woluntarystyczny, legalistyczny oraz społeczny typ tworzenia prawa<sup>73</sup>.

Cechą przedstawionych modeli jest wyraźne podkreślenie związków między typem władzy politycznej a modelem tworzenia prawa. „Przedstawiony model rozwojowy prawa jest w interpretacji deskryptywnej studium władzy politycznej w państwie, które opisuje jej preferencje związane ze sposobem korzystania przez nią z prawa. Prawo i procesy jego tworzenia są podstawowym elementem „kodu” władzy politycznej w państwie”<sup>74</sup>. Podkreśla to także stwierdzenie, że „Przyjmowany w prawoznawstwie schemat, związany z ujęciem procesów tworzenia prawa podporządkowanych idei racjonalności instrumentalnej, nie wydaje się być wystarczający by wyjaśnić: 1) problem przekształceń dotyczących racjonalności prawodawstwa, 2) problem komplementarności form tworzenia prawa, 3) problem komplementarności programów prawodawczych, 4) potrzeby uzupełniania się różnych koncepcji polityki tworzenia prawa”<sup>75</sup>.

W. Staśkiewicz tak charakteryzuje przyjęte modele: „O ile w pierwszym społeczeństwo jest pozbawione lub w znacznym stopniu ograniczone w możliwości wpływu na treść i formę prawa”<sup>76</sup>, o tyle w trzecim społecznym – przeciwnym – dominuje negocjacyjna forma tworzenia prawa, źródłem prawa są umowy, a przymus zostaje zastąpiony samoograniczającymi się zobowiązaniami. Typ drugi, legalistyczny, charakteryzuje m.in.: „decentralizacja faktycznej inicjatywy prawodawczej, proceduralizacja reguł tworzenia prawa, wykształcenie się instytucjonalnych form wpływu społeczeństwa na treść prawa, instytucjonalna kontrola sposobu tworzenia prawa oraz kontrola jego wyników”<sup>77</sup>.

Na przykładzie przedstawionych wyżej modeli można wskazać na dwa zjawiska związane z próbami wzorcowego przedstawiania procesu tworzenia prawa.

Po pierwsze modele mogą występować w różnych mutacjach, a to poszerza ich liczbę. „Prawodawstwo woluntarystyczne, pisze S. Wronkowska, może mieć wiele odmian – od despotycznego, w którym twórca prawa działa

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 38 i nast.

<sup>74</sup> E. Kustra, *Polityczne problemy...*, *op. cit.*, s. 38.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>76</sup> W. Staśkiewicz, *Stare i nowe modele legislacji*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2010, s. 198.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

w sposób ostentacyjnie arbitralny i posłuch dla stanowionych norm wymusza siłą, do prawodawstwa łagodniejszego, paternalistycznego. Polskie prawodawstwo w latach poprzedzających zmianę z 1989 r. było prawodawstwem paternalistycznym, charakteryzującym się między innymi tym, że prawodawca bywał niekiedy skłonny do ustępstw i kompromisów, ale sam wyznaczał ich granice. Ten typ prawodawstwa zaczął się w Polsce załamywać przed 1989 r. pod wpływem dwojakiego rodzaju czynników. Otóż prawodawstwo woluntarystyczne może być skuteczne, a także sprawne, jeżeli są spełnione łącznie co najmniej trzy warunki: istnieje jednolite centrum podejmowania decyzji politycznych, które są później konsekwentnie przekształcane w decyzje prawodawcze, sytuacja ekonomiczna jest ustabilizowana oraz istnieje bierne, apatyczne społeczeństwo<sup>78</sup>.

Po drugie ważnym zagadnieniem jest próba odpowiedzi na pytanie o ewolucje modelu, o ich przekształcenia, a przede wszystkim kierunek zmian. Dla charakterystyki procesu tworzenia prawa w Polsce po 1989 roku, ta ewolucja miała istotne znaczenie. „System tworzenia prawa nabrał wyraźnie cech modelu legalistycznego. Tworzenie prawa stało się dziełem demokratycznie wyłonionego parlamentu, wypracowano stosunkowo jasne reguły tworzenia prawa, co znalazło wyraz w klarownym podziale kompetencji prawotwórczych, ograniczono władzę prawodawczą przez związanie jej regułami państwa prawa i rzetelnej legislacji, a także poddano ją skutecznej kontroli. Dokonano bardzo istotnych zmian instytucjonalnych: ustrój państwa ukształtowano na zasadzie podziału władzy, stworzono dwuizbowy parlament, zmieniono pozycję Sejmu i wprowadzono do procesu ustawodawczego Senat, zapewniono udział Prezydenta w procesie prawodawczym, wyposażając go w prawo inicjatywy ustawodawczej, w tzw. prawo weta oraz prawo inicjowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. W procesie kształtowania legalistycznego modelu prawodawstwa występowały jednak i nadal występują pewne zakłócenia. Legalistyczny model tworzenia prawa nie ewoluuje w kierunku modelu społecznego<sup>79</sup>.

Formułowanie modeli tworzenia prawa z przyjmowanym założeniem o racjonalności działania prawotwórczego wydaje się być czymś oczywistym. Racjonalność podejmowanych działań prawotwórczych ma być gwarantem jakości stanowionego prawa i jego efektywności. Stanowiąc generalną przesłankę kategoryzacji działania prawotwórczego prowadzi równocześnie do powstania zasadniczych różnic i wytyczenia kierunków

<sup>78</sup> S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad...*, op. cit., s. 113.

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 115.

dla formułowania poszczególnych modeli. Jak podkreśla się w teorii „...istniejące zasadnicze różnice w poglądach na tworzenie prawa mają u swego podłoża odmienne koncepcje racjonalności działalności prawodawczej”<sup>80</sup>. Trzy idee racjonalności, które wpłynęły na rozwój prawa, a którym przypisuje się istotną rolę w charakterystyce racjonalnego prawodawcy i jego działalności, to racjonalność metafizyczna, racjonalność instrumentalna oraz racjonalność argumentacyjna i komunikacyjna. W szerszej charakterystyce wpływu poszczególnych koncepcji racjonalności na współczesny proces prawotwórczy i kształtowanie modeli tworzenia prawa, jednoznacznie wskazuje się na dwie idee. Ideę racjonalności instrumentalnej i racjonalności komunikacyjnej<sup>81</sup>.

W literaturze polskiej model racjonalnego tworzenia prawa, bazujący na idei racjonalności instrumentalnej, stanowi jeden z bardziej rozbudowanych obszarów rozważań z zakresu teorii tworzenia prawa i nie tylko. Z modelem tym i przyjmowanym założeniem, związane jest pojęcie wyidealizowanego podmiotu – racjonalnego prawodawcy, który wprawdzie nie istnieje, ale jest „...założeniem niezwykle przydatnym prawnikom – głównie w procesie interpretowania przepisów prawnych”<sup>82</sup>.

## 5.2. Model racjonalnego tworzenia prawa

Model racjonalnego tworzenia prawa został sformułowany przez J. Wróblewskiego. Model ten opiera się na działaniu celowo-racjonalnym, którego wyznacznikiem jest wiedza zarówno o określonym stanie rzeczywistości, zależnościach przyczynowo-skutkowych między zjawiskami oraz kryteriach wyborów możliwych rozwiązań. Podstawowe kryterium racjonalności jest wyrażone w stwierdzeniu, że „Prawodawca jest prawodawcą racjonalnym, jeżeli dobiera właściwe środki dla założonego celu ze względu na wiedzę, jaką dysponuje i preferencje, jakie przyjmuje”<sup>83</sup>. W konstrukcji modelu racjonalność przejawia się w działaniach, które dają się wyodrębnić i stanowią podstawę wydzielenia etapów procesu prawotwórczego. Są to następujące etapy: określenie i sprecyzowanie celu, ustalenie prawidłowości wiążących wyznaczony cel z możliwymi do użycia środkami, wybór grupy środków prawnych potencjalnie użytecznych, wybór określonego środka, ustanowienie przepisów<sup>84</sup>. Przedstawiony, w dużym uproszczeniu,

<sup>80</sup> R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria ...*, *op. cit.*, s. 115.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 119 i 121.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 120.

<sup>83</sup> J. Wróblewski, *Model racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Łódź 1985, s. 130.

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 130.

model racjonalnego tworzenia prawa, stał się kanwą obszernej dyskusji naukowej, w wyniku której powstało wiele propozycji jego uzupełnienia lub modyfikacji<sup>85</sup>.

Charakteryzując model racjonalnego tworzenia prawa należy zwrócić uwagę na przypisanie mu walorów normatywnych. Powinność tworzenia prawa zgodnie z tym modelem jest bardzo silnie wkomponowana w pozytywistyczną wizję prawa, pragmatycznym, celowo-racjonalnym działaniem kreowania aktów normatywnych. Kwestia poruszana wyżej jest istotna, ponieważ łączy się z problemem wytypowania optymalnego modelu tworzenia prawa. O sile wpływu tego modelu świadczy również przyjęcie jego podstawowych elementów w postaci ogólnych dyrektyw zawartych w standardach tworzenia prawa w Polsce, o czym będzie mowa w dalszej części.

Główny nurt krytyki racjonalnego modelu tworzenia prawa dotyczy przyjmowanego założenia racjonalności działania instrumentalnego, które związane jest z wizją funkcjonowania społeczeństwa i możliwościami ustalenia, w oparciu o zależności przyczynowo-skutkowe, występowania prawidłowości uzasadniających podejmowane działania. W rzeczywistości występowanie takich prawidłowości, mających charakter obiektywny, o szerokim zakresie generalizacji mocno uzasadnionych, jest bardzo trudne do ustalenia. „Stwierdzenie to – jak pisze L. Morawski – wspiera dodatkowo fakt, iż jeśli nawet udaje nam się odkryć jakieś prawidłowości społeczne, to zwykle odnoszą się one do ludzkich zachowań, a tym samym zależą od ludzkiej woli i w związku z tym nigdy nie możemy wykluczyć tego, że z całkowicie nieprzewidzianych powodów ludzie przestaną się zachowywać tak, jak mówią te prawidłowości”<sup>86</sup>. Nie jest to jedyny problem, na który zwraca się uwagę w krytyce racjonalnego modelu tworzenia prawa. Podkreśla się, między innymi, kwestię ograniczeń możliwości precyzyjnego określenia celu, złożoności celów realizowanych aktywnością prawotwórczą, kryteriów racjonalności. W najdalej idącej krytyce odrzuca się racjonalność prawodawcy<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Literatura w tym zakresie jest bardzo bogata. Szerzej na ten temat: W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych...*, op. cit.

<sup>86</sup> L. Morawski, *Dwa pojęcia polityki prawa*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego, Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 587.

<sup>87</sup> Jak pisze W. Staśkiewicz: „Opisany stan rzeczy przekreśla ostatecznie jakiegokolwiek złudzenia dotyczące racjonalnego ustawodawcy i na niewiele zda się zastępowanie go „ustawodawcą faktycznym”. Racjonalny ustawodawca jest jedynie idealistycznym założeniem, które ciągle odgrywa istotną rolę w interpretacji prawnej w państwach z dominującą ideologią związanej decyzji sędziowskiej, ale jego funkcja w opisie rzeczywistego modelu tworzenia prawa w Polsce ma co najwyżej charakter maskujący. W. Staśkiewicz, *Stare i nowe modele legislacji...*, op. cit., s. 199.

W ocenie racjonalnego modelu tworzenia prawa, należy zwrócić uwagę na te jego aspekty, które dla rozważań z zakresu teorii tworzenia prawa, jeśli nawet nie stworzyły całkowicie nowej perspektywy, to wyznaczyły ważny kierunek analizy. Dotyczy to waloryzacji i poszerzenia pola badawczego o szeroko rozumiany problem decyzji prawotwórczych, struktur procesu decyzyjnego oraz jego powiązania z organizacją procesu prawotwórczego. Ten problem będzie szerzej omówiony w dalszej części.

Inspiracją dla alternatywnych koncepcji budowania teoretycznych modeli tworzenia prawa były zarówno zmiany społeczne, odejście od modernistycznej koncepcji kształtowania ładu społecznego, odmienna koncepcja władzy i jej legitymizacji oraz zwrot w kierunku racjonalności argumentacyjnej i konsensualnej. Z tej perspektywy szczególną pozycję zajmuje model dyskursywny, będący mutacją modelu społecznego.

### 5.3. Dominacja dyskursywnego modelu tworzenia prawa

Uznanie dyskursywnego modelu tworzenia prawa jako dominującego, silnie skorelowanego z państwem demokratycznym, uzasadnione jest z dwóch względów. Po pierwsze wynika z pozycji przyznawanej temu modelowi w teorii prawa, bowiem przyznaje mu się określone walory i pokłada w nim nadzieję na optymalizację procesu prawotwórczego. Po drugie, rola tego modelu jest istotna w wyznaczaniu trendu zmian w organizacji procesu prawotwórczego.

Zwrot w kierunku tego modelu był związany z krytyką racjonalności instrumentalnej. Krytyka ta prowadziła do upowszechnienia jednej z najważniejszych alternatywnych wizji – racjonalności komunikacyjnej i jej zastosowania do sformułowania nowej propozycji konstrukcji procesu prawotwórczego. Racjonalność komunikacyjna jest pochodną dyskursu, wynika z konsensusu wszystkich podmiotów społecznych zaangażowanych w proces tworzenia prawa. Istotą jest uznanie i postulowanie sposobu podejmowania decyzji prawotwórczych. W dyskursywnym modelu tworzenia prawa istotną rolę odgrywa formułowanie dyrektyw dla prowadzonego dyskursu, będącego podstawą decyzji prawotwórczych<sup>88</sup>.

Odmienne propozycje modeli tworzenia prawa nakładają się i są ściśle uzależnione od podstaw władzy. Jak sadzę to właśnie ten fakt może być podstawą krytycznej analizy modelu dyskursywnego, a co najmniej zakwestiono-

<sup>88</sup> Koncepcja ta, którą można określić jako metodyczno-(strategiczno-)efektywnościową odwołuje się w większym stopniu do sposobu podejmowania decyzji, łącząc przestrzeganie określonych reguł z gwarancją uzgodnienia optymalnego sensu zarówno co do treści tworzonego prawa jak i efektywności procesu. Bardziej zasadne wydaje się w tym miejscu użycie określenia *law making policy*.



wania jego uniwersalności i przypisywanej mu efektywności. Bez wnikania w bardzo złożoną problematykę dotyczącą władzy i mechanizmów jej funkcjonowania, podkreślić należy, że ta koncepcja jest zbyt silnie skorelowana ze znaczeniem konsensusu jako podstawy władzy. Posiadająca wielu zwolenników teoria zakłada, że u źródeł władzy leży zgoda uczestników życia społecznego na szeroki zakres ingerowania w stosunki społeczne przez wprowadzanie powszechnie obowiązujących reguł, a przede wszystkim, uznanie, że władza jest środkiem warunkującym realizację celów zbiorowych<sup>89</sup>. Taka władza swoją podstawę czerpie z uznanych, w ramach konsensusu społecznego, zhierarchizowanych celów i aprobowanych ról. Daje się przedstawić w kategorii gry o sumie niezerowej, której uczestnicy w ramach współdziałania maksymalizują korzyści. Takie ujęcie władzy nie eliminuje konfliktu jako czynnika stosunków społeczno-politycznych i władczych, ale wyraźnie go marginalizuje. Czy stanowisko takie jest w pełni uzasadnione? Wydaje się, że całkowita eliminacja konfliktu jest mało prawdopodobna. Jak zauważa L. Porębski: „Tego rodzaju optyka w analizie władzy bardziej daje się obronić w sferze filozofii politycznej niż na poziomie empirycznej analizy. (...) Na tym, niższym poziomie analizy znacznie trudniej jest zredukować konflikt zachowań, preferencji czy interesów do wymiaru czynnika istotnego, ale wyłącznie towarzyszącego zjawisku władzy niż w wypadku studiów na poziomie makro”<sup>90</sup>. Mimo to ukierunkowanie rozważań nad modelem tworzenia prawa w stronę modelu dyskursywnego jest podwójnie uzasadnione. Po pierwsze dąży się do redukcji konfliktów, co jest istotną przesłanką ograniczenia instrumentalizacji prawa. Po drugie zmiany i przekształcenia występujące w sferze władzy we współczesnych społeczeństwach są wyraźne. Polegają na przesunięciu akcentów z asymetrii między podmiotami władzy, charakterystycznych dla polityki, na akcenty technicznej koordynacji, charakterystyczne dla działań w ramach organizacji.

W badaniach procesu prawotwórczego, zaobserwować można istotną zmianę, wynikającą z uwzględnienia zjawisk charakterystycznych dla współczesnego funkcjonowania społeczeństwa. Pojawia się wiele „nowatorskich” odniesień wpływających na modyfikację modeli tworzenia prawa. Jedną z propozycji jest model komunikacyjnego tworzenia prawa. „W ujęciu komunikacyjnym – pisze W. Cyrul – proces tworzenia prawa przedstawia się najczęściej jako serię komunikatów o określonych charakterystykach formalnych przekazywanych przez instytucje biorące udział w procesie prawotwórczym. Instytucje te mają

---

<sup>89</sup> Szerzej ten problem jest przedstawiony w: T. Biernat, M. Zirk-Sadowski, *Politics of law...*, *op. cit.*, s. 21–25.

<sup>90</sup> L. Porębski, *Behawioralny model władzy*, Universitas, Kraków 1996, s. 58.

charakter połączonych ze sobą podsystemów cząstkowych tworzących łącznie złożony i funkcjonalnie wyodrębniony system komunikacyjny, w obrębie którego następuje przekazywanie i wytwarzanie informacji determinujących procesy poznawcze jednostek podejmujących decyzje prawotwórcze<sup>91</sup>. To, co jest cechą wyróżniającą komunikacyjnego modelu tworzenia prawa, przejawia się w dwóch aspektach – podmiotowym i decyzyjnym. „Komunikacyjne ujęcie tworzenia prawa podkreśla konieczność odróżnienia prawodawcy w rozumieniu juretycznym od prawodawcy w sensie zinstytucjonalizowanego procesu komunikacyjnego oraz od prawodawcy w rozumieniu faktycznym. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z idealną konstrukcją prawną, w drugim chodzi o funkcjonalnie powiązana sieć instytucji, które biorą udział w wytwarzaniu aktu prawnego, a w trzecim mamy do czynienia z grupą historycznych jednostek pełniących określone funkcje w procesie prawotwórczym i podejmujących określone decyzje<sup>92</sup>.”

Podsumowując tę krótką charakterystykę modeli tworzenia prawa należy zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, modele te mają różny status. „Obok modeli teoretycznych w prawoznawstwie funkcjonują również liczne modele normatywne tworzenia prawa. Istotą takich modeli jest nie tylko opisanie rzeczywistych cech lub własności procesu tworzenia prawa, ale określenie, jakie cechy lub własności powinien mieć sam proces prawotwórczy lub jego efekty<sup>93</sup>”. Nie negując opinii, w której podkreśla się, że w praktyce większość modeli tworzenia prawa, funkcjonujących we współczesnym prawoznawstwie, ma charakter mieszany<sup>94</sup>, wskazać należy na szczególną rolę modeli normatywnych. Modele te tworzą swoistego rodzaju zbiór postulatów i dyrektyw, które mają być użyteczne przy tworzeniu prawa<sup>95</sup>. Po drugie proponowane modele są w różnym stopniu jednostronne. Nadmiernie eksponują przyjmowane założenia, a poza nielicznymi wyjątkami, są konstruowane bez wskazania relewantnych warunków proceduralnych i instytucjonalnych, umożliwiających lub gwarantujących ich realizację.

<sup>91</sup> W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych...*, *op. cit.*, s. 235.

<sup>92</sup> *Ibidem*, s. 234.

<sup>93</sup> *Ibidem*, s. 230.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> Typ modeli wykorzystywanych do analizy tworzenia prawa nie różni się do kategorii modeli wykorzystywanych w naukach społecznych. Podstawowe modele to: model deskryptywny, normatywny, eksplanacyjny. Cecha charakterystyczną dla modeli tworzenia prawa jest to, że bardziej niż w innym obszarze, „konotacje” normatywne są silniejsze, w odniesieniu do modelu deskryptywnego i eksplanacyjnego. Szerzej zagadnienie modelowania w naukach społecznych i prawnych omawiam w: T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa...*, *op. cit.*

Niezależnie od tego, którą formę refleksji nad tworzeniem prawa będziemy analizowali, na plan pierwszy wysuwa się proste stwierdzenie – w każdej koncepcji teoretycznej procesu tworzenia prawa, zawarty jest postulat działania, którego efektem ma być tworzone prawo o określonych cechach. Mówiąc inaczej, w każdym wypadku, nawet jeśli prezentowany model ma charakter deskryptywny, mamy do czynienia z jakąś, chociażby załączkową normatywnością, z domniemaniem adresowania jej do wyróżnionych podmiotów. To uzasadnia próbę przedstawienia tworzenia prawa w postaci procesów decyzyjnych.

### 6. Tworzenie prawa jako proces decyzyjny

#### 6.1. Charakterystyka tworzenia prawa jako procesu decyzyjnego

Podjęwając próbę charakterystyki procesu decyzyjnego, wychodząc poza oczywiste i banalne stwierdzenie, że tworzenie prawa wyraża się w konkretnych decyzjach, stajemy wobec wielu problemów. Dotyczą one zarówno klasyfikacji decyzji od strony podmiotowej i przedmiotowej, sposobu podejmowania decyzji, przesłanek, jak i wielu innych kwestii. Dyskutowany problem nie jest nowy, jednakże zachodzi pytanie jak współcześnie powinna być prowadzona analiza decyzji prawotwórczych. Czy i w jakim zakresie teoretyczne ustalenia dotyczące procesów decyzyjnych, funkcjonujące w innych dziedzinach wiedzy, mogą być wykorzystywane w analizie legislacji i jaka jest ich użyteczność.

W opracowaniach naukowych, w których problem decyzji jest silnie eksponowany i stanowi podstawę formułowania hipotez badawczych, mówić możemy o dwóch ujęciach tego problemu od strony teoretycznej. Pierwsze ambitne, ale trudne do wykonania, związane jest z podejmowanymi próbami sformułowania „decyzyjnej teorii tworzenia prawa”. W drugim ujęciu głównym wątkiem jest konstruowanie decyzyjnych modeli tworzenia prawa.

We wstępnej charakterystyce projektu decyzyjnej teorii tworzenia prawa wskazać można, że jest to próba kompleksowego przedstawienia mechanizmów decyzji prawotwórczych, przy zastosowaniu dorobku teorii organizacji i teorii decyzji. Wykorzystując dorobek teorii organizacji M. Pękała, w pracy doktorskiej, wskazuje na powiązanie występujące między dwoma podstawowymi kierunkami teorii decyzji, klasycznym i sytuacyjnym, z ogólnymi poglądami na to, czym jest organizacja i jak powinno się ją badać. Poglądy te, przedstawiane w postaci metafor, ściśle korespondują z kontekstem procesu decyzyjnego. Mechanistyczna metafora organizacji wiąże się z jej wizją jako odgórnie zaprojektowanej i sprawnie działającej maszyny, a z tym łączy się

klasyczne podejście w teorii decyzji. W ramach tego nurtu podstawowym zagadnieniem jest dążenie do osiągnięcia maksymalnego stopnia racjonalności wszelkiej działalności organizacyjnej, a w szczególności do stworzenia mechanizmów obiektywnie racjonalnego podejmowania decyzji<sup>96</sup>. Ważną mutacją tego podejścia jest koncepcja ograniczonej racjonalności, szeroko omawiana na podstawie prac H. Simona, której istotą jest przyznanie, że w procesie decyzyjnym decydent nie jest w stanie znaleźć obiektywnie najlepszego rozwiązania, poszukuje zatem wariantu spełniającego minimalne kryteria satysfakcji. W tej sytuacji głównym przedmiotem rozważań powinno być „badanie ograniczeń racjonalności procesów decyzyjnych, a nie tworzenie iluzji dążenia do racjonalności obiektywnej”<sup>97</sup>.

Kanwą dla podejścia sytuacyjnego w teorii decyzji, jest metafora organiczna, której istotę stanowi porównanie organizacji do organizmu. Ujęcie mechaniczyczne zastąpione zostaje ujęciem systemowym, natomiast statyczne – dynamicznym. W konsekwencji tak traktowane organizacje postrzegane są jako bardzo zróżnicowane, ponieważ działają w niejednorodnym i zmiennym otoczeniu. Istotą procesów decyzyjnych nie jest szukanie rozwiązania optymalnego, ale obiektywnie najlepszego w elastycznym reagowaniu na sytuację. Ważnym spostrzeżeniem jest stwierdzenie, że nie ma idealnych wzorów, które da się zastosować w każdych warunkach<sup>98</sup>. Dotyczy to także wzorów podejmowania decyzji. „Zwolennicy podejścia sytuacyjnego skupiają swoją uwagę przede wszystkim na analizach zmiennych sytuacyjnych pozwalających określić najlepszy w danym przypadku sposób podejmowania decyzji (metadecyzja o organizacji procesu decyzyjnego)”<sup>99</sup>. Wykorzystując założenia podejścia sytuacyjnego procesów decyzyjnych, cytowany autor przedstawia koncepcję modelu pola decyzyjnego ustawodawcy, które stanowi „zakres uwarunkowań jakie powinny być wzięte pod uwagę w ramach procesu decyzyjnego i determinujących poszczególne jego etapy”<sup>100</sup>.

Gdyby ogólne ustalenia teorii organizacji i teorii decyzji miały wyznaczać kierunek dla formułowania decyzyjnej teorii tworzenia prawa, to najbardziej użyteczną wydaje się próba konstruowania kryteriów i zasad optymalizacji decyzji legislacyjnych. Problem złożonych i różnorodnych

<sup>96</sup> M. Pękala, *Tworzenie prawa w świetle sytuacyjnej teorii decyzji – śladami myśli Stanisława Erlicha*, niepublikowana rozprawa doktorska napisana w katedrze Socjologii Prawa WPiA UJ, Kraków 2013, s. 91.

<sup>97</sup> *Ibidem*, s. 105.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 118.

<sup>99</sup> *Ibidem*, s. 269.

<sup>100</sup> *Ibidem*, s. 270.

uwarunkowań decyzji legislacyjnych jest poniekąd oczywisty i przesądza o ich wielokryterialności. Istotą procesu decyzyjnego (jeśli decyzja nie ma być przekształcona w jednokryterialną) jest konieczność ich uwzględnienia i pogodzenia. Argumenty decyzyjne wysuwane przez zróżnicowane podmioty, wytyczające cele, ale uczestniczące również w ukierunkowanych działaniach politycznych oraz argumenty umocowane w systemie prawnym, w zasadach prawa, nie mogą być traktowane ani rozłącznie, ani z zadekretowaną przewagą. Warunkiem tworzenia dobrego prawa jest ich korelacja przy podejmowaniu decyzji prawotwórczych. To wyznacza kierunek optymalizacji decyzji. Jest to optymalizacja wielokryterialna. Występuje wtedy, gdy przesłanką decyzji jest więcej niż jedno kryterium, a ich uwzględnianie oparte jest na ustalanych proporcjach, jakie określa się mianem wag. Ten typ decyzji, przejrzysty np. w propozycjach rozwiązań technicznych, znany w analizie zachowań na ekonomicznym rynku, zależeć może zastosowanie również w analizach decyzji prawotwórczych. Dla tworzenia prawa, realizowanego według postulatu i normatywnego modelu optymalizacji wielokryterialnej, istotne mogą być dyrektywy wynikające z następujących zasad:

1. Zasada wielokryterialności. W każdym z etapów cyklu prawotwórczego decyzje podejmowane są przy uwzględnieniu wielu kryteriów. W założeniu decyzja nie jest jednokryterialna.
2. Zasada wielopodmiotowości. W każdym z etapów cyklu prawotwórczego, w procesie przedstawiania kryteriów i argumentacji na ich rzecz, uczestniczy wiele podmiotów. Zasada ta oznacza, że należy dopuścić do gry /stworzyć instytucjonalne warunki/ i dać możliwość przedstawienia stanowiska różnym podmiotom.
3. Zasada ważenia. Zastosowanie wag i ważenie rangowanych kryteriów, w podejmowanych decyzjach na każdym z etapów cyklu prawotwórczego. Zastosowane „rangi” i „wagi” mają siłę przechodnią w ramach poszczególnych etapów.
4. Zasada optymalizacji wielopunktowej. Z uwagi na to, że decyzje są podejmowane w wielu punktach, dyrektywy optymalizacji muszą być konsekwentnie stosowane w każdym z nich.
5. Zasada sformalizowanego komunikowania decyzji. Na poszczególnych etapach cyklu prawotwórczego podejmowane decyzje powinny przybierać postać sformalizowanego komunikatu i zawierać uzasadnienie.
6. Zasada proceduralnego (prawnego) uregulowania zależności wiążących sformalizowane decyzje pomiędzy punktami/etapami procesu prawotwórczego.

7. Kontrola respektowania zasad. Realizacja określonych wyżej dyrektyw/zasad, winna podlegać kontroli (niezależnej), wraz z możliwością określenia konsekwencji dla procesu prawotwórczego za ich naruszenie.

W drugim ujęciu, w którym głównym wątkiem jest konstruowanie decyzyjnych modeli tworzenia prawa, przedstawia się ono jako „zespół czynności składających się na proces decyzyjny prowadzący do sformułowania przepisów prawa”<sup>101</sup>. W charakterystyce decyzyjnych modeli tworzenia prawa W. Cyrul, powołując się na J. Wróblewskiego, wskazuje, że wśród modeli decyzyjnych tworzenia prawa wyróżnia się modele informacyjno-decyzyjne i proceduralno-decyzyjne tworzenia prawa<sup>102</sup>. Model informacyjno-decyzyjny jest rodzajem modelu cybernetycznego, a tworzenie prawa jest w nim traktowane jako proces celowy, w obrębie którego prawodawca przekształca informacje wejściowe na informacje wyjściowe. Model proceduralno-decyzyjny opisuje faktyczne stadia podejmowania decyzji, które są wyznaczone przez regulację prawną<sup>103</sup>.

Tak scharakteryzowane modele poddane są krytyce. Pierwszy z tego powodu, że model ten nie wyjaśnia „...ani jak informacja staje się wiedzą, ani jak wiedza opisowa ma zostać przekształcona w wiedzę instrumentalną”. Drugi, za brak spójności kryteriów i trafności wyszczególnienia poszczególnych elementów modelu. „Za nietrafne należy również uznać traktowanie poszczególnych elementów modelu jedynie jako etapów procesu decyzyjnego. Analiza komunikacyjna współczesnych procesów tworzenia prawa skłania raczej do wniosku, że każdy z tych etapów winien zostać rozpatrywany jako osobny układ decyzyjny, stanowiący konieczny lub fakultatywny element całego procesu stanowienia prawa, a tym samym odpowiednio jako bezwzględny lub względny warunek jego przebiegu i skuteczności”<sup>104</sup>.

W konfrontacji z wyżej przedstawionymi uwagami, na obecnym etapie badań nad tworzeniem prawa, bardziej realna perspektywa, to próba charakterystyki typów decyzji prawotwórczych, ich sekwencji, przesłanek, rangi, czyli możliwie pełnej gamy elementów pozwalających na jak najpełniejsze przedstawienie „prawotwórczego procesu decyzyjnego”. Dobrym punktem wyjścia do wstępnej charakterystyki procesu decyzyjnego jest charakteryzowany wcześniej racjonalny model tworzenia prawa. Przypomnijmy, że

<sup>101</sup> W. Cyrul, *Wpływ procesów komunikacyjnych...*, op. cit., s. 231.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 232–233.

w konstrukcji modelu, racjonalność przejawia się w działaniach, które dają się wyodrębnić i stanowią podstawę wydzielenia, często krytykowanych, etapów procesu prawotwórczego<sup>105</sup>. Są to następujące etapy: określenie i sprecyzowanie celu, ustalenie prawidłowości wiążących wyznaczony cel z możliwymi do użycia środkami, wybór grupy środków prawnych potencjalnie użytecznych, wybór określonego środka, ustanowienie przepisów.

### 6.2. Cykl tworzenia prawa i jego etapy

Zależność charakteru decyzji od faz tworzenia prawa jest, jak się wydaje, oczywista, a zatem wydzielenie jego poszczególnych etapów ułatwia i porządkuje typologię decyzji prawotwórczych. Najbardziej istotne wydaje się wydzielenie dwóch faz. W opracowaniach z zakresu prawoznawstwa oddziela się fazę prelegislacyjną od fazy legislacyjnej. Do pierwszej zalicza się te działania, które polegają na podejmowaniu decyzji politycznych stymulujących proces tworzenia prawa i działania prowadzące do opracowywania projektu aktu normatywnego. Do drugiej, działania ustanawiania aktu normatywnego. Propozycja bardziej rozbudowanego modelu przedstawiana jest następująco: „W ujęciu modelowym proces tworzenia prawa może mieć strukturę trójczłonową, na którą składają się działania różnego typu. Człon pierwszy obejmowałby działania podejmowania decyzji politycznej, człon drugi – działania związane z opracowywaniem projektu (projektów) aktu normatywnego, natomiast człon trzeci – procedurę legislacyjną, czyli działania ustanawiania i publikacji aktu. Ustalenia polityczno-prawne występują w pierwszym typie działań. Ich udział w pozostałych typach działań zależy od rodzaju systemu politycznego, w jakim dany proces legislacyjny ma miejsce, i w konsekwencji – od rodzaju tego procesu”<sup>106</sup>.

O tym co poprzedza przygotowanie aktu normatywnego (najwcześniejsza część procesu prawotwórczego) na gruncie prawoznawstwa pisze się niewiele<sup>107</sup>. Choć na tym etapie podejmowane są niezmiernie ważne

<sup>105</sup> „Za nietrafne należy również uznać traktowanie poszczególnych elementów modelu jedynie jako etapów procesu decyzyjnego. Analiza komunikacyjna współczesnych procesów tworzenia prawa skłania raczej do wniosku, aby każdy z tych etapów rozpatrywać jako osobny układ decyzyjny, stanowiący konieczny lub fakultatywny element całego procesu stanowienia prawa, a tym samym odpowiedni jako bezwzględny lub względny warunek jego przebiegu i skuteczności. Taka interpretacja wydaje się przy tym zgodna z formalną strukturą modelu proceduralno-decyzyjnego, który wyraźnie zakłada, że każdy etap procesu tworzenia prawa kończy się decyzją cząstkową determinującą jego przerwanie lub kontynuację”, *ibidem*, s. 233.

<sup>106</sup> A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 113.

<sup>107</sup> W szerszym zakresie, omawiane zagadnienie dotyczy źródeł prawa w znaczeniu materialnym. Na gruncie prawoznawstwa nie są to jednak zagadnienia szeroko omawiane.

działania i decyzje, a zapadające rozstrzygnięcia mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia tworzenia prawa i jego treści, lecz stosunkowo mniej rygorystycznie traktowane są kwestie proceduralne i respektowania przyjętych standardów. Analizując proces prawotwórczy w Polsce oraz jego etapy, wskazać można na wyraźną linię demarkacyjną między działaniami podejmowanymi od momentu skorzystania z uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej, a tym wszystkim, co poprzedza moment złożenia w Sejmie projektu ustawy. W literaturze spotykamy się z różnymi określeniami tak wydzielonych części procesu prawotwórczego. W dogmatyce prawa konstytucyjnego ta wstępna część procesu prawotwórczego jest wyraźnie oddzielana i traktowana w kategoriach „inspiracji”<sup>108</sup>. Dwuczłonowy podział procesu prawotwórczego i wyróżnienie etapu legislacyjnego i prelegislacyjnego, chociaż uzasadniony na gruncie przepisów konstytucyjnych, jest bardzo ogólny i nie uwzględnia specyfiki działań, podejmowanych decyzji, w pełnym wymiarze.

Ujmując proces tworzenia prawa w kontekście wyróżnienia poszczególnych faz jego tworzenia napotykamy na problemy, które wymagają bardziej wnikliwej analizy ich wewnętrznej struktury. W uproszczeniu strukturę tą przedstawić można w postaci skonkretyzowanych etapów. Proces prawotwórczy i jego etapy przedstawia schemat 1. Pragnę zwrócić uwagę, że wyróżnione etapy procesu są nie tylko ściśle powiązane, ale zachowują także „strukturę dynamiczną” w tym sensie, że np. stosowanie prawa, które jest umieszczone poza ostatnim etapem jego tworzenia, może i niewątpliwie wpływa na decyzje podejmowane na etapach wcześniejszych<sup>109</sup>.

---

Przyjmuje się, że źródłami prawa w znaczeniu materialnym są obiektywne, realnie zachodzące procesy i zjawiska społeczne, polityczne i ekonomiczne. Motywy decyzyjne powinny odzwierciedlać ten stan, ale, wielokrotnie, jest on błędnie diagnozowany lub niedokładnie zbadany. Pomijam możliwe manipulowanie motywem, usprawiedliwiającym podejmowane decyzje polityczne.

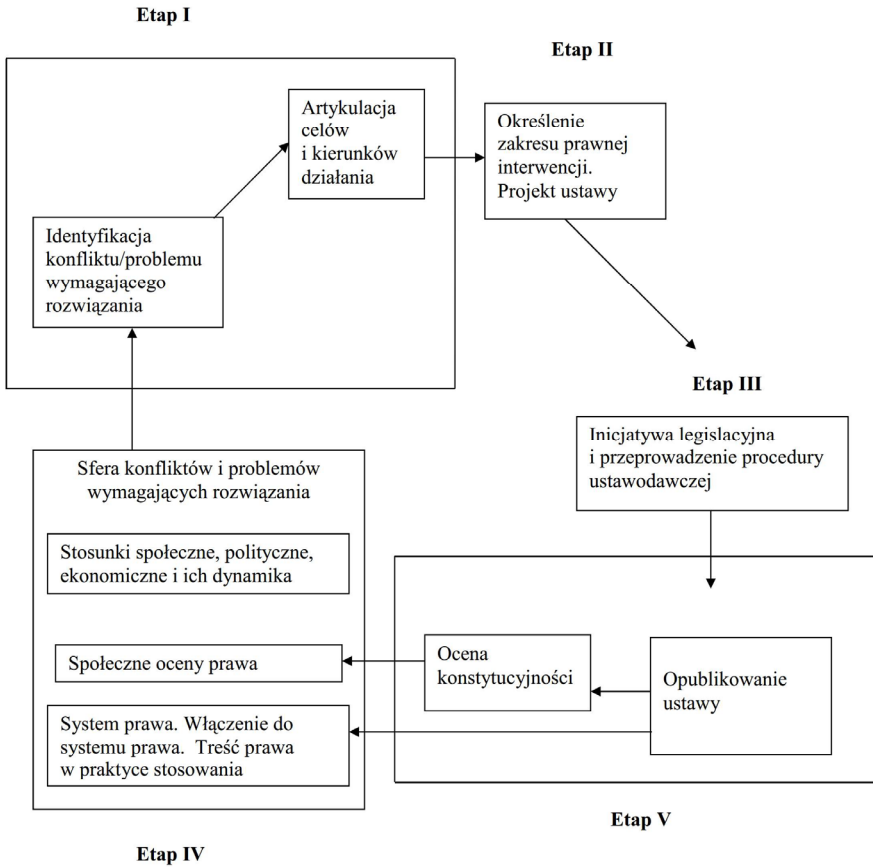
<sup>108</sup> W kwestiach impulsu prawotwórczego zarysowane jest wyraźnie stanowisko, stwierdzające, że zgodnie z ustaloną od dawna praktyką i doktryną, inicjatywa ustawodawcza rozumiana jest jako „prawo przedkładania Sejmowi projektu ustawy z takim skutkiem prawnym, że organ ten obowiązany jest projekt rozpatrzyć w przewidzianej ku temu procedurze”. I dalej „Nie jest więc inicjatywą ustawodawczą stosowanie różnych form inspirowania wydania ustawy, np. poprzez apele, skargi na ustawodawstwo, oddziaływania polityczne”. Tryb uchwalania ustaw przez Sejm w świetle nowej konstytucji i regulaminu Sejmu, A. Szmyt, *Raport nr 113*, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-113.htm>, s. 1.

<sup>109</sup> R. Hauser, *Wpływ orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na tworzenie projektów ustaw. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).



# I. Zagadnienia teorii tworzenia prawa

Schemat 1. Cykl tworzenia prawa i jego etapy



Wydzielenie poszczególnych etapów procesu prawotwórczego porządkuje i ułatwia przeprowadzenie analizy, ale stanowi tylko wstępny zabieg. Dla jej przeprowadzenia, niezależnie od tego czy korzystamy w niej z modelu deskryptywnego, eksplanacyjnego, czy konstruujemy model normatywny, wymagane jest zastosowanie odpowiednich narzędzi analizy, przyjęcia określonej koncepcji badania<sup>110</sup>. Faktycznie jest to wskazanie najważ-

<sup>110</sup> „Analiza decyzyjna” procesu tworzenia prawa wydaje się być współcześnie najbardziej użyteczna dla charakterystyki legislacji, w trzech podstawowych wymiarach. Deskryptywnym – czyli opisu jak faktycznie przebiega tworzenie prawa, kto i w jakim zakresie podejmuje najważniejsze decyzje. Normatywnym, bo pozwala na konstrukcję postulowanej struktury procesu decyzyjnego, wskazania preferencji dla określonego typu decyzji, alternatywnych wyborów i ich konsekwencji. Eksplanacyjnym, bo pozwala na wyjaśnienie, które z podejmowa-

niejszych elementów konstrukcji modelu, dostosowanych do przedmiotu badania. Najprostszy narzędnikiem jest kategoryzacja elementów badanego zjawiska. W wypadku procesu tworzenia prawa, który nie jest jednolity ani instytucjonalnie ani proceduralnie, jest to zabieg, który musi uwzględniać specyfikę poszczególnych etapów. Dla pierwszego etapu, w który ma miejsce identyfikacja konfliktu/problemu, wskazanie takich wyodrębnionych elementów, inicjujących cykl decyzji prawotwórczych, jest trudne. Z tego względu, stosunkowo niewiele miejsca w literaturze przedmiotu poświęca się temu etapowi, chociaż ma on istotne znaczenie dla całości procesu tworzenia prawa.

### 6.3. Działania i decyzje podejmowane w fazie prelegislacyjnej

W całym cyklu tworzenia prawa charakterystyka działań i decyzji podejmowanych w pierwszym etapie fazy prelegislacyjnej nastrocza dużo kłopotów ze względu na relatywnie niski stopień formalizacji. Tylko niektóre z nich są proceduralnie limitowane. Brak sformalizowania oznacza również ograniczone możliwości „odtworzenia” nie tylko treści poszczególnych, cząstkowych decyzji, ale również schematu „porządkującego”, sekwencji podejmowanych działań.

Generalnie na tym etapie można mówić o pojawianiu się impulsów prawotwórczych. „Impulsy do podjęcia prac legislacyjnych wychodzą na ogół od polityków, kierownictwa resortu, grup interesów, znacznie rzadziej od organizacji społecznych – pisze S. Wronkowska”<sup>111</sup>. Problem polega na przekształceniu takiego impulsu w decyzję i określeniu rodzaju tej decyzji. W cytowanej wyżej wypowiedzi wskazuje się na podejmowanie decyzji politycznych. Idąc tym tropem odwołać się można do analiz politycznego procesu decyzyjnego. Próby oparcia się na wielu typologiach decyzji politycznych, ich definicjach, sięganie do ich rozbudowanych kategorii, ze względów podmiotowych i przedmiotowych, niewiele wnosi do interesującego nas problemu. Teoria decyzji politycznych (niezależnie od tego że jest skomplikowana i problematyczna), stanowiąca istotną część teorii polityki, jest ukierunkowana na rozwiązywanie innych problemów. Próba wykorzystania tych ustaleń do analizy procesu prawotwórczego może tylko bardziej zaciemnić sprawę.

Pozostając przy podstawowym wymiarze procesu prawotwórczego, czyli ustawodawstwie, kwestia zasadnicza jest tylko pozornie prosta. Chodzi o odpowiedzi na pytania: czy podejmowane decyzje, stanowiące impuls le-

---

nich decyzji, przez kogo i w jakich warunkach, wpłynęły w sposób decydujący na określoną treść prawa.

<sup>111</sup> S. Wronkowska, *Raport...*, *op. cit.*, s. 13.

gislacyjny, są podmiotowo i proceduralnie możliwe do określenia? Czy są to autonomiczne decyzje podmiotu władczego, czy w wyniku istniejących relacji innych podmiotów? Jakie problemy czy konflikty są przedmiotem decyzji identyfikacyjnej? Jak te decyzje są uzasadniane i czy motyw wytyczenia konkretnego celu są zgodne z podstawami/przesłankami?

### **6.3.1. Identyfikacja problemów / konfliktów w kwestiach społecznych i politycznych**

Identyfikacja problemów/konfliktów w kwestiach społecznych, politycznych i ekonomicznych jest działaniem politycznym przynajmniej w tym znaczeniu, że dokonywanie takiego rozpoznania i wyrażone oceny mają, lub potencjalnie mogą mieć, konsekwencje polityczne. To nakazuje zwrócić uwagę na rolę i pozycję poszczególnych podmiotów wynikającą z konstrukcji systemu politycznego. Organizacja współczesnych demokratycznych systemów politycznych ukształtowała się w oparciu o uznaną rolę partii politycznych, zwłaszcza tych efektywnie uczestniczących w walce o władzę polityczną i jej sprawowanie. Partie polityczne są w strukturze każdego systemu demokratycznego wyznacznikiem podmiotowej strony władzy, konstytuowanej w oparciu o procedury wyborcze. W efekcie znajduje to konkretny wyraz w wymiarze personalnym, w łączeniu pozycji zajmowanych w partiach z pozycjami zajmowanymi w instytucjach władzy w państwie.

Znacząca partia polityczna, czy ugrupowanie polityczne, o realnej sile mierzonej skalą wyborczego poparcia, jest podmiotem, który znajduje się w „szczególnej pozycji” jeśli chodzi o identyfikację problemów i określanie celów. Ta szczególna sytuacja polega na presji wyborczej. Presja wyborcza wymaga takiego postępowania, które przekona do siebie jak najszerszy krąg wyborców, skłonnych oddać głos w najbliższych wyborach. To wpływa na wyznaczenie kategorii problemów czy konfliktów wymagających rozwiązania. Decyzje, które mają bezpośredni wpływ i istotne znaczenie, podejmowane są wśród wpływowych gremiów rządzących partii politycznych. Tam się rozstrzyga, które z politycznie wyznaczonych celów będą realizowane z wykorzystaniem instrumentów prawnych. Często rozstrzygnięcia są wynikiem ulegania presji społecznej, oddziaływaniem mediów i nie mają wiele wspólnego z racjonalnym, politycznym wyborem. Przykładem może być zjawisko „populizmu penalnego” nasilające się najczęściej pod wpływem jednostkowych zdarzeń, np. szczególnie okrutnych zbrodni<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Wszechstronną analizę tego zjawiska przeprowadziła M. Szafrąńska w pracy „Wpływ penalnego populizmu na tworzenie prawa. Perspektywa mediocentryczna”, niepublikowana rozprawa doktorska, napisana w katedrze Socjologii Prawa WPIA UJ, Kraków 2014.

Inne zjawisko dotyczy sprawowania władzy lub dążenia do zdobycia władzy przy wykorzystaniu manipulacji występującej w wielu postaciach<sup>113</sup>. Manipulacja prowadzi do stworzenia wyobrażenia problemu/konfliktu i wynikających stąd konsekwencji zagrożenia realnego interesu społecznego. Problemem identyfikowanym staje się wtedy ten „wygenerowany konflikt”, ale postrzegany jako realne zagrożenie interesu społecznego. Ekspozowana jest przy tym konieczność jego rozwiązania przy pomocy interwencji prawnej.

W fazie prelegislacyjnej, przy identyfikacji problemów, które wymagają rozwiązania prawnego, występują kwestie przedmiotowe, które warto zasignalizować. Pierwsza dotyczy wydzielonej kategorii problemów społecznych, politycznych lub ekonomicznych, których zidentyfikowanie stanowi podstawę do dalszych działań prawotwórczych. Mówiąc wprost, chodzi o odpowiedź na pytanie co może być przedmiotem ingerencji prawnej? Współcześnie, gdy stopień ingerencji prawa w relacje społeczne jest znaczny, gdy system norm prawnych coraz częściej zastępują inne systemy normatywne, łatwiej byłoby mówić o tych obszarach i wskazywać na sytuacje, które nie stanowią zainteresowania prawodawcy ich uregulowaniem. Materialne źródła prawa w znaczeniu przyczyn i obszaru podejmowanych ingerencji prawnych są praktycznie nieograniczone. Jediną tamą są granice władzy politycznej, wyznaczonej prawami podmiotowymi – podstawowymi prawami człowieka.

Druga kwestia dotyczy swoistego rodzaju aktywności w „wyszukiwaniu” problemów, dla których, w opinii konkretnych podmiotów, jedynym możliwym rozwiązaniem jest tworzenie regulacji prawnych. Nie wymaga szerszego uzasadnienia teza, że w okresie transformacji systemowej, zwłaszcza tak głębokiej jak ta, która dokonała się w Polsce po 1989 roku, zarówno ilość problemów, konfliktów, jak i ich intensywność, była unikatowa. Wszystkie stanowiły impuls do podjęcia działań prawotwórczych i zdeterminowały proces legislacji. Niezależnie od tego, że stanowi to szczególnego rodzaju materiał badawczy, pozwalający na weryfikowanie wielu hipotez związanych z procesem tworzenia prawa, można mówić o wytworzeniu się pewnej rutyny traktowania otaczającej rzeczywistości jako wymagającej wciąż totalnej przebudowy przez wprowadzenie nowych regulacji, we wszystkich sferach życia.

---

<sup>113</sup> Por. G.C. Woodward, *Politics & the Public Trust*, [w:] R.E. Denton Jr., G.C. Woodward, *Political Communication in America*, Prager, New York 1990.

### 6.3.2. *Impulsy prawotwórcze wewnętrzne – problemy występujące w ramach systemu prawnego*

Tworzenie prawa wiąże się również z innym zagadnieniem dotyczącym impulsów dla decyzji zapadających na etapie prelegislacyjnym. Podstawą jest wyróżnienie problemów, występujących w ramach systemu prawnego. Tego typu impulsy mogą występować w dwóch zasadniczych postaciach. W węższym znaczeniu konflikt/problem wewnętrzny, należący do systemu prawnego, a stanowiący impuls do podjęcia działań legislacyjnych, może mieć charakter czysto prawny (strukturalny), uzasadniony spójnością i koherencją systemu. W szerszym, jest skorelowany ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu systemu prawnego i innymi wartościami przypisywanymi prawu, np. efektywnością prawa. Rozpoznanie tych impulsów i przekształcenie ich w określony ciąg decyzji należy do wyróżnionych podmiotów. Identyfikacja wewnętrznego, tzn. należącego do systemu prawa, problemu jest domeną prawników, instytucji i organów państwa, niekoniecznie bezpośrednio zaangażowanych w proces prawotwórczy, ale oczywiście także i tych ostatnich. W tym wypadku mamy do czynienia z różnymi kategoriami problemów (kwestie wewnętrzne systemu prawa, kwestie wewnętrzne w ramach gałęzi prawa), co przekłada się na działania wyodrębnionych podmiotów.

Do pierwszej grupy zaliczyć można postulaty dotyczące regulacji prawnych (wymaganych – wskazanych) płynące od takich podmiotów, które posiadają szczególnie uprawnienia w tym zakresie. W tym wypadku mamy do czynienia z impulsem nie tylko zinstytucjonalizowanym, ale także sformalizowanym. Jest on przedstawiany w określonej formie, kierowany do jednoznacznie określonego organu, w określonym trybie. Najlepszym przykładem takich impulsów są zalecenia i postulaty *de lege ferenda* kierowane przez Najwyższą Izbę Kontroli. Instytucjonalnymi impulsami odgrywającymi ważną rolę są orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Takimi zinstytucjonalizowanymi postulatami, ale o nieco innym charakterze są również te, które są zawarte w orzecznictwie sądów, a szczególnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>114</sup>. Za impulsy dotyczące zmiany bądź tworzenia prawa o charakterze instytucjonalnym uznać można również te, które są formułowane przez korporacje prawnicze i ich organy. Z punktu widzenia omawianego zagadnienia, istotna rola tych impulsów polega na tym, że wskazują bardzo konkretny obszar regulacji prawnej zawierający takie braki lub błędy, które ze względów systemowych muszą

---

<sup>114</sup> Zob.: R. Hauser, *Wpływ orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na tworzenie projektów ustaw. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

bądź powinny być wyeliminowane, lub takie, które dezorganizują praktykę stosowania prawa.

Do drugiej grupy zaliczyć można impulsy prawotwórcze, których źródłem jest nauka prawa, głównie dogmatyka prawa<sup>115</sup>. Problem ten jest jednak bardzo złożony. Z jednej strony korzystanie z ustaleń nauki prawa w określaniu treści i zakresu interwencji prawnej wydaje się niezbędne. Z drugiej – efektywne włączenie tych ustaleń do procesu tworzenia prawa jest trudne. Zaznaczyć należy, że nie polega to tylko na powiększającej się luce między postulowanym modelem tworzenia prawa, w którym nauce prawa przypisuje się uprzywilejowaną pozycję, a praktyką procesu prawotwórczego. Jest to raczej problem stopnia realnego oddziaływania naukowych dokonań w obszarze szeroko rozumianego prawoznawstwa, a zwłaszcza dogmatyki prawa, na kształt tworzonego prawa. Kwestia powiązania rezultatów badań naukowych i formułowanych postulatów, dotyczących treści prawa z konkretnymi decyzjami podejmowanymi przez uprawnione podmioty, jest bardzo złożona. W organizacji procesu prawotwórczego nie występują zinstytucjonalizowane formy inkorporowania postulatów doktryny, dotyczących zmian w prawie lub tworzeniu prawa. Takie postulaty mogą mieć jedynie charakter pomocniczy, wskazywać kierunek wyboru lub poszerzać pole decyzyjne podmiotu, któremu przysługują określone kompetencje prawotwórcze. Z punktu widzenia praktycznego najbardziej interesujące wydaje się być rozwiązanie i praktyka formułowania postulatów *de lege ferenda*<sup>116</sup>. Ich skuteczność jest jednak problematyczna. Zwiększenie tej skuteczności jest możliwe przy spełnieniu podstawowych warunków. Bezpośrednie dotarcie do podmiotów uczestniczących w tworzeniu prawa może i powinno być wyznacznikiem działania. Określenie „dobrego adresata” jest zawsze wyznaczone „konkretną sytuacją”. Ponadto, jeśli proponowane rozwiązania *de lege ferenda* mają być brane pod uwagę w toku podejmowanych decyzji, należy je wzmocnić i „obudować” takim zestawem argumentów, który potencjalnie maksymalnie zwiększy szansę wyboru przedstawianych propozycji na wszystkich etapach procesu decyzyjnego.

<sup>115</sup> Szerzej: T. Biernat, *Miejsce doktryny prawniczej w procesie tworzenia prawa*, „Studia Prawnicze. Rozprawy Materiały” 2007, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.

<sup>116</sup> Zdeterminowanie i ukierunkowanie działania w kwestiach określających zmiany w treści prawa z przyczyn wewnętrznych, merytorycznych, odnoszących się do treści obowiązującego prawa, funkcjonujących instytucji prawnych, oraz ich adekwatności względem potrzeb ujawnianych przez realizację szeroko rozumianych stosunków społecznych. Związek, który występuje między działaniami prowadzącymi do zmiany prawa a oceną jego aktualnego stanu jest w tym wypadku rozstrzygający. Podstawą tej oceny i określenia przydatności obowiązujących uregulowań jest stosowanie prawa.

Rozważając problem realnego wpływu na zmiany w prawie w oparciu o proponowane rozwiązania *de lege ferenda*, należy podkreślić inne zjawisko. Jest nim nadmierna ilość tych postulatów, a w konsekwencji ich dewaluacja. W dużej mierze jest to wynik dynamiki prawa, lawinowo powiększającego się zakresu uregulowań prawnych, zawierających często problematyczne regulacje. Stwarza to możliwość przeprowadzania przez dogmatyków prawa licznych krytycznych analiz. Ich efektem jest, jak się wydaje, zbyt częste formułowanie postulatów *de lege ferenda*, nie zawsze przemyślanych i trafnych.

### 6.3.3. Określenie zakresu interwencji prawnej

Kolejnym etapem cyklu procesu tworzenia prawa, mieszczącym się w fazie prelegislacyjnej, są decyzje wyznaczające zakres interwencji prawnej. Przekształcenie impulsu prawotwórczego w cel i ustalenie kierunków działania poprzedza ten kluczowy moment decyzyjny, którym jest wybór środka realizacji wyznaczonych celów w postaci projektu konkretnego aktu prawnego. Decyzje dotyczące zakresu interwencji prawnej mogą być skonkretyzowane w postaci wyboru aktu normatywnego i przygotowania jego projektu. Mówiąc o wyborze konkretnego aktu prawnego należy mieć na uwadze decyzje podejmowane tylko przez podmiot, który ma możliwość takiego wyboru. Praktycznie dotyczy to Rady Ministrów, a w ograniczonym zakresie Prezydenta. Pozostałe podmioty inicjujące działania prawotwórcze mają do dyspozycji tylko akt normatywny w postaci ustawy.

W istocie, określenie zakresu interwencji prawnej dotyczy treści projektu aktu normatywnego. Jeśli tak, to powstaje pytanie, które decyzje są rozstrzygające. Z punktu widzenia funkcjonalnego, poszczególne elementy mają różną rangę. W ramach określonego zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy można, jak sądzę, wydzielić taką część przepisów, które decydują o istocie proponowanego rozwiązania legislacyjnego. Powstaje w związku z tym pytanie, czy w procesie decyzyjnym, obejmującym ten etap tworzenia prawa, można wydzielić decyzje, które dotyczą tej najważniejszej części aktu normatywnego –rozstrzygającej o sensie ustawy. Jest to o tyle istotny problem, że ustalenie tak wyodrębnionej decyzji ma znaczenie w kompleksowej charakterystyce całego procesu decyzyjnego, w tym, jego sekwencyjnych zależności i ewentualnych transgresji (przeskoków). Ten typ decyzji określić można jako „rdzenną decyzję legislacyjną”, która wyraża się w *ratio legis* ustawy. Inny rodzaj, możliwych do wyróżnienia, treści przepisów projektu ustawy wyodrębnić można biorąc pod uwagę ich wpływ na możliwość realizacji ustawy. Posłużmy się przykładem z ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Przyjęte w art. 5 ust. 1 rozwiązanie, po-

lega na przyznaniu świadczenia wychowawczego osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, w wysokości 500,00 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie. Równocześnie w ust. 3 art. 5 stwierdzono, że świadczenie wychowawcze przysługuje na pierwsze dziecko osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800,00 zł. Z treści przyjętego rozwiązania wynika praktycznie, że dla większości rodzin jest to świadczenie otrzymywane tylko na drugie dziecko. Taka decyzja, jak należy domniemywać, była podyktowana względami budżetowymi, mimo iż w kampanii wyborczej padały hasła „500 złotych na dziecko”. Decyzję o wprowadzeniu takiego rozwiązania i tę część przepisów ustawy określić możemy jako „decyzję krytyczną”. Nie zmienia ona sensu i celu ustawy, którym jest pomoc materialna w wychowywaniu dzieci, ale wyznacza możliwości jej zrealizowania w aktualnym stanie finansów publicznych. Próba zmiany treści tych przepisów była podejmowana na parlamentarnym etapie procesu legislacyjnego, gdy opozycja proponowała poprawkę, zgodnie z którą świadczenie miało przysługiwać każdemu dziecku, bez względu na poziom dochodów w rodzinie. Decyzją parlamentu została ona odrzucona. Krytyczna decyzja legislacyjna nie zmienia sensu, ale jest rozstrzygająca dla aktu normatywnego, np. czyni regulację ustawową niewykonalną.

Wskazane wyżej propozycje, wydzielenia konkretnych elementów treściowych z przygotowywanego projektu ustawy, stanowią tylko sugestię rozważenia możliwości przeprowadzenia takich operacji, analitycznie uzasadnionych, ale z oczywistych względów trudnych do zrealizowania. Łatwiejsze wydaje się wydzielenie cząstkowych decyzji dotyczących wyznaczenia zakresu interwencji prawnej, gdy do ich typologii wykorzystamy strukturę akty normatywnego, tym bardziej, że możemy się odwołać do ugruntowanej wiedzy na temat tej struktury. Podejmowane decyzje są także związane z funkcjonowaniem sformalizowanych dyrektyw. Dyrektywy te odnoszą się do szerokiego zakresu działań, począwszy od obowiązku wskazania w tytule czego ustawa dotyczy, precyzyjnego określenia jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego, aż do sekwencji przepisów końcowych. Na tej podstawie możemy mówić o konkretnych decyzjach, np. rozstrzygających czy niezbędne jest wprowadzenie do ustawy przepisów ustrojowych, instytucjonalnych, karnych, proceduralnych, itd. Decyzje podejmowane w tym zakresie, podobnie jak i w kolejnych etapach tworzenia prawa, „zakodowane” są w organizacji procesu legislacyjnego i charakteryzowane będą w dalszej części.

W charakterystyce podejmowanych decyzji fazy prelegislacyjnej (wstępne decyzje prawotwórcze oraz decyzje dotyczące zakresu interwencji prawnej) użyteczne mogą być ogólne dyrektywy i procedury. Korzystając z nich należy



mieć na uwadze, że ten etap prac legislacyjnych jest najmniej transparentny, najtrudniejszy do badania. Od momentu przygotowywania projektu ustawy mamy do czynienia z „kuchnią tworzenia prawa” i dużymi trudnościami wniknięcia w to, kto naprawdę i w jakim zakresie decyduje<sup>117</sup>. Takie próby podejmować można na podstawie uzasadnień dołączanych do projektów ustaw lub korzystając z innych źródeł, określanych generalnie „materiałami przygotowawczymi”. Są to jednak źródła o ograniczonej użyteczności ze względu na często występujące, formalne traktowanie wymogów sporządzenia uzasadnienia. W tym zakresie analizy procesu legislacyjnego występują dodatkowo dwa elementy. Pierwszy, i to odnosi się do wszystkich etapów tworzenia prawa, to konieczność uwzględniania „pogłębionej struktury decyzji”, co oznacza, że każda z podejmowanych decyzji „składa się” z ciągu decyzji częściowych i występujących między nimi zależności. Drugi, to konieczność uwzględniania faktu, że formalnie, proceduralnie i instytucjonalnie wyznaczone są punkty, w których potencjalnie rozstrzyga się nie tylko treść decyzji, ale podejmowane są „metadecyzje”, czyli decyzje o decyzjach.

---

<sup>117</sup> O tym najlepiej przekonały prace i ogłoszony raport komisji śledczej powołanej 10 stycznia 2003 r. przez Sejm komisja do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji.



## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

### 1. Pojęcie organizacji procesu prawotwórczego

Organizacja procesu tworzenia prawa jest zagadnieniem złożonym, zwłaszcza jeśli rozpatrujemy go w wymiarze współczesnego państwa demokratycznego i przyjętych rozwiązań ustrojowych. Pojęcie organizacji procesu prawotwórczego, rozumiane szeroko, odnosi się do grupy czynników, mających wpływ na zespół działań prawotwórczych. Istotny wpływ na te działania mają przyjęte procedury i prawnie określona struktura instytucjonalna podmiotów uczestniczących w tym procesie. Podstawowe znaczenie dla organizacji procesu tworzenia prawa ma jego wkomponowanie w rozwiązania ustrojowe i przyjętą konstrukcję sprawowania władzy politycznej. W konsekwencji tworzenie prawa jest w znacznym stopniu uzależnione od form sprawowania władzy. Trafnie charakteryzuje tę zależność S. Wronkowska pisząc, że: „Ów proces ma charakter polityczny w tym sensie, że decyzje o celach regulacji prawnych, ustanowieniu norm, ich treści i czasie ich wprowadzenia w życie podejmują instytucje sprawujące władzę. Wpływ na ten proces ma całe społeczne, kulturowe i intelektualne otoczenie, zwłaszcza rozpowszechnione wartości, tradycja, obyczaje w życiu publicznym, kultura polityczna i prawna oraz wiedza elit podejmujących decyzje”<sup>1</sup>.

W literaturze podkreśla się, że „Współczesny proces prawodawczy jest przy tym wysoce zorganizowany i składa się z wielu następujących po sobie sekwencyjnie czynności wykonywanych przez różne instytucje. Instytucje biorące w nim udział oraz reguły ich funkcjonowania są wyznaczane przez obowiązujące normy prawne i składają się na bardzo skomplikowaną procedurę prawodawczą. Rezultaty procesu prawotwórczego – konkretne akty normatywne, ich treść i ich kształt formalny – są więc wynikiem aktywności wielu ludzi lub ich zespołów: polityków mogących skutecznie inicjować

---

<sup>1</sup> S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, LXXI/2, s. 111.

i przeprowadzać prace legislacyjne, ekspertów, lobbystów, redaktorów tekstów prawnych”<sup>2</sup>.

W przypadku Polski, dodatkowa trudność w charakterystyce organizacji procesu prawotwórczego wywołana jest jego zmianami, związanymi z transformacją ustrojową. „Szczególną doniosłość miały zmiany w otoczeniu prawodawstwa, zwłaszcza zmiany aksjologii prawa, wyrażające się w ukształtowaniu nowego katalogu prawnie chronionych dóbr oraz ich hierarchii”<sup>3</sup>.

Dokładna charakterystyka wszystkich elementów konstytuujących organizację procesu prawotwórczego, występujących między nimi relacji, a także ich potencjalnych konsekwencji dla tworzenia prawa, nie jest możliwa w tym opracowaniu<sup>4</sup>. Ograniczam się w nim tylko do tych aspektów organizacji tworzenia prawa, których analiza jest kluczowa dla określenia ich wpływu na decyzje prawotwórcze, związane z tworzeniem ustaw. Są one podstawą do przedstawienia zależności między dwoma aspektami legislacji, teoretycznym i organizacyjnym, oraz próby wskazania na wiodące decyzje prawotwórcze.

## 2. Ramy ustrojowe tworzenia prawa

Punktem wyjścia dla charakterystyki organizacji procesu prawotwórczego jest określenie typu systemu i ustroju państwa. Organizacja procesu tworzenia prawa w Polsce ma konstytucyjne podstawy i jest typowa dla systemu demokratycznego, parlamentarnej formy rządów, parlamentarnej formy tworzenia prawa oraz sądowej kontroli stanowionego prawa. Charakterystyka typu parlamentarnego tworzenia prawa nie ogranicza się do podania jego podstawowych cech. Często jest podstawą do prowadzenia bardziej rozbudowanych rozważań<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 112.

<sup>4</sup> Najnowsze, kompleksowe opracowanie, które obejmuje procedury tworzenia i ustanawiania prawa zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, w szczególności procedury tworzenia i uchwalania ustaw, rozporządzeń i aktów prawa wewnętrznego (uchwał i zarządzeń) oraz aktów prawa miejscowego (uchwał i zarządzeń, rozporządzeń wojewody), a także umów międzynarodowych, jest bardzo obszerne. W ramach prezentowanej publikacji omówione zostały także zasady ogłaszania aktów prawnych, tworzenia tekstów jednolitych, jak również kwestie dotyczące konsultacji społecznych i lobbingu, immanentnie związane z procesem stanowienia prawa. J. Krawczyk, *Wprowadzenie*, [w:] *Procedury tworzenia aktów prawnych*, red. J. Krawczyk, 2014, s. IX. Warto podkreślić, że ta publikacja liczy 532 strony.

<sup>5</sup> J. Wawrzyniak, *Parlamentarny model tworzenia prawa i proponowane kierunki jego rozwoju*, [w:] *Z prac Rady Legislacyjnej. Materiały z Konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r. w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie*, „Przeгляд Legislacyjny” 2006, XIII/1(53), s. 128.

## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

Ramy „ustrojowe” tworzenia prawa, a ściślej biorąc ramy ustrojowe tworzenia poszczególnych źródeł prawa, są wyznaczone przez przyjęte rozwiązania systemowe. Podstawę ram ustrojowych określają konstytucyjne normy i zasady prawne<sup>6</sup>. Główny element ustroju tworzenia prawa stanowią konkretne instytucje/organy władzy państwa o przyznanych im kompetencjach, określających udział w tworzeniu prawa<sup>7</sup>.

Z punktu widzenia organizacji procesu prawotwórczego, szczególną rolę odgrywa podstawowa zasada ustrojowa – jednolitości lub podziału władz. Zasada podziału władz, stosowana w demokratycznym państwie, prowadzi do wydzielenia trzech podstawowych instytucji władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W Polsce, na podstawie rozwiązań przyjętych w Konstytucji, władzę ustawodawczą tworzy Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały<sup>8</sup>. Ponadto Konstytucja wprowadza organy kontroli państwa i ochrony prawa. Są nimi: Najwyższa Izba Kontroli, która jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi i działa kolegialnie;

<sup>6</sup> Normy ustrojowe odnoszone są, przede wszystkim, do ustroju politycznego. Określają podstawowe instytucje władzy na poziomie państwa i wyznaczają zasadnicze relacje między tymi instytucjami. Są to, przede wszystkim, prawne regulacje zawarte w Konstytucji. Wewnętrzny podział tych regulacji może być wprowadzony w oparciu o stopień ogólności materii, której dotyczą. Te, o najwyższym stopniu ogólności określają typ ustroju i stopień decentralizacji władzy W art. od 1 do 4 Konstytucji RP, wskazane zostało, że Rzeczpospolita Polska jest, republiką, państwem demokratycznym, jest państwem jednolitym, a zgodnie z art. 4.

1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.

2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Normy ustrojowe tej kategorii wskazują, według jakiej zasady jest realizowana władza publiczna, kto ją sprawuje. To zostało określone w art. 10:

1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Art. 15.1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

<sup>7</sup> W charakterystyce formalnej strony organizacji procesu tworzenia prawa, podstawą jest określenie podmiotów i wskazanie ich kompetencji w zakresie decyzji prawotwórczych. W pogłębionych analizach niezbędną jest charakterystyka relacji między uprawnionymi podmiotami procesu prawotwórczego, mechanizmów wewnątrz instytucjonalnych, a także innych uczestników, organizacji społecznych, profesjonalnego lobbingu i innych. W sposób oczywisty wiąże się to z regulacjami prawnymi zawierającymi procedury dotyczące podejmowania decyzji w tworzeniu prawa.

<sup>8</sup> Art. 10.

1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Rzecznik Praw Obywatelskich – stojący na straży wolności, praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Bardziej szczegółowe regulacje ustrojowe dotyczące wyróżnionych, podstawowych instytucji (organów) władzy publicznej w państwie, określają ich pozycję oraz relacje występujące między nimi. Jest to rozwinięcie i uzupełnienie regulacji ogólnych ustrojowych. Odgrywają one istotne zadanie, z punktu widzenia charakterystyki roli poszczególnych organów władz, w procesie stanowienia prawa<sup>9</sup>. Jest to szczególnie istotne przy uwzględnieniu sposobu kreowania i funkcjonowania tych instytucji w systemie parlamentarnym, skorelowanym z systemem partyjnym. Charakterystyka, w której dokonuje się analizy uwarunkowań systemowych, wynikających z konstrukcji systemu politycznego, musi uwzględniać zarówno potencjalny układ sił politycznych, jak i praktykę polityczną. Praktykę funkcjonowania różnych instytucji władzy i organów państwa, często opartej na zrutynizowanych działaniach, które mimo braku sformalizowania wpływają również na proces prawotwórczy (np. reguły powoływania składu komisji sejmowych).

Szczególny wymiar wpływu tych politycznych powiązań jest, między innymi, tak charakteryzowany: „Tworzenie prawa nie polega bowiem jedynie na kształtowaniu kompetencji samego Sejmu i Senatu, ale również odpowiednich relacji pomiędzy Radą Ministrów i Sejmem. Relacje te nie ograniczają się tylko do stosunków pomiędzy większością a opozycją, ale przede wszystkim do stosunków pomiędzy siłami politycznymi tworzącymi koalicję rządową. Oczywiście jest bowiem, że jeżeli zauważamy, iż projekty wpływające do Sejmu są nadmiernie zmieniane w toku prowadzonych nad nimi prac, to dzieje się tak nie dlatego, iż nadmiernie aktywna jest w tym zakresie opozycja parlamentarna, lecz że nadmiernie aktywni są w tym przypadku posłowie mający z definicji popierać politykę legislacyjną Rady

---

<sup>9</sup> Nie chodzi tylko o to, że zgodnie z art. 95 Konstytucji władzy ustawodawczej, która w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat przysługują wyłączne kompetencje ustawodawcze, ale także o to, że we wzajemnych relacjach mamy do czynienia z realizacją zasady „równoważenia władz”. Z punktu widzenia procesu legislacyjnego, wzajemne zależności są szczególnie ważne ze względu na relacje Rada Ministrów – Sejm i Senat. Relacje te zbudowane są bowiem na bazie dominacji politycznej określonej partii lub ich koalicji, co w praktyce sprowadza się do ukonstytuowania większości parlamentarnej i powierzenia reprezentantom tej większości władzy wykonawczej realizowanej przez rząd. Dla wyodrębnionych władz, pełniących określone role w procesie legislacyjnym, istnieją wspólne polityczne zaplecze, o rozstrzygającej sile w procesie podejmowania najważniejszych decyzji politycznych, w tym również decyzji legislacyjnych.

Ministrów. Istotne jest to, aby doskonalić proces tworzenia prawa w ramach rządu, ale ograniczanie postulatów do tych jedynie projektów ustaw czyni cały proces dysfunkcyjnym”<sup>10</sup>.

Charakteryzując instytucje władzy ustawodawczej warto zwrócić uwagę, że Senat jest przykładem ukonstytuowania instytucji, głównie ze względu na symbolikę i tradycję. Wprowadzenie do systemu ustrojowego tego rozwiązania instytucjonalnego miało wymiar symboliczny i było jednym z najwcześniejszych aktów ustrojowych w czasie transformacji<sup>11</sup>. Historyczny rodowód instytucji nie zmienia obrazu jej powołania, niezależnie od tego czy był to wyraz przemyślanej koncepcji ustrojowej, czy jakiejś formy kompromisu politycznego<sup>12</sup>. Pytanie o przemyślaną konstrukcję ustrojową dotyczy, przede wszystkim, uczestnictwa Senatu w procedurze uchwalania ustaw, a w mniejszym stopniu prawa inicjatywy ustawodawczej.

W charakterystyce ram ustrojowych odrębną kwestię, z punktu widzenia organizacji procesu tworzenia prawa, stanowi usytuowanie Polski w ponadnarodowej formie organizacji politycznej przez członkostwo w Unii Europejskiej i wynikających stąd konsekwencji ustrojowych oraz konsekwencji dla organizacji procesu tworzenia prawa. Nie ulega wątpliwości, że uczestnictwo to ma istotny wpływ zarówno na wewnętrzne, państwowe rozwiązania organizacyjne, na zakres i ukierunkowanie przyjmowanych regulacji prawnych, a także na standardy legislacyjne. Najważniejsza przesłanka jest natury formalnej i związana jest z transferem uprawnień władczych, przekazania władzy, zgodnie z art. 90 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. W przypadku UE są to działania obejmujące tworzenie prawa. Określając kompetencje Unii, prawem traktatowym wprowadzono trzy zasadnicze kategorie działania: samodzielnego

---

<sup>10</sup> W. Orłowski, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, 22, s. 487.

<sup>11</sup> „Z formalnego punktu widzenia, który jest podstawą tych rozważań, pisze K. Skotnicki, należy wydzielić trzy okresy istnienia Senatu, których początki wyznaczają kolejno: nowelizacje Konstytucji 1952 r. dokonane ustawą konstytucyjną z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tzw. nowela kwietniowa) oraz ustawą konstytucyjną z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tzw. nowela grudniowa); ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała Konstytucja); Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, <http://www.prawokonstytucyjne.wpia.uw.edu.pl/zjazdskatedr/pliki/skotnicki-senat-iii-rp-nieprzemyslany-czy-niepotrzebny.pdf>.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 8.

działania Unii, tak zwanej kompetencji dzielonej, która oznacza, że zarówno Państwa Członkowskie, jak i Unia mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące, a także, na warunkach przewidzianych w Traktatach, Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach<sup>13</sup>.

Niezależnie od tego w ramach jak określonych kompetencji Unia podejmuje decyzje (stanowi prawo), w ich wyniku powstaje konieczność wprowadzenia rozwiązań w organizacji tworzenia prawa w państwach członkowskich, niezbędnych do skorelowania systemów prawnych (np. formy instytucjonalnego uzgadniania zgodności tworzonego prawa z prawem UE). Główna kwestia, z punktu widzenia organizacji procesu prawotwórczego, to przyjęcie szczegółowych rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych związanych z transpozycją prawa unijnego i jego implementacją<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Szczegółowo kompetencje Unii określa art. 2.

1. Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii.

2. Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.

3. Państwa Członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze i zatrudnienia na zasadach przewidzianych w niniejszym Traktacie, do których określenia Unia ma kompetencję.

4. Zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej Unia ma kompetencję w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej.

5. W niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w Traktatach, Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach. Prawnie wiążące akty Unii przyjęte na podstawie postanowień Traktatów odnoszących się do tych dziedzin nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich.

6. Zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia Traktatów odnoszące się do każdej dziedziny. (Dz. U. nr C 83/ 2010 r.).

<sup>14</sup> Sam proces implementacji nie posiada jednej definicji oraz nie jest jednolicie pojmowany w literaturze przedmiotu. „Co więcej, brak legalnej definicji procesu implementacji sprawia, że jest on charakteryzowany w różny sposób. Zdaniem C. Mika implementacja w znaczeniu ogólnym oznacza skuteczne wprowadzanie w życie aktu prawnego. Z kolei A. Wróbel łączy termin implementacji z pojęciem wykonania faktycznego prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym. Zdaniem J. Wróblewskiego implementację należy postrzegać również przez pryzmat prowszpólnotowej wykładni prawa Unii Europejskiej w procesie jego stosowania. Taki stan rzeczy skłania do pogłębionej analizy zagadnienia implementacji oraz



## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

Trzeci problem wiąże się z obowiązkiem organizacyjnym wprowadzenia takich mechanizmów, które pozwalają na synchronizację i skorelowanie polityk prowadzonych w obszarach, w których Unia ma kompetencję „w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich”. Ten typ działania w UE oparty jest na rozbudowanych regulacjach z zakresu *soft law*. „Miękkie prawo Unii” stanowi istotny element, nie tylko w próbie wyznaczenia dla państw członkowskich „standardu prawnych regulacji” w określonych obszarach, ale również na poziomie organizacyjnym procesu legislacyjnego. Chodzi o podejmowanie decyzji na etapie najwcześniejszym w koordynacji z politykami Unii.

Wpływ członkostwa Polski na organizację i funkcjonowanie procesu prawotwórczego w Polsce został tylko zasygnalizowany. Jego pełniejsze przedstawienie, uwzględnienie wszystkich występujących zjawisk wymagałoby odrębnego opracowania.

### 3. Źródła prawa i ich tworzenie.

#### Rozwiązania organizacyjno-proceduralne

W charakterystyce organizacji procesu prawotwórczego istotne jest uwzględnienie jego szczegółowych cech oraz występujących różnic, w zależności od tego, do których źródeł prawa/aktów prawnych przyjęte rozwiązania się odnoszą. Dotyczy to, przede wszystkim, aktów prawnych powszechnie obowiązujących, ale w pewnym stopniu może być odniesione do aktów wewnętrznych<sup>15</sup>.

Katalog powszechnie obowiązujących źródeł prawa zdefiniowany został w Konstytucji. Jest to katalog zamknięty i obejmuje: Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia<sup>16</sup>.

---

jego zdefiniowania. Trafne zdefiniowanie analizowanego zagadnienia wymaga spojrzenia na procedurę implementacji zarówno z perspektywy prawa Unii Europejskiej, jak również z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Instytucja implementacji została bowiem uregulowana w prawie Unii Europejskiej, jak również znajduje swoje podstawy w Konstytucji RP”. A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, 1, s. 175.

<sup>15</sup> W literaturze podkreśla się, że konstytucja „w zakresie źródeł prawa wprowadza rewolucję, poświęcając tej tematyce cały rozdział III i art. 224”. Podkreśla się dalej, że „Rewolucja w zakresie źródeł prawa polega przede wszystkim na uporządkowaniu źródeł prawa, wprowadzeniu zasady hierarchiczności źródeł prawa oraz podzieleniu systemu źródeł prawa na dwie grupy: źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa wewnętrznie obowiązującego. Przy tym, system źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest zamknięty, zaś system źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego jest otwarty”. *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 307.

<sup>16</sup> Art. 87. stanowi:

1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Z punktu widzenia organizacji procesu tworzenia prawa, poza ogólnymi rozwiązaniami odnoszącymi się do wszystkich źródeł prawa, każde z wymienionych źródeł prawa ma własny tryb tworzenia w wymiarze proceduralnym i instytucjonalnym.

Ustawy pełnią szczególną rolę w systemie prawa. Ranga tego typu aktu prawnego oraz odnoszone do jego tworzenia regulacje proceduralne, kompetencje podmiotów władczych oraz podejmowane działania potraktować można jako „wzorzec” organizacji procesu tworzenia prawa. W charakterystyce/opisie organizacji procesu prawotwórczego koncentruję się tylko w wymiarze podstawowym na tych elementach, które bezpośrednio odnoszą się jedynie do ustaw i umożliwiają wskazanie kluczowych momentów decyzyjnych.

Nie są to jedyne ograniczenia zasygnalizowane już w części wprowadzającej. Organizacja tworzenia ustaw i procedury z tym związane są zróżnicowane również wewnątrznie<sup>17</sup>. W praktyce oznacza to, że zamiast charakterystyki organizacji i procedur tworzenia prawa w postaci ustawy, należy wyróżnić jego poszczególne formy. Organizacja (w znaczeniu instytucjonalnie przypisanych kompetencji i podejmowanych działań przez zaangażowane podmioty) oraz proceder, określające w sposób szczegółowy przygotowanie, uchwalanie i publikację ustaw, są zdeterminowane następującymi odniesieniami:

Ze względu na przedmiot:

- Odrębną organizację i tryb postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji RP.
- Odrębny z projektem ustawy budżetowej.
- Odrębny z ustawami ratyfikującymi umowy międzynarodowe.
- Odrębny z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej.
- Odrębną organizację i tryb postępowania z projektami ustaw – kodeksów.

Ze względu na prawo inicjatywy ustawodawczej:

- Odrębną organizację i tryb postępowania z projektami ustaw wnoszonymi przez Radę Ministrów.

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Poza tą kategorią aktów prawnych, w Konstytucji wymienione są wewnątrznie obowiązujące akty prawne. Art. 93. w ust 1. stanowi: Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

<sup>17</sup> W stosunku do pozostałych źródeł prawa, mimo występowania różnic podmiotowych i przedmiotowych w legislacyjnym procesie wydawania rozporządzeń, nie ma tak dalece posuniętej wariantowości aczkolwiek rozporządzenia rządowe mają opracowaną stronę organizacyjną.

## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

- Odrębną z projektami ustaw wnoszonymi przez Prezydenta RP.
- Odrębną z projektami ustaw wnoszonymi przez Senat.
- Odrębną z projektami ustaw wnoszonymi przez posłów.
- Odrębną z projektami ustaw wnoszonymi w ramach inicjatywy ludowej – projekty „obywatelskie”.

Odrębna organizacja i procedury postępowania są związane również z trybem uchwalania ustaw: tryb zwykły (wraz z możliwością skrócenia postępowania w ramach trybu zwykłego) oraz tryb przyspieszony.

W konsekwencji charakterystyka organizacji procesu prawotwórczego jest zróżnicowana nie tylko ze względu na szczególną pozycję ustawy, jak źródła prawa, ale powinna uwzględniać wszystkie wskazane wyżej warianty tworzenia ustaw.

Mając na względzie podstawowe elementy organizacji procesu prawotwórczego oraz przedstawione wyżej ograniczenia, w zaprezentowanej tu ogólnej charakterystyce, eksponowane są najważniejsze i typowe rozwiązania w wymiarze proceduralnym i instytucjonalnym. Ta ogólna charakterystyka jest wystarczająca i uzasadniona, ponieważ pozwala na uchwycenie istotnych cech systemu organizacji tworzenia prawa, decydujących o jego funkcjonalności i skuteczności. Pozwala również, co wielokrotnie zostało już w opracowaniu podkreślone, na charakterystykę kompleksowości; powiązania aspektu teoretycznego i organizacyjnego tworzenia prawa oraz wskazanie decydujących/ rozstrzygających punktów procesu decyzyjnego.

### 4. Prawne uregulowanie tworzenia prawa

Ramy prawne wyznaczają przepisy zawarte w różnych aktach prawnych. Są to: regulacje konstytucyjne, regulacje ustawowe, regulacje zawarte w aktach prawnych wykonawczych, regulacje zawarte w wewnątrznie obowiązujących aktach prawnych.

W gronie wymienionych źródeł prawa nie wszystkie mają jednakowe odniesienie do organizacji procesu prawotwórczego. Niewątpliwie szczególna rola przypada Konstytucji, nie tylko z tego względu, że kształtuje instytucje władzy odpowiedzialne za tworzenie prawa. Konstytucja zawiera również zasady, które mają bezpośredni wpływ na tworzenie prawa.

#### 4.1. Regulacje konstytucyjne

W charakterystyce ram prawnych tworzenia prawa punktem wyjścia jest zawsze analiza rozwiązań przyjmowanych w konstytucji<sup>18</sup>. Poza postanowieniami Konstytucji, które na zasadach ogólnych odnoszą się do procesu tworzenia prawa (art. 2 zasada demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady przyzwoitej legislacji, art. 7 zasady legalizmu, która nakazuje działać organom władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, a której jednym z przejawów jest zakaz naruszania prawa proceduralnego w toku procesu prawodawczego, czy określonej w art. 73 odpowiedzialności władzy publicznej), zawarte są w niej takie postanowienia, które bezpośrednio regulują materię legislacyjną.

Rozdział III Konstytucji RP, poświęcony źródłom prawa w polskim systemie prawa, nie tylko określa kategorie tych źródeł, ale także odnosi się do ich tworzenia i inkorporowania do porządku prawnego. Jest rzeczą charakterystyczną, że regulacje zawarte w tym rozdziale Konstytucji nie dotyczą wszystkich wymienionych w art. 87 źródeł prawa.

Konstytucja podlega zmianie na zasadach określonych w art. 235 Konstytucji i z punktu widzenia omawianego zagadnienia mamy tu do czynienia ze szczególnym trybem. Odrębną kategorię stanowią ratyfikowane umowy międzynarodowe, a niezależnie od najważniejszych konstytucyjnych uregulowań, określonych w art. 89, art. 90, sam proces trybu zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych jest określony w ustawie.

Jest bardzo charakterystyczne, że o ile w odniesieniu do wszystkich innych źródeł prawa, wymienionych w art. 87, Rozdział III Konstytucji określa zasady ich tworzenia, o tyle w odniesieniu do ustaw brak jest takich ustaleń w tej części. Przepisy Konstytucji dotyczące tworzenia ustaw są rozproszone. Zawarte są one w Rozdziale IV Konstytucji, poświęconym Sejmowi i Senatowi, który zgodnie z treścią art. 95 ust. 1 sprawuje władzę ustawodawczą. Treści tam zawarte wyznaczają instytucjonalne i proceduralne ramy tworzenia prawa.

Z punktu widzenia analizy decyzyjnej, najważniejszym elementem jest to, że art. 112 Konstytucji wyraża zasadę autonomii Sejmu. W ogólnej cha-

<sup>18</sup> Analizując tę rolę, wskazuje się, w nawiązaniu do orzeczeń TK, że „W przypadku działań władczych polegających na uchwalaniu ustaw zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy rangi konstytucyjnej określające kompetencje organów uczestniczących w procesie ustawodawczym oraz tryb ustawodawczy. Wszelkie naruszenia kompetencji czy uchybienia proceduralne w stanowieniu ustaw, w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak niezgodność treści stanowionych przepisów z normami rangi konstytucyjnej”, J. Krawczyk, *Wprowadzenie*, [w:] *Procedury...*, *op. cit.*, s. XI.

rakterystyce procedur konstytucyjnych dotyczących tworzenia prawa tak jest to przedstawiane:

„Z punktu widzenia jakości stanowionego prawa, znaczenie unormowań zawartych w rozdziale III Konstytucji z 1997 r. ma charakter drugorzędny w porównaniu z normatywną treścią art. 2. Zdecydowanie ważniejsze znaczenie mają unormowania rozdziału IV i X Konstytucji, uzupełnione również o bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał, nie znosząc uprawnień Sejmu do swobodnego – choć uwarunkowanego wymogiem zgodności z Konstytucją i umowami międzynarodowymi – kształtowania treści ustaw, ograniczył te uprawnienia przez odpowiednie regulacje proceduralne. W swoich wyrokach Trybunał zwraca szczególną uwagę na zasadę trzech czytań, określoną w art. 119 Konstytucji, dzięki której jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy. Twórcy ustawy zasadniczej, zdaniem Trybunału, stanęli na stanowisku, iż gwarancje odpowiedniego procedowania (zwłaszcza procedura trzech czytań) wchodzi w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem Trybunału, posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z przeznaczeniem czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego zniweczyć może także podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa»<sup>19</sup>.

Szczegółowe regulacje dotyczące tworzenia ustaw rozpoczynają się od wskazania na czynność inicjującą tego procesu w znaczeniu formalnym, przez wskazanie instytucji, a ściślej biorąc ciała uprawnionego do inicjatywy ustawodawczej oraz roli i kompetencji organu stanowiącego. W art. 118 (ust. 1) Konstytucji wskazano podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Posłowie, Senat, Prezydent i Rada Ministrów, a także odmiennie w stosunku do wcześniejszych unormowań wprowadzona (w ust. 2) instytucja inicjatywy ludowej, uzupełniająca krąg uprawnionych o grupę co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Konstytucyjnie wskazany jest, wynikający z art. 118 ust. 3, obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania projektu ustawy.

W art. 221 Konstytucji wskazane jest wyłączne uprawnienie Rady Ministrów do inicjatywy ustawodawczej w zakresie „ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo”. Postanowienia zawarte w art. 123 dotyczą możliwości uznania przez Radę Ministrów własnego projektu ustawy za pilny.

Szczególną regulacją jest przyjęte w Konstytucji rozwiązanie dotyczące wydawania aktów prawnych z mocą ustawy. W Polsce rozporządzenia z mocą

<sup>19</sup> W. Orłowski, *op. cit.*, s. 484.

ustawy (akt prawny mający taką samą moc prawną, co ustawa) mogą być wydawane wyłącznie w przypadku ogłoszenia jednego ze stanów nadzwyczajnych – stanu wojennego. Zgodnie z art. 234 Konstytucji, Prezydentowi przysługuje prawo wydawania, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzeń z mocą ustawy. Rozporządzenia, które mogą regulować tylko materie określone w art. 228 ust. 3–5 Konstytucji, podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na jego najbliższym posiedzeniu.

#### 4.2. Regulacje ustawowe

Przepisy normujące proces legislacyjny w Polsce, oprócz omówionych wcześniej postanowień Konstytucji, zawarte są w licznych ustawach. Podstawy prawne procesu legislacyjnego nie zostały uregulowane w wyodrębnionym akcie ustawowym. Mówiąc wprost – brak jest w polskim systemie prawnym ustawy regulującej tworzenie ustaw.

Przechodząc, w charakterystyce podstaw prawnych procesu legislacyjnego w Polsce, od poziomu konstytucyjnego do poziomu ustawowego wskazać należy na takie ustawy, które zawierają regulacje dotyczące procedur stanowienia wszystkich, powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Wszystkie powszechnie obowiązujące akty prawne podlegają obowiązkowi publikacji. Reguluje to ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 17, poz. 95, z późn. zm.). Wszystkie opublikowane akty prawne podlegają kontroli konstytucyjnej, co zostało szczegółowo uregulowane w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.). W odniesieniu do tworzonych ustaw powszechne zastosowanie ma ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Ponadto podobne uregulowania znalazły się w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie ds. europejskich (Dz. U. 09. Nr 161, poz. 1277, z późn. zm.).

Pomocne w przedstawieniu, w sposób uporządkowany, pozostałych ustaw regulujących proces tworzenia prawa w Polsce może być podmiotowe kryterium inicjatywy ustawodawczej.

Uwzględniając kryterium podmiotowe, dotyczące inicjatywy ustawodawczej, możemy wskazać na regulacje ustawowe lub ich brak. Przygotowanie projektu ustawy i zainicjowanie procesu legislacyjnego przez obywateli jest uregulowane ustawą z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688, z późn. zm.). Ustawowo uregulowane zostało przygotowanie projektu ustawy i zainicjowanie procesu legislacyjnego przez Radę Ministrów. Regulacje zawarte są, przede wszystkim w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U.

z 2003 r., Nr 24, poz. 199, z późn. zm.). Dodatkowe regulacje zawarte są w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 52, poz. 515, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

Przygotowanie projektu ustawy i zainicjowanie procesu legislacyjnego przez Prezydenta, zgodnie z kompetencją zawartą w art. 118 Konstytucji, nie zostało uregulowane ustawowo. Brak jest również regulacji ustawowej odnośnie przygotowania projektu ustawy i zainicjowania procesu legislacyjnego przez posłów, komisje sejmowe i Senat.

Niektóre szczegółowe kwestie dotyczące procesu prawotwórczego znajdują odzwierciedlenie w odrębnych ustawach. Dotyczy to głównie kwestii opinii i konsultacji. Ustawy te zawierają przepisy przyznające określonym podmiotom prawo uczestnictwa w przygotowywaniu projektów aktów prawnych, o określonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym, trybie przeprowadzania obligatoryjnych konsultacji, np. ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2010 r., Nr 11, poz. 67, z późn. zm.).

### **4.3. Regulacje zawarte w aktach wykonawczych**

W gronie regulacji prawnych zawartych w aktach wykonawczych szczególną rolę odgrywają te, które zostały zawarte w rozporządzeniu, a konkretnie w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908, z późn. zm). Przepisy zawarte w tym rozporządzeniu są próbą odpowiedzi na wiele pytań związanych z gwarancją jakości tworzonego prawa, udzieloną w specyficznej, dyrektywnej formie. Zagadnieniom tym będzie poświęcona dalsza część opracowania. Nadmienić jedynie wypada, że w koncepcji analizy tworzenia prawa, jako procesu decyzyjnego, zawarte w tym rozporządzeniu dyrektywy nie mają tylko czysto „technicznego” charakteru. Wiele z nich dotyczy tych aspektów legislacji, które mają znaczenie zwłaszcza w wyznaczeniu sekwencji działań prawotwórczych i organizacji dyskursu legislacyjnego.

### **4.4. Regulacje zawarte w wewnątrznie obowiązujących aktach prawnych**

Z kilku względów regulacje zawarte w wewnątrznie obowiązujących aktach prawnych mają fundamentalne znaczenie dla organizacji procesu prawotwórczego. Wprowadzone w nich przepisy proceduralne w decydują-

cym stopniu odnoszą się do problemu podejmowania decyzji cząstkowych w procesie tworzenia prawa, ich uzasadniania, przedstawiania sformalizowanych efektów tych decyzji oraz procesów ich komunikowania. Ten typ regulacji jest istotny również z punktu widzenia pełnej charakterystyki strony instytucjonalnej organizacji procesu tworzenia prawa, o czym będzie mowa w następnej części.

Uwzględniając wyrażoną w Konstytucji zasadę autonomii legislatywy i wskazany wcześniej brak ustawy regulującej kompleksowo proces tworzenia ustaw, istotny zakres regulacji proceduralnych dotyczących tworzenia ustaw objęty został przepisami zawartymi w Regulaminie Sejmu RP i Regulaminie Senatu RP. Są one szczególnie istotne w spojrzeniu na tworzenie prawa przez pryzmat procesu decyzyjnego – nie tylko ze względów formalnych, ale także „ideologii tworzenia prawa”. Jest to także istotny element z punktu widzenia możliwych wyborów metodologii badania tworzenia prawa, w konsekwencji możliwości analizowania nagłych i mało przewidywalnych zwrotów w procesie decyzyjnym (co dotyczy zarówno sekwencji, jak i przesłanek decyzji).

Szczególna pozycja przypada Regulaminowi Sejmu, a zawarte w nim regulacje nie stanowią tylko procedury prowadzenia prac ustawodawczych, ale pośrednio odnoszą się do działań podejmowanych przed wdrożeniem inicjatywy ustawodawczej. Najważniejsze dla procesu tworzenia ustaw przepisy regulaminu Sejmu są oceniane krytycznie.

„Jeśli chodzi natomiast o Regulamin Sejmu, przyjęty w 1992 r. i 38 razy nowelizowany, to zawiera on obecnie wiele norm odnoszących się do prac ustawodawczych w tej izbie parlamentu, ale jest aktem niespójnym, któremu brak stanowczości w realizacji zadań Sejmu jako prawodawcy. Powstawał bowiem w wyniku kolejnych zmian, będących reakcjami na dostrzegane w danym momencie wady procesu lub wymuszanych przez kolejne ustawy proces ten normujące, a nie jako akt dający wyraz gruntownej, przemyślanej koncepcji parlamentarnych prac nad ustawą. Ilustracją tej krytycznej tezy są reformy przebiegu czytania projektu ustawy, zgłaszania poprawek do projektu, usytuowania i zadań Komisji Ustawodawczej, upoważnienia Marszałka Sejmu, zwłaszcza w zakresie wstępnej kontroli projektów ustaw oraz nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym. Kompetencje Marszałka w procesie ustawodawczym, choć niemałe, są jednak fakultatywne, co utrudnia czynienie z nich użytku, gdyż naraża go na zarzuty stronniczości, a więc wciąga w polityczne spory”<sup>20</sup>.

Uwzględniając fakt, że w parlamentarnym modelu tworzenia prawa ciężar przygotowania projektów ustaw spoczywa na władzy wykonawczej,

<sup>20</sup> S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad...*, *op. cit.*, s. 120. Dodać należy, że podana w tej wypowiedzi liczba nowelizacji Regulaminu Sejmu nie jest aktualna.



a konkretnie na rządzie, szczególną rolę odgrywają przepisy zawarte w wewnętrznie obowiązujących aktach prawnych przyjętych przez rząd. Najważniejsze postanowienia zawarte są w uchwale Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów i jego zmiany.

Pytanie o status i znaczenie innego rodzaju regulacji dla organizacji procesu tworzenia prawa i podejmowanych działań jest trudne. Kategoria autonomicznych aktów prawnych jest szersza niż wspomniane wyżej akty wewnętrzne. Podkreślić należy, że status tych aktów jest sporny. To, co w literaturze określa się niekiedy „legislacją autonomiczną” przybiera różne formy<sup>21</sup>. Są to różnego rodzaju regulaminy, statuty, kodeksy etyki. Podobne są one do aktów prawa wewnętrznego i pełnią podobną funkcję, zwłaszcza w odniesieniu do uregulowania wewnętrznych rozwiązań organizacyjnych w instytucjach władczych.

### 5. Wymiar instytucjonalny organizacji procesu prawotwórczego

W charakterystyce wymiaru instytucjonalnego procesu prawotwórczego można wyróżnić kilka możliwych podejść w zależności od tego, które z wyróżnionych etapów cyklu prawotwórczego uwzględniamy i jak „głęboko” analizujemy strukturę instytucjonalną oraz zaangażowanie w tworzenie określonego typu aktu prawnego. Generalnie struktura instytucjonalna jest tak przedstawiana: „Współczesny zorganizowany proces tworzenia prawa ma charakter złożony. Uczestniczą w nim różne instytucje, którym obowiązujące normy lub zwyczaje wyznaczają do spełnienia różne zadania. W modelowym ujęciu można wyróżnić instytucje, które: a) inicjują proces legislacyjny, b) przygotowują i redagują projekt, c) rozpatrują gotowy projekt, d) ustanawiają akt normatywny, e) ogłaszają akt”<sup>22</sup>.

Pozycja i rola instytucji prawotwórczych jest różna. Klasyfikując je możemy mówić o instytucjach władczych, instytucjach pomocniczych i instytucjach opiniodawczych. W zależności od zajmowanej pozycji i pełnionej roli, różny jest ich udział w podejmowanych decyzjach oraz wpływ na stanowienie prawa.

W przedstawionej wcześniej charakterystyce ustroju i jego konstytucyjnych podstaw wskazane zostały podstawowe instytucje uczestniczące w procesie tworzenia prawa, w korelacji z tworzeniem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. W tworzeniu ustaw to Sejm i Senat, z wyłącznymi kompetencjami ustawodawczymi, są instytucjami podstawowymi, decydującymi o przyjęciu ustaw. W przygotowaniu projektów ustaw, tych, które ze

<sup>21</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 108.

<sup>22</sup> S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką*, „Ius et Lex” 2005, 1, s. 204.

względu na dysponowanie większością parlamentarną mają dużą szansę na ich przyjęcie, szczególnieją pozycję zajmuje Rada Ministrów.

W charakterystyce wymiaru instytucjonalnego dla tworzenia ustaw, poza inicjatywą ustawodawczą przysługującą Prezydentowi, dodatkowe uprawnienia Prezydenta określone zostały w art. 144 Konstytucji. Korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, Prezydent wydaje akty urzędowe, w tym zgodnie z ust. 3 tegoż art., pkt. 6 ma kompetencje podpisywania albo odmowy podpisania ustawy, a także zgodnie z pkt. 7), zarządzania ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Wskazane wyżej instytucje wyposażone są w kompetencje pozwalające na podejmowanie działań w procesie prawotwórczym. Realizacja tych kompetencji często wymaga ukonstytuowania dodatkowych organów. Powoduje to rozbudowanie strony instytucjonalnej organizacji procesu tworzenia prawa.

W omawianych wcześniej ustawach i aktach prawa wewnętrznego zawarte są regulacje umożliwiające pełniejszą charakterystykę strony instytucjonalnej organizacji procesu tworzenia prawa. Analiza tych przepisów umożliwia przedstawienie struktury instytucji i organów faktycznie podejmujących decyzje oraz uczestniczących w łańcuchu decyzji prawotwórczych.

Aby przedstawić instytucjonalną stronę tworzenia prawa w tym dodatkowym, uzupełnionym wymiarze, niezbędne jest rozróżnienie na organy władcze, organy pomocnicze i organy opiniodawcze. Jest zrozumiałym, że w tak wydzielonych grupach najważniejszą rolę pełnią organy władcze.

Wewnętrzными organami Sejmu, zgodnie z art. 9 regulaminu Sejmu, są<sup>23</sup>:

- 1) Marszałek Sejmu,
- 2) Prezydium Sejmu,
- 3) Konwent Seniorów,
- 4) Komisje sejmowe.

Organami Senatu, zgodnie z art. 4 regulaminu Senatu, są<sup>24</sup>:

- 1) Marszałek Senatu,
- 2) Prezydium Senatu,
- 3) Konwent Seniorów,
- 4) Komisje Senatu.

<sup>23</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 stycznia 2009 r. (M.P. 2009 Nr 5, poz. 47, z późn. zm).

<sup>24</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu. Tekst ujednolicony opracowany na podstawie Monitora Polskiego z 2014 r., poz. 529 i 707 oraz z 2015 r., poz. 373.

## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

Rola tych organów w procesie stanowienia prawa jest istotna. W zależności od wyniku wyborów, układu sił w Sejmie i Senacie, samodzielnego sprawowania władzy lub tworzenia koalicji rządowych w różnej konfiguracji, organizacja procesu prawotwórczego i podejmowanie realnych działań w zakresie stanowienia prawa podlega wielu mutacjom. Są one multiplikowane przez konkretne rozwiązania organizacyjne przyjęte w ramach poszczególnych instytucji (np. skład komisji sejmowych). Elementem uzupełniającym jest funkcjonowanie jednostek organizacyjnych w Sejmie i Senacie oraz ich rola w procesie tworzenia prawa<sup>25</sup>.

W odniesieniu do Rady Ministrów można wskazać na wewnętrznie bardzo rozbudowaną strukturę instytucjonalną organów zaangażowanych w proces przygotowania projektów ustaw. Z punktu widzenia organizacyjnego ważne jest powołanie instytucji koordynującej rządowe prace legislacyjne. Ustawa w art. 14a stanowi, że: „Przy Prezesie Rady Ministrów działa Rządowe Centrum Legislacji jako państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów”. W kolejnym art. 14b przyjęto, że Rządowe Centrum Legislacji, zwane dalej „Centrum”, zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej. W szczegółowo określonych zadaniach Centrum można wyróżnić ich grupy, wszystkie związane z procesem legislacyjnym. W pierwszej jest to opracowywanie rządowych projektów ustaw, opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów innych aktów prawnych, opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów innych aktów prawnych<sup>26</sup>. W drugiej grupie, zadania Centrum polegają na koordynowaniu pod względem prawnym i formalnym przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych (ust. 5 cytowanego artykułu ustawy) oraz współdzia-

---

<sup>25</sup> Np. Kancelaria Sejmu. Jest urzędem służącym Sejmowi i jego organom w zakresie prawnym, organizacyjnym, doradczym, finansowym i technicznym, kierującym się przy wykonywaniu swoich zadań zasadą bezstronności. Jednostką organizacyjną jest, między innymi, Biuro Legislacyjne. Statut Kancelarii Sejmu, Załącznik do zarządzenia nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r. zm. zarządzeniem nr 21 Marszałka Sejmu z dnia 1 grudnia 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/kancelaria/statut.htm>.

<sup>26</sup> Art. 14c. Centrum zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów poprzez:

- 1) opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów;
- 2) opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych innych niż określone w pkt 1 oraz do projektów założeń projektów ustaw;
- 3) opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych innych niż określone w pkt 1, skierowanych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, w tym poprzez ich ocenę pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez Centrum.

łanie z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz spójności z polskim systemem prawa (ust. 8 cytowanego artykułu ustawy). Kolejna grupa zadań to analizowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji, w szczególności w zakresie wpływu tych orzeczeń na polski system prawa (ust. 4) oraz współdziałania z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w sprawie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania (ust. 7). Innym ważnym zadaniem jest wydawanie, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (ust. 6)<sup>27</sup>.

W art. 14e ust. 1 cytowanej ustawy przyjęto, że Centrum kieruje Prezes Centrum przy pomocy wiceprezesów Centrum oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Centrum, a w ust. 2, że Prezesa Centrum powołuje Prezes Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Centrum. Ponadto w art. 14i ust. 1 przyjęto, że Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje Centrum statut, w którym określa jego organizację wewnętrzną, a zgodnie z treścią ust. 2. Prezes Centrum nadaje Centrum regulamin organizacyjny, który określa zakres zadań i tryb pracy jego komórek organizacyjnych. W skład Centrum wchodzi następujące komórki organizacyjne: Departament Prawa Administracyjnego, Departament Prawa Gospodarczego, Departament Prawa Społecznego, Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury, Departament Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych<sup>28</sup>.

Innym, wskazanym w ustawie, organem wewnętrznym Rady Ministrów, bezpośrednio zaangażowanym w proces tworzenia prawa, jest Rada Legislacyjna<sup>29</sup>. Rada jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Pre-

<sup>27</sup> Oprócz wymienionych, Centrum wykonuje inne zadania, między innymi zajmuje się monitorowaniem wydawania przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw, a także organizuje aplikację legislacyjną.

<sup>28</sup> § 4.1. Obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji, M.P. dnia 19 stycznia 2015 r., poz. 48.

<sup>29</sup> Art. 14. 1. Przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada Legislacyjna.

2. Prezes Rady Ministrów powołuje członków Rady Legislacyjnej.

3. Prezes Rady Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, zadania oraz szczegółowe zasady i tryb funkcjonowania Rady Legislacyjnej.

## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

zesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa. Jej szczególne zadania, zgonie z wytycznymi zawartymi w ustawie, zostały określone w Rozporządzeniu<sup>30</sup>. W gronie zadań, określonych w § 2, znalazły się ważne z punktu widzenia tworzenia prawa uprawnienia, między innymi: opiniowanie rządowych projektów założeń projektów ustaw, projektów ustaw, projektów ustaw o szczególnej doniosłości przygotowanych z inicjatywy posłów, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub grupy obywateli, skierowanych do Rady Ministrów w celu zajęcia stanowiska oraz formułowanie wniosków lub opinii w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa<sup>31</sup>.

Rada Legislacyjna jest organem kolegialnym, kadencyjnym – powoływanym na okres 4 lat. W skład Rady wchodzi osoby, powołane przez Prezesa Rady Ministrów, wyróżniające się wiedzą prawniczą i dorobkiem praktyki prawniczej – w liczbie do 20 osób. Uprawnienia przewodniczącego, który jest organem Rady (§ 6.1), poza kwestiami organizacji prac Rady, obejmują również możliwość zwracania się do organu administracji rządowej, który opracował projekt dokumentu rządowego o przedstawienie dodatkowych informacji i materiałów, jeżeli są one niezbędne do rozpatrzenia sprawy przez Radę, a w szczególności o uzupełnienie uzasadnienia projektu dokumentu rządowego. Dodatkowo na posiedzenia Rady przewodniczący Rady może zapraszać przedstawicieli organów państwa, w szczególności: Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Preze-

---

<sup>30</sup> § 1. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, zwana dalej „Radą”, jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania (Dz. U. z dnia 10 stycznia 2011 r.; Dz.U.11.6.21).

<sup>31</sup> § 2. Rada wykonuje swoje zadania przez:

- 1) opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w szczególności projektów założeń projektów ustaw, projektów ustaw oraz projektów innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa;
- 2) opiniowanie projektów ustaw o szczególnej doniosłości przygotowanych z inicjatywy posłów, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub grupy obywateli, skierowanych do Rady Ministrów w celu zajęcia stanowiska lub opiniowanie projektu stanowiska Rady Ministrów do tych projektów;
- 3) formułowanie wniosków lub opinii dotyczących metod i sposobów rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz metod i sposobów wdrażania prawa Unii Europejskiej;
- 4) formułowanie wniosków lub opinii w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa, w tym co do zasad techniki prawodawczej;
- 5) dokonywanie ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem jego spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych;
- 6) analizowanie potrzeby dokonania zmian prawa.

sa Naczelnego Sądu Administracyjnego lub ich zastępców albo upoważnionych przez nich przedstawicieli. Stwarza to duże możliwości opracowywania kompetentnych opinii i wniosków.

Ustawa o Radzie Ministrów zawiera przepisy uprawniające Prezesa Rady Ministrów do wprowadzenia rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych decydujących o organizacji tworzenia prawa przez rząd. Tak tworzone organy pomocnicze są istotne z punktu widzenia procesu legislacyjnego, odgrywają ważną rolę w podejmowanych działaniach nad przygotowaniem projektu ustawy i uzgadniania rozstrzygnięć<sup>32</sup>.

W ramach tego uprawnienia utworzono Stały Komitet Rady Ministrów, który jest organem pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów<sup>33</sup>. Zadaniem Stałego Komitetu Rady Ministrów jest inicjowanie, przygotowywanie i uzgadnianie rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów. Stały Komitet Rady Ministrów rozpatruje również inne sprawy, niż określone w ust. 1, powierzone mu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Wskazując na rolę instytucji w procesie prawotwórczym należy podkreślić pozycję Trybunału Konstytucyjnego. Bliższa charakterystyka instytucjonalnej pozycji Trybunału Konstytucyjnego będzie przedstawiona w dalszej części, przy omawianiu kwestii przyjmowanych standardów i ich roli w procesie prawotwórczym.

Organizacja procesu prawotwórczego i rola poszczególnych instytucji jest w znacznej mierze wyznaczona przez przyjęte procedury postępowania. Biorąc pod uwagę, że proces prawotwórczy jest ujmowany szeroko, jako zespół różnego rodzaju formalnych działań mających wpływ na stanowione prawo, podkreślić należy, że zakres proceduralnych regulacji jest bardzo obszerny. Przedstawiam najważniejsze elementy tej procedury w korelacji z wydzie-

<sup>32</sup> Art. 12. 1. Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, a w szczególności:

- 1) stały komitet lub komitety Rady Ministrów w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów;
- 2) komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy;
- 3) rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

2. Prezes Rady Ministrów, tworząc organy pomocnicze, o których mowa w ust. 1, określi ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania.

<sup>33</sup> Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów.

lonymi etapami tworzenia prawa i działaniami podmiotów uprawnionych. Kluczem do wyróżnienia tych najważniejszych elementów procedury jest ich wpływ na treść podejmowanych decyzji.

### 6. Wymiar proceduralny. Przygotowanie projektu ustawy

Przygotowanie projektu ustawy to pierwsza faza procesu legislacyjnego, która równocześnie jest najszerszym polem decyzyjnym z punktu widzenia określenia materii regulacji prawnej, rozstrzygnięcia o skali i formie prawnej interwencji. Wymogi proceduralne, dotyczące przygotowania projektu ustawy, konstytuują proces decyzyjny. Pozwalają równocześnie na prześledzenie tego procesu i weryfikację ideowych założeń procesu tworzenia prawa. Zasadnicze pytanie dotyczy tego czy reguły postępowania są jednakowe w odniesieniu do działań podejmowanych poprzez wszystkie podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, czy występują różnice?

#### **6.1. Wymogi proceduralne dotyczące przygotowania projektu ustawy obejmujące wszystkie podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza**

Podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, znajdują się w zbliżonej, jeśli nie analogicznej „sytuacji decyzyjnej” z punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji. Dotyczy to „związania” działań, podejmowanych przez te podmioty, ograniczeniem wynikającym z ust. 3 art. 118 Konstytucji, mówiącym o obowiązku przedstawienia skutków finansowych wykonania projektu ustawy, co dotyczy wszystkich podmiotów<sup>34</sup>. Ograniczenie merytoryczne, o czym była mowa wcześniej, dotyczy możliwości podejmowania prac nad konkretnymi ustawami i wyłącznymi prerogatywami przysługującymi w tym zakresie tylko Radzie Ministrów. Inne ograniczenie podmiotowe wynika z art. 235 Konstytucji, zgodnie z którym prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP przysługuje grupie 92 posłów, Senatowi lub Prezydentowi RP. Zatem z tego

---

<sup>34</sup> Jest to przepis, który w praktyce ma na celu ochronę polityki i finansów państwa przed legislacją niezważającą na uwarunkowania finansowe (budżetowe) przedsięwzięcia, zwłaszcza, że Konstytucja nie ogranicza pozarządowych podmiotów inicjatywy ustawodawczej. Konstytucja rozciąga określony w art. 118 ust. 3 obowiązek na wszystkich wnioskodawców, a nie ogranicza go tylko do rządu, jak to miało miejsce w ustawie konstytucyjnej z 1992 r. Skoro zaś na wszystkich, to także na wnioskodawcę obywatelskiego wskazanego w art. 118 ust. 2 Konstytucji. J. Mordwiłko, Opinia w sprawie spełnienia przez Senat wymogów wynikających z art. 31 ust. 2 i 2a regulaminu Sejmu, <http://biurosejmu.sejm.gov.pl/biuletyn/be35-3.htm>.

przepisu wynika, że projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP może zostać wniesiony wyłącznie przez jeden z trzech wymienionych podmiotów.

Poza wskazanymi wyjątkami, na podejmowane decyzje dotyczące przygotowania projektu ustawy przez wszystkie uprawnione podmioty mają wpływ przepisy zawarte w kolejnych ustępach przywołanego wcześniej art. 34 regulaminu Sejmu, zwłaszcza w ust. 2 pkt. od 3 do 7 i ust. 3<sup>35</sup>.

Ustalenie dotyczące sekwencji podejmowanych działań i częściowych decyzji prowadzących do przygotowania projektu aktu normatywnego w takim stanie, aby spełniając formalne wymogi mógł być przedmiotem inicjatywy ustawodawczej, są wyszczególnione w § 1 ZTP, a konkretnie w ust. 1 pkt. 2 do 5, przy czym ostatni punkt stanowi rodzaj podsumowania decyzyjnego, rozstrzygającego o wyborze sposobu interwencji organów władzy publicznej<sup>36</sup>. Jeśli w wyniku tego wyboru dochodzi do podjęcia, finalnej na tym etapie, decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, to mają zastosowanie przepisy zawarte w ust. 2 wymienionego wyżej § 1 ZTP, wskazane w 7 punktach w tym ustępie dyrektywy postępowania, umożliwiające dokonania wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Przywołane regulacje mówią o tym, że uzasadnienie powinno:

- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

3. Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

<sup>36</sup> 2) ustaleniem potencjalnych, prawnych i innych niż prawne, środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów;

- 3) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
- 4) zasięgnięciem opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy;
- 5) dokonaniem wyboru sposobu interwencji organów władzy publicznej.

<sup>37</sup> § 1, 2. W przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, należy:

- 1) zapoznać się z dotychczasowym stanem prawnym, w tym z obowiązującymi ustawami, umowami międzynarodowymi, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, prawodawstwem organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, oraz prawem Unii Europejskiej, obowiązującym w regulowanej dziedzinie;
- 2) ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;



Poza tymi regulacjami, które wytyczają sposób ich postępowania i dotyczą wszystkich podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, „organizacyjna sytuacja” każdego z nich jest znacząco różna<sup>38</sup>. Omawiam ją według kolejności podmiotów wskazanych w art. 118. Konstytucji, z jednym zastrzeżeniem. Przygotowanie projektu ustawy przez Radę Ministrów omawiane jest na końcu, ze względu na jej szczególną rolę i warunki, które determinują podejmowane działania. Zakres proceduralnych regulacji, odnoszących się do przygotowania projektu ustaw przez Radę Ministrów, jest bardzo obszerny, a proces decyzyjny rozbudowany i angażujący różne podmioty<sup>39</sup>.

### 6.2. Przygotowanie projektów ustaw przez posłów

Dla działań obejmujących przygotowanie projektów ustaw przez posłów, brak jest szczególnych, proceduralnych uregulowań. Poza wymogami charakteryzowanymi wyżej, odnoszącymi się do wszystkich podmiotów, brak jest szczegółowych rozwiązań organizacyjnych, które pozwalałyby na prześledzenie procesu decyzyjnego. Przepis art. 32, zawarty w Rozdziale I Działu

- 
- 3) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy;
  - 4) ustalić alternatywne rozwiązania prawne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
  - 5) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym ich wpływ na system prawa;
  - 6) określić skutki finansowe poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;
  - 7) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

<sup>38</sup> Podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza są wymienione art. 118. Konstytucji, w ustępie pierwszym w następującym porządku:

1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.

W ust. 2 wprowadzono dodatkowy podmiot:

2. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa. O ile wyodrębnienie inicjatywy ludowej i wymienienie jej w ostatniej kolejności można uzasadnić instytucjonalną specyfiką (podmiot nie jest równocześnie organem władzy publicznej), to otwartą kwestią jest to, czy podmioty wymienione w ust 1 są uszeregowane według określonego kryterium. Korespondujące pytanie dotyczy tego, czy jest to pochodną tylko ustrojowego usytuowania wymienionych podmiotów, czy jest związane z wymogami organizacji prac nad przygotowaniem ustawy. Sądzę, że wynika to z autonomii Izby Parlamentu, Konstytucyjnego uregulowania kompetencji Prezydenta, i wskazanej w Konstytucji pozycji Rady Ministrów, gdzie, oprócz wymienionych w art. 146 Konstytucji kompetencji i zakresu działania, wynika, że w tym wypadku ustawowo określony sposób działania będzie miał istotne znaczenie.

<sup>39</sup> Takie usytuowanie kolejności podmiotów klóci się z praktyką legislacyjną, zwłaszcza ostatnich lat. Wprawdzie w okresie intensywnych przemian ustrojowych występowało zjawisko znacznej przewagi inicjatyw poselskich nad innymi wnioskodawcami, to w państwach o stabilnej strukturze, rząd jest głównym inicjatorem zmian prawa.

II, poza powtórzeniem w ust 1. przepisów Konstytucji dotyczących inicjatywy ustawodawczej, w ust. 2 stanowi: 2. Poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Ponadto, z art. 36 ust. 3 wynika, że posłowie podpisujący projekt mogą cofać poparcie do zakończenia drugiego czytania. Wymóg poparcia i podpisu 15 posłów decyduje o rozpatrywaniu projektu<sup>40</sup>.

### 6.3. Przygotowanie projektów ustaw przez Senat

Odmienne przedstawiają się kwestie organizacji tej fazy procesu tworzenia prawa w Senacie. Prace Senatu nad projektem ustawy zostały uregulowane w regulaminie Senatu w dziale IX zatytułowanym: Postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu i innych uchwał. Poza wskazaniem w art. 76 potencjalnych wnioskodawców<sup>41</sup>, kolejny art. 77, poza stwierdzeniem w ust. 1, że: „Wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy składa się w formie pisemnej Marszałkowi Senatu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem”, zawiera powtórzenie ogólnych wymagań dotyczących uzasadnienia projektu ustawy. Istotne elementy organizacyjne zawarte są w dalszych przepisach, które w art. 78 przyjmują zasadę trzech czytań i określają warunki wycofania projektu. Przepisy art. 78a dotyczą badania zgodności projektu ustawy z prawem UE i postępowania w razie uzasadnionych wątpliwości co do zgodności projektu lub zgłoszonych do niego poprawek z prawem Unii Europejskiej. Przepisy zawarte w art. 79 dotyczą skierowania projektu ustawy do komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej i określają zasady pracy komisji. Regulacje zawarte w art. 79a ustalają zasady konsultacji projektu i poddaniu go konsultacjom społecznym z wykorzystaniem senackiej strony internetowej. W art. 80 wprowadzono procedury związane z pierwszym czytaniem projektu ustawy, w ramach których, zgodnie z ust. 1b, komisje mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy, wskazując w szczególności dzień i godzinę jego przeprowadzenia. Zawarte w art. 80a regulacje określają zasady wysłu-

<sup>40</sup> Art. 36 ust. 3. Projekt poselski uważa się również za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem.

<sup>41</sup> W art. 76 przyjęto, że:

1. Senat podejmuje postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej na wniosek komisji lub co najmniej 10 senatorów.
2. O podjęciu postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu zawiadamia Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów.

chania publicznego, które odbywa się na wspólnym posiedzeniu komisji, a zgodnie z ust. 7. komisje ustosunkowują się do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania publicznego, przedstawiając wynikające z nich wnioski i w razie potrzeby wskazując przyczyny ich nieuwzględnienia.

W art. 81 uregulowana jest procedura drugiego, a w art. 82 trzeciego czytania projektu ustawy<sup>42</sup>. Jeśli w wyniku głosowania zostaje podjęta uchwała o przyjęciu projektu, dochodzi do finalizacji tego etapu. W następstwie, zgodnie z art. 83. ust. 1, uchwałę o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu. O wniesieniu do Sejmu inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu zawiadamia Prezesa Rady Ministrów.

### 6.4. Przygotowanie projektów ustaw przez Prezydenta

Przygotowanie projektu ustawy przez Prezydenta, regulowane jest tylko na poziomie konstytucyjnym przez wskazanie uprawnienia inicjatywy ustawodawczej. Podkreślić należy brak szczególnych, proceduralnych uregulowań i instytucji realizacji tej fazy procesu tworzenia prawa przez Prezydenta. Poza wymogami, charakteryzowanymi wyżej, odnoszącymi się do wszystkich podmiotów, brak jest szczególnych rozwiązań organizacyjnych, które pozwalałyby na prześledzenie procesu decyzyjnego. Z art. 144 Konstytucji wynika, że decyzje z zakresu inicjatywy ustawodawczej są decyzjami niezależnymi i nie wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów<sup>43</sup>. W pracach nad projektem ustawy, przygotowanym przez Prezydenta, niewątpliwie uczestniczy zaplecze instytucjonalne, będące w jego dys-

<sup>42</sup> 1. Trzecie czytanie projektu ustawy obejmuje między innymi:

- 1) przedstawienie Senatowi dodatkowego sprawozdania komisji, jeżeli projekt był skierowany do komisji po drugim czytaniu,
- 2) głosowanie.

Porządek głosowania jest następujący:

- 1) głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie projektu,
- 2) głosowanie nad poprawkami do poszczególnych artykułów lub ustępów, według kolejności przepisów projektu,
- 3) głosowanie za przyjęciem projektu w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek.

<sup>43</sup> 1. Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.

2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:

- 1) zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu,
- 2) zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu,
- 3) skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji,
- 4) inicjatywy ustawodawczej.

pozycji. Zgodnie z art. 143 Konstytucji organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent Rzeczypospolitej nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej. Statut Kancelarii określa jej stronę organizacyjną. Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta z dnia 7 sierpnia 2015 roku, w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęto w załączniku statut. Zgodnie z § 1 statutu kancelaria wykonuje zadania wynikające z kompetencji Prezydenta określonych w Konstytucji i w innych ustawach, działa zgodnie z decyzjami i poleceniami Prezydenta oraz zapewnia obsługę merytoryczną, organizacyjną, prawną i techniczną Prezydentowi. Organizacyjnie rozbudowana kancelaria Prezydenta, obecnie składająca się z 16 komórek organizacyjnych (§ 5 Statutu), ma w swoim składzie Biuro Prawa i Ustroju. Sądzić należy, że przygotowanie prezydenckich projektów ustaw dokonuje się w ramach prac tej jednostki. Brak jest jednak ogólnie dostępnych informacji na temat organizacji tych prac, a regulamin organizacyjny Biura Prawa i Ustroju nie jest dostępny.

### **6.5. Przygotowanie projektów ustaw w wyniku wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli**

W przypadku inicjatywy ustawodawczej, która przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, kwestie organizacyjne tej fazy procesu tworzenia prawa nie są rozbudowane. Poza wymogami charakteryzowanymi wyżej, odnoszącymi się do wszystkich podmiotów, brak jest szczególnych proceduralnych uregulowań dotyczących przygotowania projektu ustawy z inicjatywy ludowej. Istnieją proceduralne regulacje wiążące inicjatywę ludową, ale dotyczą one przede wszystkim strony organizacyjnej związanej z powołaniem komitetu, finansowania wykonywania inicjatywy ustawodawczej, a nie ustalania przesłanek i sposobu konstrukcji projektu<sup>44</sup>. Zgodnie z art. 5 ustawy, sformalizowanym podmiotem przygotowującym projekt ustawy jest komitet, występujący pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy, utworzony przez grupę co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu. Komitet uzyskuje osobowość prawną, nabywaną z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia o utworzeniu komitetu i zebraniu 1000 podpisów

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 projekt ustawy wniesiony do Marszałka Sejmu powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w niniejszej ustawie. Oznacza to, że projekt powinien mieć postać opracowanego w całości aktu normatywnego i zawierać uzasadnienie. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Dz. U. z 1999 r., Nr 62, poz. 668.

obywateli<sup>45</sup>. Postanowienie Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia i doręczenie go pełnomocnikowi komitetu jest podstawą do podejmowania dalszych czynności, ale są to tylko czynności związane z rozpowszechnianiem inicjatywy, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt. Na przeprowadzenie tych czynności jest okres 3 miesiące. Sam projekt, na tym etapie nie podlega zmianom<sup>46</sup>. Ewentualne wprowadzenie zmian jest podstawą do odmowy jego przyjęcia przez Marszałka Sejmu, gdy projekt ustawy, z załączonym wykazem podpisów obywateli popierających projekt, zostanie wniesiony. Z punktu widzenia decyzji dotyczących zakresu merytorycznego projektu nie ma żadnych wiążących regulacji odnoszących się do jego przygotowania. Projekt ustawy i jego przygotowanie to swobodna decyzja grupy obywateli, powstałej w wyniku decyzji o ukonstytuowaniu się komitetu i zebraniu wymaganej liczby podpisów dla złożenia zawiadomienia do Marszałka Sejmu.

### 6.6. Przygotowanie projektów ustaw przez Radę Ministrów

W procesie przygotowania projektów ustaw szczególną pozycję zajmuje Rada Ministrów. Znajduje to wyraz w przytaczanych wcześniej przepisach Konstytucji, dających Radzie Ministrów wyłączne kompetencje w przygotowaniu ustawy budżetowej. Szczególna pozycja jest też pochodną przyjętych rozwiązań ustrojowych, gdzie potencjalnie największe możliwości uchwalenia mają ustawy z przedłożenia rządowego.

Rozwiązania organizacyjne, w wymiarze proceduralnym i instytucjonalnym, są bardzo rozbudowane. Stosowne regulacje, zawarte zostały w usta-

<sup>45</sup> Art. 5.1. Czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej, zwany dalej „komitetem”. Komitet występuje pod nazwą uzupełnioną o tytuł projektu ustawy.

2. Komitet może utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu, ze wskazaniem imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru ewidencyjnego PESEL.

3. W imieniu i na rzecz komitetu występuje pełnomocnik komitetu lub jego zastępca, wskazani w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet.

4. Komitet posiada osobowość prawną, którą nabywa z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia, o którym mowa w art. 6 ust. 2.

<sup>46</sup> Art. 7.1. Po otrzymaniu postanowienia, o którym mowa w art. 6 ust. 4, lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, komitet ogłasza, w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim, fakt nabycia osobowości prawnej, adres komitetu oraz miejsca udostępnienia projektu ustawy do publicznego wglądu.

2. Od dnia przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia, o którym mowa w art. 6 ust. 4, lub otrzymania przez komitet postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, o której mowa w art. 6 ust. 5, do dnia wniesienia projektu ustawy, o którym mowa w art. 10 ust. 1, treść projektu nie może być zmieniona.

wach, aktach wykonawczych i aktach wewnętrznych. Jest to nie tylko obszernie uregulowany, ale również wielowymiarowy proces, którego pełna charakterystyka nie jest możliwa w tym opracowaniu<sup>47</sup>.

W § 20 Regulaminu Pracy Rady Ministrów zostały wskazane podmioty uprawnione do podejmowania działań prowadzących do wdrożenia prac nad przyjęciem projektu ustawy.

Zgodnie z jego treścią do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego, uprawniony jest:

- 1) członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości,
- 2) Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 3) inny podmiot, jeżeli:
  - a) został upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów,
  - b) upoważnienie do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego wynika z przepisów odrębnych, w szczególności upoważniony w tym zakresie pełnomocnik Rządu – zwany dalej „organem wnioskującym”. Równocześnie w ust. 2 przyjęto, że minister może upoważnić do opracowania lub do prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego centralny organ administracji rządowej podległy temu ministrowi lub przez niego nadzorowany. W takim przypadku do upoważnionego organu stosuje się przepisy dotyczące organu wnioskującego. Wyłączone jest tylko uprawnienie do wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego<sup>48</sup>.

### 6.6.1. Procedury

Poza wcześniej charakteryzowanymi wymogami proceduralnymi, odnoszącymi się do wszystkich podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, szczegółowe regulacje prawne określają rządową fazę procesu legislacyjnego. Są one przede wszystkim zawarte w Regulaminie Pracy Rady Ministrów. Obszerne regulacje zawarte zostały w Dziale III – Postępowanie z projektami dokumentów rządowych i w Dziale IV – Przepisy szczególne

<sup>47</sup> Szczegółowe przedstawienie procedur zawiera obszerna, licząca ponad 500 stron praca autorstwa Anny Markowskiej i Anety Waszyńskiej „Rządowy proces legislacyjny – opis procedur” przygotowanej przez Rządowe Centrum Legislacji. A. Markowska, A. Waszyńska, *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, Warszawa 2014.

<sup>48</sup> Charakteryzując te uprawnienia należy mieć na uwadze, że zgodnie z § 19. Regulaminu Pracy Rady Ministrów projektem dokumentu rządowego jest projekt ustawy; aktu normatywnego Rady Ministrów; rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub ministra, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, a także projekt: założeń projektu ustawy.

dotyczące postępowania z projektami niektórych dokumentów rządowych. Te przepisy, ustalają podstawowe rozwiązania proceduralne.

Przed przeprowadzeniem ich analizy, pod kątem zawartych w nich możliwych strategii działania w ramach procesu prawotwórczego, warto zwrócić uwagę na dwie ważne kwestie. Po pierwsze zmiany, wprowadzone aktualnie obowiązującym Regulaminem Pracy Rady Ministrów, są istotne. Różnice polegają na położeniu nacisku i docenieniu roli procedur w najwcześniejszych fazach przygotowania projektu ustawy. Znalazło to między innymi wyraz w przyjętym rozwiązaniu uregulowania odrębnych trybów postępowania, związanych z przygotowaniem: a) projektu założeń projektu ustawy, b) projektu ustawy na podstawie założeń, c) projektu ustawy bez założeń. Najważniejsza zmiana jest związana z przygotowaniem projektu założeń projektu ustawy. Jest ona charakteryzowana w następujący sposób:

„Przed wejściem w życie uchwały Nr 214 Rady Ministrów z 6.12.2011 r. zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 113, poz. 1146) założenia projektu ustawy w praktyce często były dokumentem szczegółowym, niemal kompleksowo opisującym proponowane przez organ wnioskujący rozwiązania w danej dziedzinie. Nieraz stanowiły materiał będący wręcz wiernym odzwierciedleniem późniejszego projektu ustawy – tyle tylko, że sporządzonym w sposób opisowy, bez posługiwania się językiem prawnym. Zdarzało się, że objętość założeń dorównywała objętości projektu ustawy lub wręcz ją przewyższała. Praktyka ta stanowiła w istocie wypaczenie pierwotnej koncepcji dotyczącej rządowej procedury legislacyjnej, zakładającej poprzedzanie sporządzenia projektu ustawy opracowaniem założeń tego projektu”<sup>49</sup>. Ze swej istoty projekt założeń projektu ustawy powinien być dokumentem zwięzłym, umożliwiającym podjęcie przez uprawnione podmioty decyzji rozstrzygającej czy istnieje potrzeba ingerencji prawnej i przygotowania projektu ustawy. Równocześnie powinien być „odpowiednio” przygotowany, a do tego niezbędne jest postępowanie zgodnie z wymogami proceduralnymi. Takie wymogi zostały obecnie wprowadzone w znacznie szerszym zakresie. Określa się je jako obowiązek przeprowadzania pełnej procedury legislacyjnej w stosunku do projektu założeń projektu ustawy<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> J. Krawczyk, *Wprowadzenie*, [w:] *Procedury...*, *op. cit.*, s. 9.

<sup>50</sup> *Ibidem*, „Obowiązek przeprowadzania pełnej procedury legislacyjnej w stosunku do projektu założeń projektu ustawy, zwieńczonej przyjęciem tych założeń przez Radę Ministrów, zanim w ogóle rozpoczęłyby się prace nad projektem ustawy, miało stanowić pewnego rodzaju ograniczenie swobody członków Rady Ministrów w procesie tworzenia prawa. Dysponowali oni wcześniej środkami umożliwiającymi im znacznie łatwiejsze korzystanie z rządowej inicjatywy ustawodawczej”.

Po drugie, wprowadzone aktualnie rozwiązania mają charakter kompleksowy, a szczegółowe rozwiązania narzucają „techniczną” sprawność tworzenia prawa. Jest to szczególnie widoczne, gdy obowiązujące przepisy rozpatrujemy w kontekście uzupełniających je dokumentów, takich jak wytyczne czy wzory postępowania.

Główne cechy proceduralnych ram przygotowania przez rząd projektów ustaw można odtworzyć na podstawie analizy przepisów i przyjmowanych w nich rozwiązań, charakterystycznych dla wskazanych wcześniej trybów postępowania i opracowania: projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy na podstawie założeń, projektu ustawy bez założeń.

### **6.6.2. Przygotowanie projektu założeń projektu ustawy**

Przygotowanie projektu założeń projektu ustawy jest ważnym elementem tworzenia prawa, nie tylko ze względów merytorycznych, ale przede wszystkim taka forma została przyjęta jako zasada w rozdziale I Działu II regulaminu: Zasady działania Rady Ministrów<sup>51</sup>. O podmiotach uprawnionych do ich przygotowania, podobnie jak do przygotowania projektów w pozostałym trybie, była już mowa wcześniej. Przesłanki podejmowania opracowania projektu założeń projektu ustawy zostały szeroko omówione wcześniej, w charakterystyce impulsów legislacyjnych, a przyjęte procedury w § 24 ust. 1 nie wnoszą nic nowego<sup>52</sup>. Przepisy zawarte w tym paragrafie, w ust. 3 nakładają na podmiot obowiązek dokonania, zgodnie z wytycznymi, oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Przed kolejnym krokiem, którym jest wniosek o wprowadzenie projektu założeń projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, wymagane jest, zgodnie z § 102 ust. 1 regulaminu, przygotowanie testu regulacyjnego<sup>53</sup>. Sporządzenie testu regulacyjnego jest nowym rozwiązaniem

<sup>51</sup> § 5.1. Opracowanie projektu ustawy wymaga uprzedniego przyjęcia przez Radę Ministrów założeń tego projektu.

2. Opracowanie projektu ustawy może nastąpić bez uprzedniego przyjęcia założeń tego projektu, jeżeli wynika to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów albo decyzji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

<sup>52</sup> Poza szczególnymi impulsami prawnymi, wskazano, że podjęcie prac może wynikać z przyjętych strategii lub programów, dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

<sup>53</sup> § 102.1. Do wniosku o wprowadzenie projektu założeń projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów organ wnioskujący załącza test regulacyjny przedstawiający wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, o której mowa w § 24 ust. 3, który zawiera w szczególności:

- 1) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu;
- 2) określenie celu i istoty interwencji;



przyjętym w procedurach rządowych. Test regulacyjny, obliguje podmioty wnioskujące, nie tylko do dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych w związku z wejściem w życie proponowanych rozwiązań, ale także ma funkcję porządkującą. We wstępnej fazie opracowania testu regulacyjnego zamieszczone informacje dotyczą zidentyfikowania rozwiązywanego problemu, określenia celu i istoty planowanej interwencji. Jest to tylko wstępna faza jego wypełnienia. W toku dalszych prac podmioty uprawnione do ich przygotowania systematycznie uzupełniają test regulacyjny<sup>54</sup>. Wniosek o wpisanie projektu założeń do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, wraz z opracowanym w powyższy sposób testem regulacyjnym, otwiera kolejne etapy.

Następnym etapem jest opracowanie projektu założeń projektu ustawy, który w myśl nowych regulacji powinien być zwięzły, a zawarte w nim informacje nie powinny wykraczać poza kwestie umożliwiające podjęcie decyzji rozstrzygającej czy istnieje potrzeba ingerencji prawnej i przygotowania projektu ustawy. Podstawowe informacje obejmują: cel projektowanej ustawy, istotę proponowanych rozwiązań, zakres przewidywanej regulacji, zasadnicze kwestie wymagające uregulowania, w tym, zniesienie dotychczasowych lub powołanie nowych organów lub instytucji.

Tak przygotowany projekt jest przedmiotem postępowania w ramach kolejnego etapu, na którym różne podmioty mają możliwość ustosunkowania się do niego, zgłaszania uwag i wyrażania opinii. Charakterystyczną cechą tego etapu jest wydzielenie trzech różnych płaszczyzn. Pierwsza dotyczy uzgodnień. Podmiot uprawniony do przygotowania projektu założeń projektu ustawy wnioskuje o ich dokonanie, z tego względu w przepisach proceduralnych określany jest jako organ wnioskujący. W ramach uzgodnień członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezes Rządowego Centrum Legislacji przedstawiają uwagi do projektu założeń.

---

3) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;

4) wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych;

5) porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

2. Test regulacyjny projektu założeń projektu ustawy, który nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, zawiera wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych.

<sup>54</sup> § 104.1. Odrębną część projektu założeń projektu ustawy stanowi test regulacyjny, o którym mowa w § 102.

2. Organ wnioskujący w toku prac nad projektem aktualizuje test regulacyjny.

Druga dotyczy opiniowania. Krąg adresatów jest związany z treścią projektu<sup>55</sup>. Organ wnioskujący przedstawia projekt założeń organom administracji rządowej lub innym organom i instytucjom państwowym, których zakres działania dotyczy projektu, a także podmiotom, które posiadają prawo opiniowania projektów na podstawie odrębnych przepisów (organom samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego) do wyrażenia opinii na temat projektu.

Ta forma opiniowania, nie może być mylona z konsultacjami publicznymi i pozyskiwaniem w ich wyniku opinii. Konsultacje publiczne stanowią trzecią, odrębną płaszczyznę działań podejmowanych na omawianym etapie. W ramach procesu konsultacji publicznych organ wnioskujący przedstawia projekt założeń organizacjom społecznym lub innym zainteresowanym podmiotom albo instytucjom<sup>56</sup>. Kluczem do ich wyboru jest to, w jakim zakresie uwagi wytypowanych podmiotów mogą być istotne i przydatne przy opracowywaniu treści projektu założeń. Nie stoi to w sprzeczności z pozyskiwaniem uwag od możliwie najszerszego kręgu adresatów, od wszystkich, którzy mogą być zainteresowani przygotowywanym projektem. Rządowy portal konsultacji publicznych umożliwia prowadzenie konsultacji publicznych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej ([www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl)). Tego typu działania umożliwiają uzyskanie opinii potencjalnie najszerszego kręgu podmiotów zainteresowanych pracami toczącymi się nad danym projektem założeń<sup>57</sup>.

Z chwilą przedstawienia projektu założeń do uzgodnień, opinii lub konsultacji publicznych organ wnioskujący udostępnia go w Rządowym Planie Legislacyjnym (RPL). Udostępnienie dokumentów w RPL oznacza, że proces opracowania projektu założeń jest całkowicie „upubliczniony”. Podkreśla

<sup>55</sup> Jeżeli projekt założeń reguluje materię o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub ekonomicznych, wówczas organ wnioskujący ma obowiązek skierować taki projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną działającą przy Prezesie Rady Ministrów. W celu uzyskania opinii organ wnioskujący występuje z wnioskiem o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, który podejmuje ostateczną decyzję w tym zakresie. A. Markowska, A. Waszyńska, *Rządowy proces...*, *op. cit.*, s. 32.

<sup>56</sup> Forma wnioskowania jest tak charakteryzowana: Przedstawiając projekt założeń projektu ustawy w ramach konsultacji publicznych organ wnioskujący może skierować pismo wraz z projektem do wybranych podmiotów bądź może skierować jedynie pismo z informacją, iż toczą się prace legislacyjne dotyczące projektu założeń, który to projekt jest powszechnie dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL), albo może też na swojej stronie internetowej zamieścić informację o toczących się pracach legislacyjnych nad danym projektem wraz ze wzmianką o możliwości zgłaszania uwag przez podmioty zainteresowane. *Ibidem*, s. 31.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

się przy tym, że: „Oprócz projektu założeń udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, w tym zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbینگowej w procesie stanowienia prawa (tzw. zgłoszenia lobbینگowe). Dokumenty, które wpływają do projektu założeń należy zamieszczać na bieżąco i w formie umożliwiającej ich edycję. Zamieszczając dokumenty w RPL organ wnioskujący powinien kierować się dokumentami pomocniczymi ułatwiającymi korzystanie z systemu RPL, które zostały zamieszczone na stronie systemu”<sup>58</sup>.

Dalsze etapy przygotowania projektu założeń projektu ustawy i przyjęte procedury są związane z sytuacją wynikającą z przedstawionych stanowisk, uzyskanych od właściwych podmiotów w ramach uzgodnień i opiniowania, a w odrębnym trybie w wyniku konsultacji publicznych. Jest to etap, w którym organ wnioskujący zajmuje stanowisko wobec przedstawionych uwag przez podmioty właściwe. Członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezes Rządowego Centrum Legislacji przedstawiają uwagi do projektu założeń. Zgodnie z § 43 regulaminu, organ wnioskujący zajmuje stanowisko wobec:

- 1) uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień projektu dokumentu rządowego;
- 2) uwag zgłoszonych w opinii o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej;
- 3) opinii Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów;
- 4) opinii innych podmiotów, do których skierował projekt dokumentu rządowego do zaopiniowania.

Jeśli występują rozbieżności między stanowiskami podmiotu wnioskującego a stanowiskami innych podmiotów uczestniczących w procesie uzgodnienia i opiniowania, organ wnioskujący może zorganizować konferencję uzgodnieniową. Jest to jednak zawsze decyzja swobodna podmiotu wnioskującego. Uwzględnione uwagi organ wnioskujący nanosi na treść projektu założeń i testu regulacyjnego. Natomiast w zakresie, w jakim nie doszło do uzgodnienia projektu, organ wnioskujący sporządza protokół rozbieżności, stanowiący oddzielny dokument. Zgodnie z § 48 ust. 1 „Organ wnioskujący dokonuje zmian w tekście projektu dokumentu rządowego na podstawie przedstawionych stanowisk oraz ustaleń dotychczas przyjętych w toku uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu. Projekt z naniesionymi zmianami przedstawia uczestnikom uzgodnień i opiniowania”<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>59</sup> Organ wnioskujący nie ma obowiązku przedstawić projektu założeń zmienionego w wyniku uwag zgłoszonych w toku uzgodnień, w przypadku gdy zmiany dokonane w projekcie są nieznaczne (§ 48 ust. 2 pkt 1 regulaminu).

Z konsultacji publicznych oraz z opiniowania organ wnioskujący sporządza raport z konsultacji wskazując na uwagi uwzględnione i omawiając te, które nie zostały uwzględnione.

Dalsze prace nad projektem założeń do projektu ustawy obejmują przedstawienie przygotowanego dokumentu do rozpatrzenia przez komitet właściwy. Właściwym komitetem jest komitet uprawniony do rozpatrywania spraw, określonych kategorii<sup>60</sup>.

Po przeprowadzeniu etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych, a w przypadku projektów założeń regulujących materię objętą zakresem działania Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji lub Komitetu do Spraw Europejskich – po rozpatrzeniu przez te komitety, podmiot uprawniony do przygotowania projektu wnosi projekt dokumentu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. W rządowym procesie legislacyjnym jest to moment kluczowy z dwóch powodów. Po pierwsze zarówno przedstawiony dokument, jak i wymagane załączniki, stanowią weryfikację dotychczasowych etapów prac i ich rezultatów<sup>61</sup>. Po drugie jest to moment, w którym wstępnie rozstrzyga się o wartości merytorycznej projektu i nadaniu mu dalszego biegu.

Zgodnie z § 67.1. po rozpatrzeniu projektu dokumentu rządowego Stały Komitet Rady Ministrów:

- 1) przyjmuje projekt bez zmian i rekomenduje go Radzie Ministrów;
- 2) przyjmuje projekt ze zmianami i rekomenduje go Radzie Ministrów;
- 3) rekomenduje Radzie Ministrów odrzucenie projektu;
- 4) wyraża opinię o projekcie.

<sup>60</sup> W obecnym stanie prawnym funkcjonują dwa komitety do rozpatrywania spraw określonej kategorii, tj. Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, który został powołany zarządzeniem nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (M.P. poz. 395) oraz Komitet do Spraw Europejskich, który został utworzony ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277), a szczegółowy regulamin pracy tego Komitetu został określony uchwałą nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich (M.P. Nr 9, poz. 79 oraz z 2013 r., poz. 1041). A. Markowska, A. Waszyńska, *Rządowy proces...*, *op. cit.*, s. 47.

<sup>61</sup> Są one wymienione w § 60. ust 2. Regulaminu.

Nowy Regulamin pracy Rady Ministrów nie przewiduje obowiązku dołączania do projektu założeń kierowanego pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów zgłoszeń lobbingowych. Zgłoszenia te będą dołączane do projektu założeń dopiero na etapie rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów. Nie oznacza to jednak, że przed tym etapem zgłoszenia te nie będą powszechnie dostępne. Zgodnie bowiem z przepisami o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa organ wnioskujący zobowiązany jest udostępnić zgłoszenia lobbingowe w Biuletynie Informacji Publicznej. Realizując powyższy obowiązek organ wnioskujący zamieszcza zgłoszenia w RPL. *Ibidem*, s. 70.

## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

Stały Komitet Rady Ministrów może również, zgodnie z § 67 ust. 4, rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu, po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie<sup>62</sup>.

Ostatnim etapem prac nad projektem jest wniesienie projektu pod obrady Rady Ministrów. Wniosek zawiera projekt dokumentu oraz zestaw załączników, a wśród nich, zgodnie z § 83 ust. 1 pkt 4 i 5, informacje na temat ustaleń właściwych komitetów i Stałego Komitetu Rady Ministrów; zmiany projektu dokumentu rządowego wprowadzone po rozpatrzeniu projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów i przyczyny ich wprowadzenia.

Zasadą jest, że Rada Ministrów rozpatruje projekt założeń na posiedzeniu. Przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów dopuszczają jednak możliwość rozpatrzenia projektu w trybie obiegowym. O trybie tym decyduje Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów na wniosek organu wnioskującego albo z własnej inicjatywy. Za zgodą Prezesa Rady Ministrów, Rada Ministrów może rozpatrzyć projekt założeń, który nie spełnia wymagań formalnych wynikających z Regulaminu pracy Rady Ministrów (§ 84 ust. 4 regulaminu). W przypadku, gdy projekt założeń został skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów na posiedzeniu, prace nad tym projektem mogą zakończyć się:

- a) przyjęciem projektu założeń bez zmian,
- b) przyjęciem projektu założeń ze zmianami,
- c) odrzuceniem projektu założeń.

Przyjęcie projektu założeń do projektu ustawy przez Radę Ministrów nie jest etapem finalnym. Proces przygotowania projektu kończy opracowanie tekstu. Niezależnie od trybu przyjęcia projektu założeń Sekretarz Rady Ministrów powierza sporządzenie tekstu ostatecznego projektu założeń projektu ustawy, zgodnego z rozstrzygnięciami Rady Ministrów, organowi wnioskującemu lub innemu organowi w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji i właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Organ odpowiedzialny, po sporządzeniu ostatecznej wersji założeń projektu ustawy, przesyła je do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów.

---

<sup>62</sup> 4. Stały Komitet Rady Ministrów może również rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie, a w szczególności może:

- 1) zobowiązać organ wnioskujący do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub do opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień;
- 2) skierować projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów lub wskazany organ wewnętrzny Rady Ministrów.

Zazwyczaj rozstrzygnięcia Rady Ministrów odnośnie danego projektu założeń mają charakter ostateczny. Jednakże Prezes Rady Ministrów może z własnej inicjatywy albo na wniosek organu wnioskującego zarządzić ponowne rozpatrzenie projektu założeń przez Radę Ministrów (reassumpcja). Dzieje się tak najczęściej w sytuacji, gdy Rada Ministrów przyjęła już projekt założeń, lecz niedługo po tym nastąpiła tak istotna zmiana stanu faktycznego lub prawnego, która uzasadnia ponowne rozpatrzenie takiego projektu przez Radę Ministrów<sup>63</sup>.

### 6.6.3. Projekt ustawy na podstawie założeń do projektu ustawy

Omówione wyżej procedury dotyczące przygotowania i przyjęcia dokumentu rządowego w postaci projektu założeń do projektu ustawy, charakterystyczne kolejne fazy tego procesu, a także rola uczestniczących w nim podmiotów są w znacznym stopniu powtarzane przy przygotowaniu projektu ustaw, w dwóch odrębnych trybach. Oczywiście występują też różnice. W charakterystyce procedur dotyczących przygotowania i przyjęcia ustaw można wyróżnić kilka najważniejszych punktów.

W opracowaniu projektu ustawy na podstawie założeń inna jest pozycja poszczególnych podmiotów. Zgodnie z § 112 ust. 1 Regulaminu, projekt ustawy na podstawie założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów sporządza, z zastrzeżeniem § 125, Rządowe Centrum Legislacji we współpracy z organem wnioskującym. Organem wnioskującym, będący również „organem uprawnionym”, „podmiotem uprawnionym”, „autorem projektu”, jest ten, który wcześniej opracował projekt założeń do tej ustawy. Współpraca może obejmować przekazanie przez organ wnioskujący Rządowemu Centrum Legislacji szczegółowych propozycji rozwiązań niezbędnych do sporządzenia projektu ustawy. Jak się podkreśla: „Pomimo, iż Rządowe Centrum Legislacji odpowiedzialne jest za opracowanie projektu ustawy na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń, to w toku dalszych prac legislacyjnych w roli autora projektu występuje organ wnioskujący (§ 116 Regulaminu). Zatem wszelkie stanowiska dotyczące kwestii merytorycznych, które reguluje projekt należy kierować do organu wnioskującego. Organ wnioskujący jako autor projektu kreuje też, z uwzględnieniem przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów, dalszą ścieżkę legislacyjną ww. projektu”<sup>64</sup>.

Rządowe Centrum Legislacji, jako wyspecjalizowany organ, opracowuje projekt ustawy z uwzględnieniem zasady techniki prawodawczej, dokonu-

<sup>63</sup> A. Markowska, A. Waszyńska, *Rządowy proces...*, *op. cit.*, s. 87.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 95.

## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

jąc redakcji przepisów prawnych zgodnie z praktyką legislacyjną. Rządowe Centrum Legislacji, w myśl § 114 regulaminu pracy Rady Ministrów, jest również odpowiedzialne za opracowanie części uzasadnienia, która obejmuje wykazanie różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia w życie ustawy). Opracowany projekt ustawy, wraz z częścią uzasadnienia, Rządowe Centrum Legislacji przekazuje organowi wnioskującemu. Za dalszy tok procesu odpowiedzialny jest organ wnioskujący.

Odpowiada za przygotowanie uzasadnienia, zgodnie z wymogami określonymi w przepisach zarówno § 27 Regulaminu, jak i wymogów zawartych w regulaminie Sejmu<sup>65</sup>. Dodatkowym elementem jest zawarcie w uzasadnieniu, zgodnie z § 27 Regulaminu ust. 3 pkt 4 lit. b, oceny organu wnioskującego czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Kolejnym etapem, za który odpowiada organ wnioskujący, jest przeprowadzenie uzgodnień, opinii i konsultacji zgodnie z procedurami przedstawionymi wyżej, mającymi zastosowanie w przypadku przygotowania projektu założeń do projektu ustawy. W tym jednak przypadku przedmiotem uzgodnień, opinii i konsultacji jest projekt ustawy. Zgodnie z § 118.1 organ wnioskujący może nie kierować projektu ustawy do uzgodnień. Rezygnacja oznacza przyjęcie innej procedury postępowania<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Dla projektów ustaw przygotowywanych przez Radę Ministrów wprowadzono szersze wymagania. Są one zawarte w ustępach od 4 do 4b art. 34 Regulaminu Sejmu:

4. Do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych.

4a. Do uzasadnienia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, o której mowa w art. 95a, wniesionego przez Radę Ministrów, dołącza się projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy, a także tabelę zgodności projektowanych przepisów z przepisami prawa Unii Europejskiej.

4b. Rada Ministrów przesyła wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z 2009 r., Nr 42, poz. 337 oraz z 2011 r., Nr 106, poz. 622), dołączając jednocześnie informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń.

<sup>66</sup> 2. Jeżeli projekt ustawy nie został skierowany do uzgodnień, organ wnioskujący przedstawia go wraz z uzasadnieniem:

1) ministrowi właściwemu do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, który przedstawia opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej;

2) Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który:

a) zajmuje stanowisko dotyczące OSR, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji publicznych i opiniowania, chyba że jej ocena została dokonana zgodnie z § 32; przepis § 33 ust. 1 stosuje się odpowiednio,

Odstąpienie od uzgodnień nie jest możliwe w przypadku wprowadzenia w projekcie ustawy istotnych zmian w stosunku do założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów (§ 119 Regulaminu).

Po przeprowadzeniu etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych, a w przypadku projektów założeń regulujących materię objętą zakresem działania Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji lub Komitetu do Spraw Europejskich – po rozpatrzeniu przez te komitety, podmiot uprawniony do przygotowania projektu wnosi projekt dokumentu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

Istotnym elementem proceduralnym przygotowania projektu ustawy na podstawie założeń jest przyjęcie, jako zasady, że nie kieruje się projektu do komisji prawniczej. Jedynie w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy zakres zmian projektu ustawy był znaczny, Prezes Rządowego Centrum Legislacji może zdecydować o rozpatrzeniu projektu przez komisję prawniczą<sup>67</sup>.

Końcowym etapem prac nad projektem jest wniesienie projektu pod obrady Rady Ministrów. Podmiotami uprawnionym do wniesienia projektu ustawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów są, co do zasady, te same podmioty, które opracowały projekt założeń projektu ustawy. Autorem projektu w dalszym ciągu pozostaje organ wnioskujący i to on wnosi o rozpatrzenie tego projektu przez Radę Ministrów. W wyniku decyzji Rady Ministrów mamy do czynienia z:

- a) przyjęciem projektu ustawy bez zmian,
- b) przyjęciem projektu ustawy ze zmianami,
- c) odrzuceniem projektu ustawy,
- d) podjęciem rozstrzygnięcia o ponownym rozpatrzeniu projektu ustawy po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie.

Pozytywna decyzja o przyjęciu projektu ustawy jest równoznaczna z powierzeniem sporządzenia jej tekstu ostatecznego. Wybranie podmiotu właściwego do sporządzenia tekstu ostatecznego projektu ustawy jest uzależnione od charakteru i rodzaju zmian, które należy wprowadzić do projektu po jego przyjęciu przez Radę Ministrów.

---

b) ocenia zgodność projektu ustawy z przyjętymi założeniami oraz przedstawia stanowisko w terminie 14 dni od udostępnienia mu projektu; przepis § 32 ust. 4 stosuje się odpowiednio.

<sup>67</sup> § 122.1. Projektu ustawy nie kieruje się do rozpatrzenia przez komisję prawniczą.

2. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy zakres zmian projektu ustawy był znaczny, Prezes Rządowego Centrum Legislacji może zdecydować o rozpatrzeniu projektu przez komisję prawniczą. W takim przypadku występuje do organu wnioskującego o przekazanie do Rządowego Centrum Legislacji projektu ustawy zgodnego z ustaleniami Stałego Komitetu Rady Ministrów.



Jeżeli projekt ustawy podlega notyfikacji, zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, wówczas członek Rady Ministrów, po przyjęciu projektu ustawy przez Radę Ministrów, zobowiązany jest do jego przekazania koordynatorowi krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (którym jest Minister Gospodarki), w celu notyfikacji. Projekt ustawy do koordynatora krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych kieruje zawsze minister właściwy działowo ze względu na przedmiot projektowanej regulacji<sup>68</sup>.

Finalnym aktem jest przekazanie projektu ustawy do dalszej fazy procesu legislacyjnego. Prezes Rady Ministrów kieruje, zgodnie z art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu, projekt ustawy wraz z uzasadnieniem do Marszałka Sejmu. Należy jednak pamiętać, że gdy po przyjęciu projektu ustawy i skierowaniu go do Marszałka Sejmu wystąpią okoliczności uzasadniające zmianę treści projektu, organ wnioskujący, do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania, może wnieść autopoprawkę do przedłożonego projektu albo w trakcie drugiego czytania zgłosić stosowną poprawkę.

### **6.6.4. Projekt ustawy bez założeń**

Opracowanie i przyjęcie projektu ustawy bez założeń jest w znacznym stopniu poddane tym samym procedurom, jak omówione wcześniej dwa typy dokumentów rządowych. W pewnym zakresie jest ich połączeniem, a w pewnym stanowi o odrębnościach. Szczegółowe przepisy dotyczące projektu ustawy, opracowywanego bez uprzedniego przyjęcia założeń, wymagają zgodnie z § 128 aby do wniosku o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów organ wnioskujący załączył test regulacyjny.

Projekt ustawy przygotowywany w tym trybie musi przejść całą procedurę dotyczącą uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych.

Po przeprowadzeniu etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych, a w przypadku projektów założeń regulujących materię objętą zakresem działania Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji lub Komitetu do Spraw Europejskich – po rozpatrzeniu przez te komitety, podmiot upraw-

<sup>68</sup> W opracowaniu rządowym zwraca się uwagę na następujący problem: „W tym miejscu warto także zaznaczyć, że obowiązujące przepisy prawa, obok notyfikacji technicznej, przewidują również inne rodzaje notyfikacji. Mianowicie przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404, z późn. zm.) określają kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie opiniowania i notyfikowania Komisji Europejskiej projektów przewidujących pomoc publiczną. Prezes UOKiK, jako organ właściwy w zakresie notyfikacji wskazanych projektów, dodatkowo reprezentuje rząd polski w postępowaniu przed Komisją Europejską i sądami europejskimi oraz monitoruje pomoc publiczną udzielaną polskim podmiotom (s. 172).

niony do przygotowania projektu wnosi projekt dokumentu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

Dla przygotowania projektu ustawy bez założeń wymaganym elementem jest przedstawienie go do rozpatrzenia przez komisję prawniczą<sup>69</sup>. Ewentualne zwolnienie jest możliwe tylko w uzasadnionych przypadkach<sup>70</sup>. Przed wniesieniem projektu ustawy albo projektu rozporządzenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, po przejściu proceduralnego etapu rozpatrzenia dokumentu przez komitet właściwy i Komitet Stały, a przed wniesieniem dokumentu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, organ wnioskujący kieruje projekt do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą. Projekt ustawy oraz projekt rozporządzenia kierowany do rozpatrzenia przez komisję prawniczą uwzględnia ustalenia właściwych komitetów i Stałego Komitetu Rady Ministrów (§ 72 Regulaminu). Oznacza to, że treść projektu ustawy kierowanej do rozpatrzenia przez komisję prawniczą powinna uwzględniać wszelkie zmiany dokonane w projekcie ustawy w toku dotychczasowej procedury legislacyjnej, w szczególności rozstrzygnięcia podjęte podczas prac właściwych komitetów oraz Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Komisja prawnicza ocenia projekt ustawy oraz projekt rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, w szczególności zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa i zasadami techniki prawodawczej, jak również uwzględnienie opinii Rady Legislacyjnej oraz poprawność językową.

Zagadnienia prawne, które wyłoniły się w trakcie rozpatrywania projektu, komisja prawnicza rozstrzyga w drodze uzgodnienia. W razie niezgodnienia rozstrzygnięcia przewodniczący może:

<sup>69</sup> § 73.1. Prezes Rządowego Centrum Legislacji ustala skład komisji prawniczej, wskazując ministerstwa i urzędy centralne, których przedstawiciele mają obowiązek wziąć udział w posiedzeniu komisji prawniczej.

2. W uzasadnionych przypadkach Prezes Rządowego Centrum Legislacji może zaprosić do udziału w posiedzeniu komisji prawniczej przedstawiciele innych urzędów lub instytucji niż wskazane w ust. 1.

3. Upoważnienie do udziału w posiedzeniu komisji prawniczej jest równoznaczne z upoważnieniem do uzgodnienia wszelkich zagadnień prawnych, legislacyjnych i redakcyjnych, które mogą wyłonić się w trakcie rozpatrywania projektu.

§ 74. Komisji prawniczej przewodniczy pracownik Rządowego Centrum Legislacji wyznaczony przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji.

<sup>70</sup> § 78.1. W uzasadnionych przypadkach Prezes Rządowego Centrum Legislacji może zwolnić projekt ustawy albo projekt rozporządzenia z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą, w tym z zastrzeżeniem wprowadzenia określonych poprawek.

2. Przed wyznaczeniem posiedzenia komisji prawniczej albo zwolnieniem projektu z obowiązku rozpatrzenia przez komisję Prezes Rządowego Centrum Legislacji może przedstawić organowi wnioskującemu stanowisko zawierające uwagi do projektu.

- 1) samodzielnie rozstrzygnąć zagadnienie prawne;
- 2) poddać zagadnienie prawne pod głosowanie i rozstrzygnąć je z uwzględnieniem opinii większości członków komisji prawniczej.

Komisja prawnicza kończy prace nad projektem ustawy ustalając jej brzmienie pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym.

Dalsze prace, od wniesienia projektu pod obrady Rady Ministrów aż do skierowania projektu ustawy do Sejmu, przebiegają według schematu i procedur właściwych dla trybu przygotowania projektu ustawy na podstawie założeń, przedstawionych w poprzednim punkcie.

### **6.6.5. Podsumowanie charakterystyki rządowego przygotowywania projektów ustaw**

Przedstawiony wyżej, z konieczności w uproszczeniu, wymiar instytucjonalny i proceduralny przygotowywania projektów ustaw przez Radę Ministrów wskazuje, że jest to formalnie najbardziej rozbudowana podstawa działań, poprzedzających parlamentarną fazę legislacji. Podejmowane działania, których finalnym efektem jest projekt ustawy, mają istotne znaczenie nie tylko dla tego szczególnego trybu przygotowania aktu normatywnego o określonej treści, ale generalnie dla całości procesu prawotwórczego. Wynika to z zadekretowanych, ustrojowych relacji między władzą egzekutywą i legislatywą, a także politycznego układu sił oraz pełnionych ról przez instytucje władzy państwowej. Z politycznego układu sił wynika, że rządowe projekty ustaw mają największą szansę na przyjęcie, bo rząd jest emanacją większości parlamentarnej. Równocześnie rząd pełni wiodącą rolę jako instytucja władzy wykonawczej, ma zatem najlepsze rozeznanie, które z problemów społecznych wymagają prawnej regulacji. Dodatkowo w systemie demokratycznym nie jest bez znaczenia to, że deklaracje, składane w czasie kampanii wyborczej, wyznaczają ważny nurt działań.

W systemie parlamentarnym wyraźnie podkreśla się znaczenie tych działań prawotwórczych, używając pojęcia „rządowego tworzenia prawa”. Z tego względu, ocena występujących rozwiązań, zwłaszcza w kontekście możliwości realizacji preferowanych modeli tworzenia prawa, jest ważna. Dokonując takiej ogólnej oceny możemy wskazać na następujące cechy formalnych podstaw działań, prowadzących do przygotowywania projektów ustaw przez Radę Ministrów:

- Przejrzystość – przedstawiane projekty zarówno założeń do projektów ustaw, jak i projektów ustaw na etapie uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania są udostępniane w RPL. Oprócz projektów udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumen-

ty dotyczące prac nad projektem, w tym zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem, wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (tzw. zgłoszenia lobbingsowe). Dokumenty zamieszczane są na bieżąco w formie umożliwiającej ich edycję.

- Kolegialność – widoczną na wszystkich etapach przygotowywania projektów, a przejawiającą się w przyjętych zasadach uzgodnień, opiniowania i współpracy między powołanymi organami.
- Rzetelność – ze względu na przyjęte rozwiązania, wymuszające ograniczenia w podejmowaniu nieuzasadnionych decyzji<sup>71</sup>. Decydujące rozwiązania to: test regulacyjny, obowiązek oceny w postaci OSR *ex ante* i OSR *ex post*, a szerzej, zgodnie z zaleceniami OECD i UE, dokonywanie oceny wpływu<sup>72</sup>.
- Profesjonalność – polegającą na wieloetapowej weryfikacji przygotowywanych projektów pod względem prawnym przez udział w całym procesie Rządowego Centrum Legislacji i Rady Legislacyjnej.
- Otwartość – przejawiająca się w rozbudowanych możliwościach konsultacji i uruchomieniu rządowego portalu konsultacji publicznych, umożliwiającego prowadzenie konsultacji publicznych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.

Podkreślić należy, że ocena dotyczy formalnej podstawy i postulowanego trybu działań, prowadzących do przygotowywania projektów ustaw przez Radę Ministrów, a nie realnie podejmowanych decyzji. Rozbieżności, które potencjalnie mogą wystąpić i jak wskazuje praktyka legislacyjna faktycznie występują, wynikają z braku wprowadzenia wewnętrznych

<sup>71</sup> „Przyjęcie ograniczeń w sposobie podejmowania decyzji regulacyjnej jest narzędziem mającym na celu ograniczenie zjawiska inflacji prawa, w szczególności inflacji obciążeń nakładanych na obywateli na rzecz organów administracji państwowej”, A. Jakubiak-Mirończuk, *Model tworzenia prawa...*, *op. cit.*, s. 20.

<sup>72</sup> Zgodnie z zaleceniami OECD i UE oraz Regulaminem pracy Rady Ministrów, Ocena Wpływu jest integralną, priorytetową częścią prac nad projektami dokumentów rządowych i powinna być rozpoczynana przed opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, umożliwiając ocenę wszystkich istotnych skutków regulacji i wybór optymalnego rozwiązania. Dokument „Wytuczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”, opracowany przez ministerstwo gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów określa zasady, jakie należy stosować w zakresie przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych i projektów założeń projektów ustaw. Zgodnie z programem „Lepsze Regulacje 2015”, przyjętym przez Radę Ministrów 22 stycznia 2013 r., Wytuczne zastąpią / zintegrują następujące dokumenty: „Wytuczne do oceny skutków regulacji (OSR)” z 2006 r., „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” z 2009 r. oraz „Siedem zasad konsultacji” z 2012 r.

mechanizmów gwarantujących rzetelne wykorzystanie istniejących procedur i instytucjonalnych rozwiązań. W skrajnych przypadkach, ale występujących na tyle często, że można mówić o utrwalonej praktyce – rząd unika ustalonego trybu przygotowania projektów ustaw. Przygotowuje je w sposób nieprofesjonalny i skryty, a wnosi w trybie przedłożenia poselskiego.

### 7. Faza parlamentarna legislacji – uchwalanie ustaw

Decyzje podejmowane na etapie rozpatrywania projektu ustawy, jej uchwalanie, a więc to wszystko, co dzieje się od momentu złożenia projektu ustawy w Sejmie, stanowią, jak się przyjmuje, decydujący etap tworzenia prawa. Z punktu widzenia formalno-proceduralnego parlamentarna faza legislacji, obejmująca postępowanie z projektem ustawy w Sejmie i Senacie, jest rozstrzygająca. Podejmowane na tym etapie decyzje przesądzają o tym, czy nowa ustawa zostanie uchwalona. Dalsze etapy, podpisanie ustawy przez Prezydenta, jej opublikowanie i kontrola konstytucyjna, wykonywana przez Trybunał Konstytucyjny, są bardzo ważnym elementem, ale tylko „finalizującym” proces legislacyjny. Parlamentarna faza legislacji jest przedmiotem badawczym dogmatyki prawa konstytucyjnego, ustrojowego. W opracowaniach z tego zakresu występują szczegółowe ustalenia. W tym miejscu ograniczam się tylko do wskazania na te elementy, które stanowią „przełomowe momenty”, wyznaczają alternatywne „ścieżki decyzyjne”.

Tryb uchwalania ustaw przez Sejm został uregulowany w Konstytucji. Podstawowe przepisy konstytucyjne są zawarte w pięciu artykułach. Art. 119 stanowi, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach, wskazuje kto ma prawo wnoszenia poprawek do rozpatrywanego projektu ustawy i określa możliwość wycofania projektu przez wnioskodawcę<sup>73</sup>. W art. 120 określono sposób uchwalania ustaw, przyjmując co do zasady, że decyzje zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>74</sup>. Przekazanie uchwalonej przez Sejm ustawy do

<sup>73</sup> Art. 119. 1. Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach.

2. Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów.

3. Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.

4. Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu.

<sup>74</sup> Art. 120. Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.

Senatu i konsekwencje decyzji podjętych przez Senat regulują postanowienia art. 121<sup>75</sup>.

Po zakończeniu postępowania, określonego w art. 121, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej. Zarówno przekazanie, jak i wachlarz decyzji Prezydenta, który otrzymał uchwaloną ustawę do podpisu, zostało uregulowane w art. 122. Zakres decyzji, możliwych do podjęcia przez Prezydenta, jest bardzo szeroki i wiąże się z wstępną oceną konstytucyjności tworzonego prawa.

Ustalając podstawy uchwalania ustaw, Konstytucja w art. 123 wprowadza możliwość odrębnego trybu postępowania w stosunku do niektórych ich projektów. Dotyczy to projektów ustaw, uchwalonych i składanych przez Radę Ministrów, uznanych za pilne. Konstytucyjnie wskazano przedmiotowe ograniczenia, które obejmują projekty ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Wskazano na podstawową zmianę w procedurze, skracając termin rozpatrzenia przyjętej ustawy przez Senat do 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta do 7 dni. Dodatkowo w ust. 2 podkreślono konieczność określenia i wprowadzenia, regulaminem Sejmu oraz regulaminem Senatu, odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego<sup>76</sup>. Jest to przepis, który podkreśla szczególnie tryb postępowania nad tego rodzaju projektem ustawy zważywszy, że z art. 112 w związku z art. 124 Konstytucji wynika, że organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm, a organiza-

<sup>75</sup> Art. 121.

1. Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi.
2. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.
3. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

<sup>76</sup> Art. 123.

1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.
2. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.
3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

cję wewnętrzną i porządek prac Senatu określa regulamin Senatu uchwalony przez Senat.

Ostatnia z poruszanych kwestii wskazuje, że poza konstytucyjnymi unormowaniami trybu uchwalania ustaw, regulacje zawarte w regulaminach Sejmu i Senatu w sposób szczegółowy określają tryb postępowania i to one wyznaczają pole decyzji, wpływają na ich kształt, a w konsekwencji na stanowione prawo. Prace Sejmu reguluje wielokrotnie zmieniany regulamin Sejmu<sup>77</sup>. Podkreślając znaczenie regulaminu Sejmu dla wyznaczenia pola decyzji podejmowanych na tym etapie tworzenia prawa, zauważyć należy, że jest on poddany silnej presji na wpływy polityczne, co w konsekwencji prowadzi nie tylko do częstych zmian, ale do swoistego rodzaju instrumentalizacji treści tego aktu<sup>78</sup>.

### 7.1. Postępowanie w Sejmie

Najważniejsze regulacje dotyczące przyjmowania projektów ustaw w Sejmie zawarte są w Dziale II regulaminu Sejmu – Postępowanie w Sejmie. Rozdział 1 zawiera przepisy dotyczące postępowania z projektami ustaw i uchwał. Rozdział 2 określa postępowanie z pilnymi projektami ustaw, a rozdział 3 przepisy dotyczące udziału Komisji Ustawodawczej w postępowaniu z projektami ustaw i uchwał. Kolejne rozdziały – 3a, 4, 5a, 6 – zawierają odpowiednio przepisy dotyczące: postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji, postępowania z projektami kodeksów, postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej, postępowania z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz rozpatrywanie sprawozdań z ich wykonania.

---

<sup>77</sup> Jak wskazuje się w literaturze: „W obecnych regulacjach konstytucyjnych szczególną rolę w procesie ustawodawczym odgrywa Sejm. Dlatego też przez blisko dziesięć ostatnich lat przeprowadzono w Regulaminie Sejmu wiele zmian, które miały przynieść „racjonalizację procesu tworzenia prawa” w postępowaniu sejmowym. Należy zwrócić uwagę, że nie miała być w tym zasługa środowisk naukowych. Już w 2001 r. postanowiono o przywróceniu Komisji Ustawodawczej ze szczególnymi jej uprawnieniami w procesie uchwalania ustaw. Przywrócono jej też kompetencje do opiniowania projektów ustaw. Komisji tej również przyznano uprawnienia do uczestniczenia w pracach nad każdym projektem rozpatrywanym w Sejmie przez komisje. W tym samym też czasie wprowadzono również do procedury sejmowej instytucję określaną mianem „poprawionego sprawozdania”, pozwalającą na to, iż po zgłoszeniu poprawek w drugim czytaniu istnieje możliwość ponownego powrotu do fazy prac nad projektem ustawy w komisji”. W. Ormowski, *op. cit.*, s. 488.

<sup>78</sup> W ostatnich kilku miesiącach, regulamin był zmieniany Uchwałami Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2015 r., z dnia 13 listopada 2015 r., z dnia 25 listopada 2015 r., z dnia 26 listopada 2015 r., z dnia 31 marca 2016 r., w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ważną rolę w procesie uchwalania ustaw pełnią w Sejmie komisje sejmowe, zwłaszcza w kontekście regulacji art. 37 regulaminu, który przyjmuje, co do zasady, przeprowadzenie pierwszego czytania projektów ustaw na posiedzeniu komisji. Jedynie, wymienione w ust. 2 tegoż artykułu, kategorie projektów ustawy są kierowane przez marszałka Sejmu do przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, a dodatkowo w tym trybie mogą być rozpatrywane projekty innych ustaw, jeżeli przemawiają za tym ważne względy<sup>79</sup>. Komisje sejmowe, jak wynika z treści art. 151 regulaminu, na swych posiedzeniach rozpatrują projekty ustaw, przekazane im uchwały Senatu o wniesieniu poprawek do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm lub jej odrzuceniu oraz wnioski Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm. Rozpatrują także i opiniują założenia projektów ustaw i uchwał. W gronie komisji sejmowych znajduje się Komisja Ustawodawcza. Jej zakres działania określony został w pkt. 24 załącznika do regulaminu Sejmu, ustalającego zakres przedmiotowy działania komisji sejmowych. Do Komisji Ustawodawczej należą sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości. Komisja ustawodawcza jest miejscem rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej. W jej gestii jest również rozpatrywanie spraw związanych z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także współudział w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw oraz uchwał Sejmu, a także koordynacja tych działań.

W podstawowym zakresie procedurę legislacyjną w Sejmie ustalają przepisy zawarte w Dziale III regulaminu – Posiedzenia Sejmu. Art. 169 regulaminu stanowi w ust. 1, że Sejm obraduje na posiedzeniach, a w ust. 2, że przedmiotem obrad są między innymi wymienione w punktach: 5) projekty ustaw i uchwał Sejmu, 6) uchwały Senatu o wprowadzeniu poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm lub jej odrzuceniu, 7) wnioski Prezydenta w sprawie ponownego rozpatrzenia uchwalonej ustawy, 8) projekty ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa, a także sprawozdania

---

<sup>79</sup> Art. 37. 1. Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji.

2. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

3. Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również inne niż określone w ust. 2 projekty ustaw, a także projekty uchwał Sejmu, jeżeli przemawiają za tym ważne względy.



z ich wykonania wraz z wnioskiem w przedmiocie absolutorium. W art. 190 powtórzono przepis art. 120 Konstytucji przyjmując, że Sejm uchwała ustawy większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały i inne rozstrzygnięcia, jeżeli przepisy Konstytucji, ustaw albo regulaminu Sejmu nie stanowią inaczej.

Sejmovą fazę rozpatrywania projektów ustaw kończy uchwalenie ustawy, która zgodnie z art. 121 Konstytucji jest przekazywana przez Marszałka Sejmu Senatowi. Zgodnie z ust. 2 tegoż art. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

### 7.2. Postępowanie w Senacie

Przekazanie uchwalonej ustawy do Senatu uruchamia podejmowane w nim działania, które określa regulamin Senatu<sup>80</sup>. Art. 45 regulaminu w pkt. 1 wskazuje, że przedmiotem obrad Senatu są w szczególności ustawy uchwalone przez Sejm, ale zasadnicza część przepisów zawarta jest w Dziale VIII regulaminu, który dotyczy postępowania w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm. Najważniejsze regulacje zawarte są w art. 68 i odnoszą się do rozpatrywania ustawy przez komisję, ustalają terminy na podjęcie propozycji komisji oraz podjęcia uchwały przez Senat. Podczas rozpatrywania ustawy przez komisję może powstać problem potrzeby zmiany prawa, wtedy, zgodnie z art. 69 ust. 1 regulaminu, jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych, wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz ze sprawozdaniem dotyczącym tej ustawy może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu. Tekst ujednolicony opracowany na podstawie Monitora Polskiego z 2014 r., poz. 529 i 707 oraz z 2015 r., poz. 373.

<sup>81</sup> Mniejsze znaczenie w procesie ustawodawczym odgrywa Senat. Również w praktyce funkcjonowania tego organu wskazać można działania służące racjonalizacji procesu ustawodawczego. Przykładami takich prac mogą być zmiany regulaminu Senatu dotyczące inicjatywy ustawodawczej Senatu, zwłaszcza zaś dział IXA dotyczący wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz regulacje art. 69 ust. 1, które określają postępowanie izby w przypadku dostrzeżenia potrzeby wprowadzenia zmian legislacyjnych, wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy. W. Ormowski, *op. cit.*, s. 489.

Podobnie jak w pracach Sejmu, regulamin Senatu wprowadza dodatkowe przepisy w postępowaniach z pilnymi projektami ustaw, postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji czy postępowania z projektami kodeksów. Załącznik do regulaminu Senatu, podobnie jak w przypadku Sejmu, również określa przedmiotowy zakres działania komisji senackich, w tym, w pkt. 15 – Komisji Ustawodawczej, której przedmiotem jest ogólna problematyka legislacyjna i spójności prawa, rozpatrywanie zmian Konstytucji, regulacji kodeksowych, inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych Senatu, analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz podejmowanie działań ustawodawczych mających na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Procedura przyjęcia uchwały przez Senat jest określona w art. 54 regulaminu. Najważniejsze ustalenia dotyczą porządku głosowania, ustalając następującą kolejność: 1) głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie ustawy, 2) głosowanie nad wnioskiem o przyjęcie ustawy bez poprawek, 3) głosowanie nad poprawkami do poszczególnych artykułów lub ustępów, według kolejności przepisów ustawy. Podjętą przez Senat uchwałę dotyczącą rozpatrywanej ustawy Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu (art. 57 regulaminu).

Przekazana do Sejmu uchwała Senatu jest, zgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji i art. 54 regulaminu Sejmu, przedmiotem dalszego postępowania. Uchwałę Senatu, zawierającą poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm albo odrzucającą ustawę w całości, Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez komisje, które projekt ustawy rozpatrywały<sup>82</sup>. Następnym krokiem po rozpatrzeniu uchwały Senatu jest przedłożenie Sejmowi przez komisje sprawozdania, w którym sformułowany jest wniosek o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu, bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości. Uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

## 8. Decyzje Prezydenta w procesie legislacyjnym

Finalna faza procesu legislacyjnego jest określona w art. 122 Konstytucji, zgodnie z którym Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej, który podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczy-

<sup>82</sup> Zgodnie z ust. 8. art. 54, Sejm, na wniosek Marszałka Sejmu, może rozpatrzyć poprawki zawarte w uchwale Senatu bez uprzedniego skierowania jej do komisji.

pospolitej Polskiej. Zakres decyzji Prezydenta jest wyznaczony w ust. 3, 4, 5 i 6 cytowanego artykułu. Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, który Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją. Prezydent Rzeczypospolitej odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi Rzeczypospolitej nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie ust. 3. Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją lub z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg, określonego w ust. 2, terminu do podpisania ustawy<sup>83</sup>.

### 9. Publikacja aktów prawnych

Elementem organizacji procesu prawotwórczego jest publikowanie uchwalonych aktów prawnych. Prawidłowa publikacja prawa jest jednym z wymogów respektowania zasady państwa prawnego.

---

<sup>83</sup> Na następujące aspekty wskazuje się w literaturze: „Trudności te należy widzieć w szczególnych kompetencjach Prezydenta i Trybunału Konstytucyjnego. Artykuł 122 ust. 3 pozwala Prezydentowi RP wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z konstytucją. Rozpatrzenie takiego wniosku przez Trybunał nie jest ograniczone czasowo. Zdarza się więc, że wydaje on swój wyrok po kilku latach od złożenia takiego wniosku. Przepis art. 122 ust. 4. stanowi, że jeżeli niezgodność z konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Bez wątpliwości jest to przepis konstytucyjny wadliwie. W. Orłowski, *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego...*, *op. cit.*, s. 486–487.

Kwestię publikacji ustaw reguluje Konstytucja i przepisy ustawowe. Art. 88 Konstytucji stanowi:

1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.

Ponadto zgodnie z art. 122 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej w określonych terminach podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczegółowe przepisy, związane z publikacją aktów prawnych, zawarte są w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>84</sup>. W przepisach ustawy przyjęto rozwiązania charakterystyczne dla procesu poprawnej legislacji. Do tych zaliczyć należy przyjęte w art. 3 ustalenie, że akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. W art. 4 ust. 1 przyjęto również, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Możliwość odstępstwa od tak generalnie ustalonej *vacatio legis* zawarte jest w ust. 2, który stanowi, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni. Jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Ustawa wprowadziła również ustalenia dotyczące pojęcia dziennika urzędowego i ich rodzajów<sup>85</sup> oraz wyznaczyła zasady publikowania poszczególnych aktów prawnych w przypisanych kategoriach dzienników urzędowych<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000 Nr 62, poz. 718 z późn zm.).

<sup>85</sup> Art. 8. Dziennikami urzędowymi w rozumieniu ustawy są: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe.

<sup>86</sup> Art. 9.1. W Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, zwanym dalej „Dziennikiem Ustaw”, ogłasza się:

- 1) Konstytucję;
- 2) ustawy;
- 3) rozporządzenia z mocą ustawy wydane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;

## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

Ustawa została znowelizowana w marcu 2011 r.<sup>87</sup> Zasadnicza zmiana polegała na przyjęciu w art. 2a ust. 1 rozwiązania, że akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego, w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>88</sup>. W ust. 2 tegoż artykułu przyjęto, że dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej, chyba że ustawa stanowi inaczej, a w ust. 3, że dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci elektronicznej organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową.

Na podstawie art. 28c znowelizowanej ustawy<sup>89</sup> o ogłaszaniu aktów normatywnych wydane zostało, przez Prezesa Rady Ministrów, rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych. Rozporządzenie, które weszło w życie 1 stycznia 2012 r., precyzuje wymagania techniczne, jakim podlegają dokumenty elektroniczne zawierające akty normatywne i inne akty prawne kierowane do ogłoszenia. Ponadto określa wymagania, jakie musi spełniać elektroniczna forma dzienników urzędowych oraz warunki, jakie powinny spełniać środki komunikacji elektronicznej i informatyczne nośniki danych używane do udostępniania dzienników urzędowych, zbiorów aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat i zbiorów przepisów gminnych albo zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych. W § 7.1. tegoż rozporządzenia wprowadzono pojęcie strony głównej dziennika urzędowego. Strona ta zawiera informacje związane wyłącznie z aktami podlegającymi ogłoszeniu. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami akty prawne są umieszczane na stronie internetowej. Rządowe Centrum Legislacji umieszcza na stronie internetowej [www.dziennikiurzedowe.gov.pl](http://www.dziennikiurzedowe.gov.pl) odnośniki do stron głównych dzienników urzędowych<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Ustawą z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172.

<sup>88</sup> Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.).

<sup>89</sup> Art. 28c. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wymagania techniczne:

- 1) dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne kierowane do ogłoszenia w dziennikach urzędowych,
- 2) dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej.

<sup>90</sup> W opiniach na temat przyjętych rozwiązań, formułowano wątpliwości: „Racjonalnym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie stron Biuletynu Informacji Publicznej, które zawierają informacje publiczne zorganizowane w postaci baz danych. Tym bardziej, że strony podmi-

W nowelizacji ustawy wprowadzono rozwiązanie, obowiązujące od 1 stycznia 2016 roku, które jest ważne z punktu widzenia funkcjonowania prawa. Dotyczy ono publikowania tekstów jednolitych. Dotychczas ogłaszanie tekstu jednolitego było uzależnione od znacznej liczby zmian w ustawie. Obecnie, zgodnie z art. 16, przyjęto precyzyjne ustalenie dotyczące ogłoszenia tekstu jednolitego przez Marszałka Sejmu. Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli była ona nowelizowana<sup>91</sup>.

Podmiotem odpowiedzialnym za publikację ustaw, zgodnie z art. 21 ust. 1, jest Prezes Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów wydaje:

1) Dziennik Ustaw i Monitor Polski przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji, przy czym Rządowe Centrum Legislacji może zlecić wyspecjalizowanym podmiotom niektóre czynności związane z wydawaniem tych dzienników w sposób, o którym mowa w art. 2a ust. 2. Organizacja prac RCL w zakresie publikacji aktów prawnych jest ważnym punktem w kontekście decyzyjnym. Opóźnienia w publikacji aktu prawnego mogą wywoływać znaczące skutki<sup>92</sup>. Jeżeli na regulacje prawne, dotyczące organizacji tworzenia

---

otowe BIP prowadzone są w formie odrębnych stron www, a nie każdy podmiot realizujący zadania publiczne posiada swoją własną stronę internetową. Publikacja aktów normatywnych powinna więc być oparta na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. Tymczasem § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie elektronicznych aktów normatywnych zobowiązuje jedynie do umieszczenia na podmiotowej stronie BIP odnośnika do strony głównej dziennika urzędowego, a Rządowe Centrum Legislacji umieszcza na stronie [www.dziennikiurzedowe.gov.pl](http://www.dziennikiurzedowe.gov.pl) odnośniki do stron głównych dzienników urzędowych<sup>93</sup>. M. Matuszewska-Mroń, J. Góral-Kaczmarek, *Elektronizacja aktów normatywnych*, <https://www.biznes.gov.pl/-/elektronizacja-aktow-normatywnych>.

<sup>91</sup> Art. 16. [1. Jeżeli liczba zmian w ustawie jest znaczna lub gdy ustawa była wielokrotnie uprzednio nowelizowana i posługiwanie się tekstem ustawy może być istotnie utrudnione, Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy. Ustawa może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego.]

<1. Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli była ona nowelizowana. Ustawa może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego.>

[2. Organy administracji rządowej współdziałają z Marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw.]

<2. Rządowe Centrum Legislacji oraz organy administracji rządowej współdziałają z Marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw.>

<sup>92</sup> W wydanym komunikacie RCL zapowiada wdrożenie pakietu działań „mających na celu sprawniejszą identyfikację aktów, których termin ogłoszenia ma istotne znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania regulacji”. Centrum informuje, że do szefa Kancelarii Sejmu zostanie skierowany wniosek o przekazywanie do RCL kopii tekstów ustaw uchwalonych przez parlament i przekazywanych do prezydenta do podpisu. Według RCL pozwoli to na wcześniejsze rozpoczęcie pracy nad przygotowaniem aktu do publikacji, a tym samym skróci się okres między datą podpisania ustawy przez prezydenta a datą jej ogłoszenia. W komunikacie

## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

prawa, spojrzymy od strony organu stosującego prawo, to decyzje interpretacyjne obowiązującego prawa w skrajnych przypadkach mogą być podstawą „polityzacji” procesu legislacyjnego. Kwestia publikacji aktów normatywnych może być przedmiotem takiej manipulacji.

### 10. Kontrola sądowa tworzonego prawa

Kontrola sądowa tworzonego prawa jest ważnym elementem procesu prawotwórczego realizowanego w demokratycznym państwie prawa. Przyjmowane rozwiązania są różne, ale częstą formą jest wyodrębnienie sądownictwa konstytucyjnego. Kulturowe uwarunkowania, tradycja i kultura prawna determinuje wprowadzenie instytucjonalnych i proceduralnych rozwiązań w tak ważnym obszarze, jakim jest kontrola konstytucyjności procesu legislacyjnego. Kulturowy wymiar, ale także uwarunkowania polityczne wskazują, że w państwach okresu transformacji ten element organizacji procesu tworzenia prawa odgrywa istotną rolę<sup>93</sup>.

Pozycja Trybunału Konstytucyjnego w Polsce wyznaczona została w Konstytucji. Z punktu widzenia organizacji procesu tworzenia prawa najważniejsze postanowienia zawarte są w art. 188, w którym wskazano na zakres orzekania Trybunału Konstytucyjnego. Nie przypadkowo ustalono kolejność zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjny wymieniając w pierwszych dwóch punktach, że TK orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie<sup>94</sup>. Badanie zgodności stanowionego prawa, w wymienionym wyżej zakresie, daje

---

napisano również, że na stronie [www.rcl.gov.pl](http://www.rcl.gov.pl) zostanie też zamieszczony wykaz wszystkich aktów prawnych, które wpłynęły do ogłoszenia. Będzie on aktualizowany na bieżąco, a przy każdym akcie wskazana zostanie maksymalna planowana data ogłoszenia – podkreśla RCL.

<sup>93</sup> Na to ostatnie zagadanie zwracają jednak uwagę prace Komisji Weneckiej. Jeden z najnowszych, liczący 156 stron, raportów poświęcono temu zagadnieniu. Został opublikowany w 2000 roku i zawiera odpowiedzi przedstawicieli 37 państw członkowskich na szczegółowy kwestionariusz dotyczący zakresu i sposobu wykonywania kontroli konstytucyjnej; wyodrębnionego sądownictwa konstytucyjnego *Replies to the questionnaire on the execution of constitutional review decisions*. Dokument dostępny na stronie: <http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL>.

<sup>94</sup> Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust.

możliwość zweryfikowania przez TK nie tylko legalności procesu legislacyjnego i spójności hierarchicznie ukształtowanego systemu prawnego. Trybunał Konstytucyjny jest organem kontrolującym czy tworzone prawo nie narusza konstytucyjnie zagwarantowanej ochrony praw podmiotowych. Jest to kontrola granic władzy niezbędna zwłaszcza tam, gdzie potencjalnie przekroczenie tych granic jest bardziej prawdopodobne ze względu na specyfikę systemu społeczno-politycznego. W tym znaczeniu zinstytucjonalizowana sądowa kontrola stanowienia prawa jest, poza włączeniem w całość organizacji procesu prawotwórczego, elementem równoważenia działań podmiotów władzy<sup>95</sup>.

Status orzeczeń TK został określony w art. 190 Konstytucji, w którym przyjęto, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a te, które dotyczą spraw wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Konstytucja zawiera podstawowe regulacje dotyczące powołania i funkcjonowania TK przyjmując, w art. 197, że organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.

W organizacji procesu stanowienia prawa w Polsce pozycja TK jest bardzo ważna. Wydawane orzeczenia odgrywają istotną rolę nie tylko przez fakt podejmowania ostatecznych, wiążących decyzji o obowiązywaniu kontrolowanego aktu normatywnego lub jego części. Orzeczenia i podejmowane decyzje, wielotorowo – zarówno w zinstytucjonalizowanej, jak i poza instytucjonalnej formie – wpływają na cały proces legislacyjny. TK sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego. W innym wymiarze chodzi przede wszystkim o rolę, jaką pełnią obszernie uzasadniania do wydawanych orzeczeń, wskazujące często na wadliwe decyzje prawotwórcze. Dla tak określonej pozycji istotne znaczenie ma zarówno jej konstytucyjne określenie, jak i ustawowa regulacja podjęta zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 197 Konstytucji.

<sup>95</sup> Ze względu na scharakteryzowaną wyżej relację między organem sądowym kontroli konstytucyjnej a pozostałymi instytucjami władzy musi dochodzić do napięć i sporów. Kwestię tę dodatkowo komplikuje fakt, że powoływanie takiego wyodrębnionego organu kontroli, jest w różnym stopniu uzależnione i uwikłane w grę interesów politycznych, mogących prowadzić do jego „upolitycznienia”. Kontekst „polityczny” jest szerszy i polega nie tylko na relacji politycznego podporządkowania, „politycznego zorientowania” działalności tej instytucji. Biorąc pod uwagę fakt, że funkcjonowanie tej instytucji jest regulowane ustawowo, to przez treść tej regulacji można, w znacznym zakresie manipulować, a przynajmniej próbować wpływać na sposób i efektywność działania Trybunału Konstytucyjnego.



## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

Odwołując się do scharakteryzowanych wyżej relacji między organem sądowym kontroli konstytucyjnej a pozostałymi instytucjami władzy i dochodzących na tym tle napięć, wyjaśnić możemy całą sekwencję działań dotyczących zmian ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W stosunku do wielokrotnie nowelizowanej ustawy z 1997 roku, którą można określić jako podstawową<sup>96</sup>, zasadnicza zmiana nastąpiła w czerwcu 2015 roku. Przyjęta ustawa na nowo regulowała podstawy funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego<sup>97</sup>. Ustawa została znówelizowana ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. oraz ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. Nowelizacje te zakwestionował TK, ale wyroki nie zostały opublikowane. Ogłoszony tekst jednolity uwzględnia tylko wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 roku<sup>98</sup>. W tej sytuacji określenie aktualnego stanu prawnego i wskazanie na ustawowe podstawy funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jest problematyczne. Powstałą sytuację określa się mianem sporu o Trybunał Konstytucyjny. Faktycznie jest to spór o praworządność.

### 11. Udział podmiotów społecznych w procesie prawotwórczym

Udział podmiotów społecznych w procesie stanowienia prawa, wiązany z szeroko dyskutowanym w literaturze modelem demokratycznej legislacji, a szerzej z dyskursywnym modelem tworzenia prawa, znajduje swoje odniesienie w wymiarze proceduralnym i organizacyjnym. Udział ten pojawia się na różnych etapach procesu prawotwórczego (oczywiście poza ostatnimi fazami – publikacji i kontroli konstytucyjnej), a określające go reguły mają różny status i są adresowane do różnych podmiotów. Przyjęte rozwiązania, dotyczące uczestnictwa społecznego w procesie legislacji, pozwalają na wyróżnienie następujących form.

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r., z późn. zm.).

<sup>97</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064).

<sup>98</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

1. Na podstawie art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1484 i 1890) ogłasza się w załączniku do niniejszego obwieszczenia jednolity tekst ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych:

1) ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928 i 2147),

2) wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt K 35/15 (Dz. U. poz. 2147),

3) ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217).

### 11.1. Konsultacje

Najszerszą formą uczestnictwa podmiotów społecznych w procesie tworzenia prawa są konsultacje. Przybierają różną postać, a także różny jest ich status w organizacji tworzenia prawa, co przejawia się również w podstawach prawnych ich przeprowadzania. Przestrzeganie zasady konsultacji (co nie jest równoznaczne z uwzględnianiem wyników konsultacji), jest obowiązkiem prawodawcy, ale tylko dla realizacji określonych typów projektów legislacyjnych. Dla tej grupy projektów konsultacje są ustawowo uregulowaną formą korzystania z opinii uprawnionych podmiotów<sup>99</sup>. Realizacja konsultacji jest, w tym wypadku, nie tylko obligatoryjna, ale również decyduje o prawidłowości i skuteczności legislacji. Trybunał Konstytucyjny podkreśla „ważkość i aktualność swego dotychczasowego orzecznictwa, w którym uznał znaczenie braku konsultacji dla stwierdzenia wadliwości postępowania ustawodawczego, jeżeli konsultacje te były wymagane ustawą. Nie oznacza to oczywiście, że wyniki konsultacji są wiążące dla ustawodawcy. Nie może on jednak uchylić się od spełnienia swoich obowiązków związanych z tworzeniem prawa, jeśli owe obowiązki są przez przepisy prawa określone jako zespół obligatoryjnych wymagań”. Równocześnie Trybunał stwierdził że: „W demokratycznym państwie prawnym nie można jednak wiązać konsekwencji prawnych z wadami praktyki w dziedzinie konsultacji, jeżeli prawo nie tworzy jednoznacznego standardu wymagań, jakie mają być spełnione w tym zakresie”<sup>100</sup>.

W innej formule przebiegają konsultacje, które są wynikiem przyjęcia przez podmioty podejmujące prace legislacyjne autonomicznych reguł konsultacji, mających usprawnić i zoptymalizować proces legislacji. Ustanowienie tych reguł następuje przez przyjęcie wewnętrznych aktów prawnych. Ich doprecyzowanie może przyjmować formę wytycznych, regulaminów, wzorów lub innych form. W Polsce takie rozbudowane reguły konsultacji dotyczą przede wszystkim przygotowania projektów ustaw przez instytucje rządowe. Na część z tych regulacji wskazywałem wcześniej, omawiając procedurę przygotowania projektów ustaw przez Radę Ministrów. Warto jednak

<sup>99</sup> Kwestie przeprowadzania konsultacji społecznych normowane są przez wiele aktów prawnych. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. zawarte są podstawy do tworzenia ustaw zawierających przepisy określające tematykę i formy dialogu społecznego. Konstytucja określa podstawowy zakres podmiotowy partnerów społecznych, wśród których wymienia: związki zawodowe, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, organizacje społeczno-zawodowe rolników, inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje. Szczegółowe regulacje ustawowe ustalają, kto, na jakim etapie tworzenia prawa i w jaki sposób uczestniczy w przygotowywaniu i uchwalaniu ustaw.

<sup>100</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. w sprawie K 24/02 Dz. U. z 2003 r., Nr 98, poz. 334.

## II. Organizacja procesu tworzenia prawa

zwrócić uwagę, że poza podstawowymi uregulowaniami przyjętych zostało wiele rozwiązań mających „urealnić” proces konsultacji.

W 2012 roku przedstawiciele polskiej administracji rządowej i organizacji obywatelskich wspólnie wypracowali dokument *Siedem Zasad Konsultacji*, który następnie włączony został do rządowego programu „Lepsze regulacje 2015”. Zaproponowane w nim zasady to: dobra wola, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność i poszanowanie interesu ogólnego. Wskazuje się w tym dokumencie, że: „Przejrzyste i partycypacyjne prowadzenie procesu tworzenia aktów prawnych przynosi liczne korzyści zarówno dla władzy, jak i dla obywateli. Legislatorzy otrzymują możliwość poznania wielu – być może wcześniej im nieznanymi – opinii lub nowych faktów, a także zdobycia wiedzy z różnych źródeł. Dysponując zaś szerszą i bardziej różnorodną wiedzą, mogą podjąć lepsze decyzje, w dużej mierze oparte na faktach. Z kolei obywatele – zwłaszcza jeśli konsultacje przyjmują formę dialogu – zyskują poczucie uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji, w którym są traktowani jako partnerzy. Tworzone transparentnie i partycypacyjnie normy prawne w większym stopniu mogą liczyć na społeczną akceptację i wolę ich przestrzegania. Wszystkie te elementy powodują wzrost obustronnego zaufania”<sup>101</sup>.

Najszerza formuła konsultacyjna wydaje się być raczej uzasadnionym postulatem niż realnym zjawiskiem. Już wcześniej zostało zaznaczone, że z punktu widzenia analizy decyzyjnej procesu tworzenia prawa, istotne rozstrzygnięcia zapadają na najwcześniejszych etapach. Wtedy konsultacje mają największy sens. Zwraca się na to uwagę w literaturze wskazując, że „Proces konsultowania projektu aktu prawnego powinien się rozpoczynać na etapie definiowania problemu i poszukiwania sposobów jego rozwiązania. Jest to etap wstępny, często nazywany prelegislacyjnym”<sup>102</sup>. Z punktu widzenia podejmowania decyzji prawotwórczych, zwłaszcza jeśli decyzja nie jest z założenia jednokryterialna, sięganie w drodze konsultacji do informacji ułatwiających dokonywanie wyboru wydaje się być czymś oczywistym. Konsultacja staje się naturalną formą pozyskiwania przesłanek decyzji. Jest to

<sup>101</sup> Por. [https://mac.gov.pl/files/7\\_zasad\\_30-04.pdf](https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf) [dostęp: 30.10.2014]. Program „Lepsze regulacje 2015” został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 22 stycznia 2013 r. *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Reforma regulacji*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2009 r., s. 5 – dokument rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 roku (KRM-0102-40-09).

<sup>102</sup> G. Kopińska, *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, [w:] *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M. M. Wiązowaty, [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl).

odwrócenie myśli o problemie społecznej partycypacji w procesie tworzenia prawa i przejścia od traktowania konsultacji w kategoriach „dopuszczenia podmiotów do udziału”, do „aktywnego poszukiwania informacji w drodze konsultacji”. Przy takim zmienionym podejściu kwestie proceduralne i instytucjonalne, dotyczące tego aspektu legislacji, przestają być pierwszoplanowe. Istotna jest treść informacji, a odformalizowany sposób jej pozyskania, pozwala nie tylko na wykorzystanie dodatkowych form argumentacji legislacyjnej, ale także na zbudowanie pełniejszych podstaw decyzji. Takie zmienione podejście ma jednak swoje „wady”. Konieczne jest przeanalizowanie stanowisk, zważenie występujących argumentacji, agregacji uzyskanych informacji jeśli ich liczba jest duża, a to wymaga wysiłku intelektualnego, który nie każdy może lub chce podjąć.

Urealnione znaczenie konsultacji i opiniowania projektów ustaw wynika z praktyki działania opartej na standardach. Standardach, w których docenia się wagę uzyskiwanej informacji i akceptuje stanowisko, że jej uwzględnienie w procesie tworzenia prawa nie narusza uprawnień oraz autonomii podmiotów podejmujących decyzje. Przyjęcie takich standardów może doprowadzić do wyeliminowania swoistej hipokryzji zawartej w stanowiskach podmiotów tworzących prawo. Z jednej strony podkreśla się znaczenie konsultacji w tworzeniu prawa, a w praktyce, nawet w najważniejszych sprawach, albo konsultacje nie są prowadzone albo opinie wyrażone w konsultacji z założenia nie mają wpływu na podejmowane decyzje.

## 11.2. Lobbying

Wprowadzenie do systemu prawa polskiego ustawowej regulacji dotyczącej lobbingu stanowiło istotny krok w sformalizowaniu partycypacji podmiotów społecznych w procesie prawotwórczym<sup>103</sup>. Nadanie ram prawnych dla tego typu działań wydaje się ważne, mimo występowania stanowisk sprzeciwiających się ich prawnej regulacji<sup>104</sup>. Przyjęcie ustawy oznaczało wprowadzenie

<sup>103</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414.

<sup>104</sup> Dwa stanowiska dominowały w dyskusji. Jedno zakładało, że potrzeba uregulowania w Polsce działalności lobbingowej wynika w znacznej mierze z zapotrzebowania politycznego, u którego podstaw leży chęć zapobieżenia powstawaniu i funkcjonowaniu niefortunnym i wątpliwych etycznie, a niekiedy wręcz przestępczych powiązań świata polityki i gospodarki. W drugim ujęciu, podkreślano, że regulacje prawne mają być zastąpione upowszechnieniem pewnych wzorów zachowań o charakterze etycznym i przyjmowaniem kodeksów etycznych środowiskowych różnych grup w tym również lobbystów na wzór kodeksu etycznego ALL American League of Lobbyist. W uzasadnieniu podawano również, że istnieją akty prawne regulujące zachowania osób zaufania publicznego, przede wszystkim ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawa o służbie cywilnej i inne.

możliwości rozszerzenia zinstytucjonalizowanego uczestnictwa w procesie legislacyjnym i wpływania na podejmowane decyzje na tych etapach procesu, gdy rozstrzyga się zakres interwencji prawnej. Jest to wyraz klasycznego podejścia odzwierciedlającego się w podstawowym znaczeniu pojęcia *lobbying*. *Lobbying* jest w nim oddziaływaniem dającej się wyróżnić, przez wspólnotę interesów, grupy na polityków, głównie w zakresie wspierania lub kwestionowania proponowanych rozwiązań legislacyjnych. Tak jest to ujmowane w znaczeniu anglojęzycznego pojęcia *lobby*<sup>105</sup>. *Lobbying* to zatem ogół zabiegów mających na celu ukierunkowanie decyzji. Skutkiem *lobbying* jest albo poszerzenie przez podejmujących decyzję pola wyboru, albo przewartościowanie oceny rozważanych alternatyw. Przedstawiając informacje, które dla podmiotu podejmującego decyzje nie są znane lub są niedostrzegane, *lobbyista* dostarcza nowe kryteria decyzyjne. Poszerza pole decyzyjne dostarczając również argumentów na rzecz lub przeciwko jakiemuś stanowisku.

Przyjęte w ustawie regulacje były ważne również z innych względów. Po pierwsze przełamywały pewien negatywny stereotyp. W Polsce występowało i nadal występuje zjawisko, które można zaliczyć do grona strukturalnych ograniczeń *lobbying*. To utrwalony przez lata i jak się wydaje wciąż obecny w kulturze politycznej elit wzór. Odnoszony jest on do działań *lobbying*owych o najmniej transparentnym charakterze. Działanie *lobbying*owe, w takim ujęciu, sprowadzane jest do przyjmowania regulacji prawnych korzystnych dla małej grupie beneficjentów, kosztem licznej zbiorowości. Decyzje takie podejmowane są w oparciu o nierzetelne, niesprawdzone informacje, a w skrajnych przypadkach są także wynikiem działań pozaprawnych, np. korupcji. Po drugie przyjęte rozwiązania prawne doprowadziły do profesjonalizacji *lobbying*. Niewątpliwą korzyścią, z punktu widzenia tworzenia prawa i możliwości organizacji dyskursu, są wprowadzone do ustawy regulacje, zawarte w art. 3 ustawy, dotyczące przygotowania i udostępniania programu prac legislacyjnych Rady Ministrów<sup>106</sup>. Za korzystną należy również uznać, określoną w art. 9, możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia.

### 11.3. Wysłuchanie publiczne

W charakterystyce instytucji wysłuchania, podobnie jak przy charakterystyce działalności *lobbying*owej, można wyznaczyć dwa podejścia. W węż-

<sup>105</sup> Hasło: *Lobby*, Oxford Advanced Learner's Dictionary, Oxford University Press, Oxford 1989, s. 731.

<sup>106</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności *lobbying*owej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414.

szym, wskazuje się na udział podmiotów społecznych, obywateli w procesie stanowienia prawa na ściśle określonym etapie i wyrażania opinii w określonym trybie. Natomiast szerzej traktowane jest jako udział obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej. Jak wskazuje się w literaturze, brak jest w prawie polskim definicji wysłuchania, a instytucja ta, zgodnie z przyjętymi regulacjami, umożliwi obywatelom udział (poprzez wyrażenie opinii) jedynie w procesie stanowienia prawa<sup>107</sup>.

Podstawy prawne dotyczące instytucji wsłuchania są różne, w zależności od etapu działań prawotwórczych i typu aktu normatywnego. Odrębne przepisy regulują wysłuchanie publiczne nad projektem ustawy w fazie parlamentarnej, projektem ustawy przygotowywanym przez Senat, czy projektem rozporządzenia przegotowywanego w Radzie Ministrów.

Wysłuchanie publiczne nad projektem ustawy przewiduje art. 70a ust. 1 regulaminu Sejmu. O przeprowadzeniu wysłuchania w formie uchwały decyduje komisja, do której projekt został skierowany celem rozpatrzenia. Uchwała podejmowana jest na pisemny wniosek złożony przez posła. Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania. Podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu może brać udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu. Zgodnie z art. 70b ust. 1 prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, które po ogłoszeniu projektu w formie druku, w trybie określonym w art. 35 ust. 1, zgłosiły do Sejmu, co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2. To ostatnie zastrzeżenie dotyczy podmiotów, które w trybie przewidzianym w ustawie o działalności lobbingsowej, zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy.

Możliwość wysłuchania publicznego, w odniesieniu do inicjatyw ustawodawczych Senatu, przewiduje regulamin Senatu. Regulacje w tym zakresie zostały zawarte w rozdziale IX regulaminu. Postępowanie w sprawie inicja-

<sup>107</sup> Jak pisze B. Zamaćńska, „Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko M. Safiana wyrażone w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunał Konstytucyjny z dnia 3 listopada 2006 (K 31/06), który stwierdził, iż wysłuchanie publiczne należy do tych instytucji regulaminowych, które mają na celu urzeczywistnienie pewnych składników, elementów demokracji bezpośredniej w ramach procedur parlamentarnych. Zapewnia ono prezentację szerszego niż zazwyczaj spektrum opinii przez zainteresowane podmioty publiczne, społeczne i prywatne na temat projektowanych rozwiązań ustawodawczych sprzyjając w ten sposób budowie społeczeństwa obywatelskiego.” B. Zamaćńska, *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Economics and Management” 2013, 3, s. 196.

tyw ustawodawczych Senatu i innych uchwał. Zgodnie z art. 80 ust. 1b regulaminu, komisje do których został skierowany do rozpatrzenia w pierwszym czytaniu projekt ustawy, mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego wskazując w szczególności dzień i godzinę jego przeprowadzenia. Prawo do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym ma każdy, kto zgłosił komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego, w formie pisemnej albo pod adresem poczty elektronicznej ogłoszonym na senackiej stronie internetowej.

Wysłuchanie publiczne nad projektem rozporządzenia przygotowywanego w Radzie Ministrów jest przewidziane w art. 9 ust. 1 ustawy o działalności lobbingowej, który stanowi, że podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia może przeprowadzić wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu. Szczegółowe uregulowania są zawarte w rozporządzeniu wydanym na podstawie wymienionej wyżej ustawy<sup>108</sup>.

W doktrynie instytucja wysłuchania publicznego, w oparciu o przepisy ustawy, jest na ogół oceniana pozytywnie, ale wskazuje się jej stosunkowo rzadkie wykorzystywanie. Podkreśla się, że: „Pomimo wskazanych zalet, wysłuchanie publicznie nie jest często stosowaną w naszym kraju instytucją. Od momentu wprowadzenia odbyło się tylko 25 razy. Jednocześnie w literaturze krytyce jest poddawane prawne uregulowanie tej instytucji. Podejmowane są także inicjatywy zmierzające do rozszerzenia zakresu stosowania tej instytucji”<sup>109</sup>.

### 11.4. Petycje

Instytucja petycji została w polskim porządku prawnym wprowadzona do Konstytucji w art. 63, który stanowi: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Prawo do petycji, czyli podejmowania działań wywierających wpływ na decyzje uprawnionych podmiotów władczych, w tym również w sprawach dotyczących tworzenia prawa (ewentualnie rozwiązania problemu, który wymaga interwencji prawnej), zostało uregulowane ustawowo od lipca 2014 roku.

<sup>108</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń, Dz.U. nr 30, poz. 207.

<sup>109</sup> B. Zamaćńska, *op. cit.*, s. 194.

Regulacje prawne, wprowadzone ustawą o petycjach<sup>110</sup>, określiły zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji. Ustaliły w art. 2 ust. 1 krąg podmiotów uprawnionych do składania petycji. Podmiotem uprawnionym może być osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną lub grupy tych podmiotów, zwaną dalej „podmiotem wnoszącym petycję”, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. W ust. 3 tegoż artykułu przyjęto, że przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Potencjalnie instytucja petycji może być włączona, ze względu na ustawowe uregulowania i usytuowanie w systemie prawnym, jako formalne uzupełnienie wymiaru organizacyjnego procesu tworzenia prawa. Jej rolę będzie weryfikowała praktyka<sup>111</sup>.

## 12. Podsumowanie. Organizacja tworzenia prawa – kontekst decyzyjny

Podsumowując charakterystykę organizacji procesu prawotwórczego w Polsce, głównie wymiaru prawnego (proceduralnego) i instytucjonalnego, stanowiącego ramy tworzenia ustaw, należy wskazać na kilka charakterystycznych cech.

Po pierwsze zróżnicowana jest formuła proceduralna – w znaczeniu rangi aktu normatywnego regulującego poszczególne aspekty organizacji tworzenia prawa. W obszarze regulacji prawnych dotyczących tworzenia prawa zaznacza się wyraźnie brak uregulowania kompleksowego/ustawowego.

Po drugie bardzo znaczące różnice występują względem faz/etapów procesu prawotwórczego. Faza/etap prelegislacyjny jest bardzo słabo uregulo-

<sup>110</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1195). Ustawa weszła w życie 6 września 2014 r.

<sup>111</sup> „Brak tradycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce powoduje, że zrozumienie jego istoty ograniczone jest do stosunkowo nielicznej grupy społecznej. Maleje społeczna aktywność. Może za pośrednictwem instytucji petycji wzmocni się idea społeczeństwa obywatelskiego, poprzez rozszerzenie „sprzyjającego otoczenia instytucjonalnego”. Sądzę, że okres „wycofania” się społeczeństwa z oficjalnych struktur normatywnych i instytucjonalnych mamy już za sobą. Petycje to pole do nowych działań w imię interesów społecznych i rozwoju demokracji”, H. Zięba-Załucka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, 4, s. 21.



wany proceduralnie. Poza ogólnymi dyrektywami, zawartymi w ZTP lub wynikającymi ze struktury uzasadnienia do projektu ustawy, brak jest wymaganych procedur. Ten fakt wskazuje na „niedocenie” wagi rozstrzygnięć podejmowanych na tym etapie.

Po trzecie, bardzo duże różnice występują w zakresie prawnych regulacji działań, podejmowanych przez podmioty mające prawo przygotowania projektów ustaw i inicjowania ich uchwalenia. Etap przygotowania projektu ustawy jest instytucjonalnie i proceduralnie szczegółowo uregulowany, ale dotyczy to tylko działań podejmowanych przez Radę Ministrów. Działania pozostałych podmiotów, wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą, są proceduralnie regulowane w znacznie mniejszym zakresie.

Po czwarte problemem jest wykorzystanie istniejących rozwiązań, zwłaszcza związanych z formami uczestnictwa podmiotów społecznych w procesie tworzenia prawa, w praktyce prawotwórczej. Wpływa na to szereg elementów. Jeden z istotniejszych jest charakteryzowany następująco: „Chociaż reguły legislacyjne mają kluczowe znaczenie dla zrozumienia skali i charakteru działalności ustawodawczej (bo determinują one występowanie pewnych cech tworzonego prawa kosztem innych), jednak zależność tę należy umieścić w kontekście oddziaływania takich czynników jak: osobowość osób piastujących urzędy, organizacja partii politycznych, relacje wewnątrz koalicji rządzącej lub oddziaływanie zewnętrznych grup interesu. Takie zmienne kontekstowe kształtują oddziaływanie konfiguracji reguł na dwa podstawowe sposoby: przede wszystkim stawiają na uprzywilejowanej pozycji pewne wybory legislacyjne kosztem innych, niezależnie od tego, jak skonfigurowane są reguły, a ponadto ułatwiają one lub utrudniają stosowanie istniejących reguł. Potrzeba uwzględnienia takiego szerszego tła staje się oczywista, szczególnie jeśli przeanalizuje się zmiany w skali i kompozycji ustawodawstwa zachodzące w czasie”<sup>112</sup>.

W kontekście decyzyjnym należy zwrócić uwagę na niektóre rozwiązania proceduralne dotyczące funkcjonowania Sejmu i Senatu, jako organu ustawodawczego oraz uprawnień Prezydenta. Istotne znaczenie ma funkcjonowanie Sejmu i jego organów działających na podstawie regulaminu: Marszałka, Prezydium i komisji. Podstawowy problem, który występuje na tym etapie procesu prawotwórczego, polega na tym, że istnieje wyraźne rozgraniczenie przepisów konstytucyjnych i regulaminu Sejmu, z uwagi na konsekwencje ich naruszenia. Jak pisze A. Szmyt, „Złamanie w interesującym nas zakresie przepisów konstytucyjnych stanowi naruszenie ustawowego trybu wydawania ustawy, co – w razie zaskarżenia tak uchwalonego aktu –

---

<sup>112</sup> K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005; *Sprawne państwo*, raport Ernest&Young, s. 51.

może prowadzić do orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności uchwalonej ustawy z Konstytucją; naruszenie zaś przepisów Regulaminu Sejmu w zakresie obejmującym tryb ustawodawczy w zasadzie nie podlega orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego<sup>113</sup>. Wyraża się to w wielu przepisach. Ponieważ Regulamin Sejmu (art. 37) nie określa terminów dotyczących uruchomienia I czytania, (mówi tylko o tym, że termin ten nie może być wyznaczony wcześniej niż siedem dni od dostarczenia posłom druku zawierającym projekt), to możemy mieć do czynienia z klasyczną sytuacją zastopowania procesu legislacyjnego już na tym etapie. Z przeprowadzanych analiz wynika, że takie oczekiwanie (które średnio wynosi około miesiąc), może trwać powyżej kilkuset dni<sup>114</sup>. Autonomia działania i decyzji dotyczy także komisji. Prace legislacyjne w komisjach sejmowych są ważne, ponieważ komisje cieszą się dużą autonomią w zakresie ukierunkowania prac i trybu działania<sup>115</sup>. S. Wronkowska, charakteryzując problem autonomii działań parlamentarnych, pisze: „Powyższe uwagi upoważniają do wniosku, że parlamentarzyści dysponują bardzo dużymi możliwościami wpływu na tok i rezultat prac ustawodawczych i że w polskim procesie prawodawczym nastąpiło niebezpieczne zachwianie ról instytucji, które biorą w nim udział. Sejm, z instytucji analizującej gotowy projekt i uchwalającej go, stał się w znacznym stopniu instytucją „piszącą” prawo. Tymczasem to rząd działać powinien, jako główny podmiot ustalający przedmiot prac ustawodawczych, a parlamentarzyści winni wymagać od ministrów, by uzasadniali potrzebę uchwalenia nowych regulacji i tłumaczyli się publicznie z treści składanych propozycji legislacyjnych. W ten sposób kontrola parlamentarna pozwala zapewnić przejrzystość i odpowiedzialność”<sup>116</sup>.

Na podobny problem zwrócono uwagę w opracowaniu *Diagnoza systemu stanowienia prawa w Polsce z punktu widzenia organizacji pracodawców* zaznaczając, że: „Problemem w procedurze sejmowej są także poprawki posłów zgłaszane w trakcie drugiego czytania projektu. Poprawki te często są niedopracowane i to one wprowadzają najwięcej zamieszania w procesie stanowienia prawa. Zdarza się, że są one niespójne z innymi przepisami prawa, niejasne i często odbiegają swoim zakresem od procedowanego projektu. Z tego też względu Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się

<sup>113</sup> Tryb uchwalania ustaw przez Sejm w świetle nowej konstytucji i regulaminu Sejmu, A. Szmyt, *Raport nr 113*, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-113.htm>, s. 1.

<sup>114</sup> J. Osiecka-Chojnacka, *Analiza ilościowa prac komisji sejmowych nad projektami ustaw wniesionymi do Sejmu IV kadencji w latach 2001–2003*, Raport 222, marzec 2004, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii, s. 9.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> S. Wronkowska, *Proces prawodawczy...*, *op. cit.*, s. 124–125.

również co do poprawek poselskich wychodzących poza zakres proceduralnego projektu ustawy. Trybunał Konstytucyjny ma bowiem kompetencje nie tylko do badania treści ustawy, ale także badanie czy ustawa została wydana zgodnie z przepisami regulującymi postępowanie ustawodawcze<sup>117</sup>.

Od strony instytucjonalnej interesującym zagadnieniem dotyczącym organizacji procesu prawotwórczego jest kwestia adekwatności istniejących rozwiązań. W dyskusji naukowej pojawiają się postulaty wprowadzenia dodatkowych instytucji zaangażowanych w proces stanowienia prawa. „Można rozważać inne formy organizacyjne – jak sugeruje A. Bierć – silnego, centralnego ośrodka legislacyjnego. Wzorem wielu państw członkowskich UE można by powołać instytucję opiniodawczą rządu i parlamentu (w innych państwach nazywaną „Radą Stanu” lub „Komisją Legislacyjną”) która przygotowałaby opinie o projektach wszystkich ustaw (a nawet aktów wykonawczych) oraz zgłaszała – w razie potrzeby – konkretne propozycje legislacyjne, a byłaby złożona z wybitnych znawców prawa współpracujących z wybitnymi legislatorami<sup>118</sup>.”

Dyskusja nad wprowadzeniem dodatkowych instytucji, skorzystania z rozwiązań instytucjonalnych występujących w innych państwach, jest trudna. Jeśli propozycje dotyczą instytucji o charakterze wspomagającym i doradczym, to powstaje problem skuteczności i efektywności ich działania. Jeśli mają to być instytucje wyposażone w uprawnienia władcze, to przez istniejące instytucje władzy postrzegane są jako zagrożenie dla ich prerogatyw i są blokowane.

Organizacja tworzenia prawa w każdym państwie, również w Polsce, jest wtopiona w kulturę polityczną i prawną. Kulturowe uwarunkowania mają wpływ nie tylko na przyjmowane rozwiązania organizacyjne, ale tak-

---

<sup>117</sup> Autorzy powołują następujące orzeczenie TK: „Z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze, w szczególności z art. 119 ust. 1 Konstytucji (zasada trzech czytań projektu ustawy w Sejmie) wynikają istotne wnioski co do dopuszczalnego zakresu i „głębokości” poprawek. Na każdym etapie Sejm powinien rozpatrywać ten sam projekt ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. W tak wyznaczonych granicach dopuszczalne są nawet poprawki całkowicie zmieniające kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą, muszą one jednak, co do zasady, mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wyjście poza zakresłony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy.” *Diagnoza systemu stanowienia prawa w Polsce z punktu widzenia organizacji pracodawców*, oprac. K. Urbańska, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa, 21.04.2011 r., s. 20.

<sup>118</sup> A. Bierć, *Procedura prawodawcza a dobre prawo*, Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1(53), s. 18–19.

że, a może przede wszystkim, na praktykę tworzenia prawa. W kulturowej charakterystyce legislacji zostało to podkreślone, a dodatkowo wskazuje się, że ta zależność może przybierać różne formy<sup>119</sup>. Naszą organizację procesu tworzenia prawa wyróżnia niska kultura uzasadnień decyzji prawotwórczych. Drugą cechą jest eksponowanie autonomii podmiotowej, podmiotu tworzącego prawo, zamiast funkcjonalności prawa. Kolejną jest brak wyraźnego oddzielenia profesjonalnego przygotowania treści projektu ustawy, „draftowania”, od politycznych decyzji wyznaczających treść ustawy i jej uchwalania. Parlamentarzyści uchwalający ustawę, jak na to wskazywano wyżej, „grzebią” przy jej treści najczęściej z negatywnym skutkiem dla jakości uchwalanego aktu. Stanowiący osobny problem badawczy zagadnienie kulturowych uwarunkowań tworzenia prawa, lub szerzej – kultury legislacji, wymaga pogłębionych studiów obejmujących, jak w klasycznym ujęciu kultury politycznej, idee, postawy i wzory. Kulturowy aspekt organizacji tworzenia prawa łączy się z ważną problematyką standardów legislacji.

---

<sup>119</sup> D. Arter, *Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures*, „The Journal of Legislative Studies” 2006, 12, s. 3–4.

### III. Standardy legislacji

Pojęcie standardu odnosi się do wzoru, a równocześnie stanowi rodzaj ideowego punktu odniesienia podejmowanych działań. Standardy wyznaczają sposób postępowania, kierunek działania. Specyficzne cechy standardów przejawiają się w dwóch wymiarach. Jako wzorzec normatywny mają niejednorodną naturę. Mogą wynikać, przenikać się i być w rozmaity sposób „skonfigurowane” z zasadami, normami, regułami (zarówno należącymi do systemu prawa, jak i do innych systemów normatywnych), a także kreować, jeśli są zagregowane, własne wyodrębnione systemy. „Prawo krajowe, które samo jest zbiorem standardów (wzorców postępowania) także podlega standaryzacji ze względu na istnienie wzorców wyższego rzędu. Wzorce takie wynikają z regulacji zawartych w umowach międzynarodowych, w prawie organizacji ponad krajowych, a także z uznanych przez społeczność międzynarodową zwyczajów, praktyki prawnej i doktryny współczesnych państw demokratycznych. Dotyczą one zarówno całego systemu prawnego, jak i jego poszczególnych elementów, a więc procesu tworzenia prawa, jego treści i języka, sposobów interpretacji i stosowania przepisów prawnych, w tym kształtu i funkcjonowania organów ochrony prawnej”<sup>1</sup>. Pomijam w tym miejscu odrębną, wymagającą bardziej wnikliwej analizy, kwestię funkcjonowania standardów w systemie społecznym i posługiwania się pojęciem standardu w prawoznawstwie<sup>2</sup>.

W wymiarze dyrektywalnym standardy wyznaczają szczególnie sposób postępowania, który zorientowany jest nie tylko na respektowanie wzoru, ale na jego maksymalną realizację. Inaczej mówiąc, funkcjonowanie standardu budowane jest nie na zachowawczym postępowaniu, opartym na postula-

---

<sup>1</sup> A. Zieliński, *Procesy standaryzacji prawa – konieczność czy wyzwanie?*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Liber, Warszawa 2007, s. 117.

<sup>2</sup> Ten problem będzie przedmiotem odrębnego opracowania, ponieważ jest jednym z kluczowych zagadnień ważnym z punktu widzenia realizacji sygnalizowanego we wstępie zadania badawczego.

cie respektowania wzoru, lecz pozytywnym zorientowaniu prowadzącym do możliwie pełnej jego realizacji. W tym opracowaniu pojęcie standardu, odnoszone do procesu tworzenia prawa, jest przyjmowane w szerokim znaczeniu. To oczywiście rodzi problem jak kwalifikować funkcjonowanie standardów. Czy jako część procedur należących do sfery organizacji tworzenia prawa, lub uznawanych wartości.

Zasadnicza część standardów jest bezpośrednio związana z organizacją procesu prawotwórczego. Elementem tego procesu są procedury, które stanowią rodzaj standardu. Należy jednak pamiętać, że te procedury również podlegają standaryzacji. Standaryzacji podlegają również regulacje instytucjonalne, dotyczące instytucji uczestniczących w tworzeniu prawa. Funkcjonujące w systemie wzory, standardy, których podstawową cechą jest wspomniane wyżej, „pozytywne zorientowanie”, tworzą łańcuch zależności. W takim ujęciu, jako standardy legislacji, mogą być również traktowane niektóre dyrektywy zawarte w zasadach techniki prawodawczej.

## 1. Standardy legislacji wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa

Problematyka standardów legislacji w demokratycznym państwie prawa stanowi odrębny problem teoretyczny i praktyczny, związany generalnie z funkcjonowaniem systemu prawnego, a także w dużym stopniu systemu politycznego. Z punktu widzenia konstytucyjnej kontroli stanowienia prawa jest ważnym zagadnieniem interpretacyjnym, zwłaszcza w budowie konstytucyjnego wzorca kontroli.

Kreowanie standardów legislacji, podobnie jak innych, związanych z demokratycznym państwem prawa, dokonuje się przez przyjęcie i respektowanie zasad, w nawiązaniu do idei regulatywnej praworządności. Realizacja tej idei przejawia się także w ciągłym uzupełnianiu i dookreślaniu treści zasad. Dotyczy to również zasad, które pełnią szczególną rolę w systemie prawnym. Wśród nich można wyróżnić te, które mają charakter uniwersalny dla konstrukcji systemu i jego funkcjonowania. Poza zasadą podziału władzy, taką pozycję zajmuje zasada państwa prawnego. Zasada ta wyraźnie nawiązuje do idei rządów prawa, praworządności w znaczeniu materialnym i formalnym. Ponadto jest silnie ugruntowana w europejskiej tradycji i kulturze prawnej, podobnie jak zasada *the rule of law*<sup>3</sup>, jest zasa-

<sup>3</sup> W opracowaniach encyklopedycznych podkreśla się, że pojęcie *the rule of law* jest wieloznacznym terminem, który odnosi się do różnych stanów rzeczy w różnych kontekstach. W jednym kontekście, termin oznacza zasadę, działania zgodnie z prawem (*according to law*). Nikt nie może być zmuszany do działania lub ponoszenia odpowiedzialności inaczej jak tylko

dą zwińczającą (*an overarching principle*), stanowiąc rodzaj zwornika dla systemu prawnego, jego konstrukcji<sup>4</sup>. Zasada ta jest także mocno wkomponowana w kształt współczesnych ustrojów demokratycznych. „Uniwersalność” zasady demokratycznego państwa prawnego polega na możliwości jej zastosowania do oceny działań władzy we wszystkich obszarach, w tym również legislacji. W demokratycznym państwie prawa jest wyraźnie obserwowalny trend, aby możliwie szerokie spektrum działań władzy poddawać formalnie zdefiniowanemu procedurom, przede wszystkim regulacjom prawnym. Jest to niezbędny element umożliwiający kontrolę działań władczych. Dotyczy to, przede wszystkim, przestrzegania prawa, jego stanowienia i stosowania.

W szerszym wymiarze punkt odniesienia dla tej zasady scharakteryzować można ogólnie jako stan wyrażający oczekiwanie spełnienia najwyższych standardów przez władze publiczne we wszystkich obszarach ich działania. Standardy „wywodzone” z tej zasady są stosowane w „konkretnych sytuacjach”, czego najlepszym potwierdzeniem, w zakresie działań legislacyjnych, są sprawy rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny<sup>5</sup>.

Zasada demokratycznego państwa prawnego pełni szczególną rolę w funkcjonowaniu współczesnych systemów demokratycznych. Jest podstawowym wzorcem dla zdefiniowania wyodrębnionej kategorii państw, a także innych form politycznej organizacji społeczeństw, jak np. Unia Europejska. Analiza zasady państwa prawa, w nawiązaniu do zasady *the rule of law*, pozwala na uchwycenie dwóch istotnych elementów. Z jednej strony można

---

zgodnie z ugruntowanymi i jasno określonymi przepisami i procedurami. W drugim kontekście termin oznacza rządy na mocy prawa (*rule under law*). Żadna władza nie jest ponad prawem, a funkcjonariusz publiczny nie może działać w sposób arbitralny, i poza granicami wyznaczonymi przez prawo. W trzecim kontekście termin oznacza zasadę, nadrzędności, „wyższego prawa” (*rule according to a higher law*). West’s Encyclopedia of American Law, ed. 2. The Gale Group, Inc. 2008. Zagadnienia związane z definiowaniem pojęcia państwa prawa w kontekście zasady *the rule of law* omawiam w: T. Biernat, *Zasada the rule of law a definiowanie pojęcia państwa prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Temida 2, Białystok 2014.

<sup>4</sup> W szerszych ujęciach, zasadę *the rule of law* lokuje się w dorobku doktrynalnym i filozoficznym sięgającym antyku. Jej definicja jest idealizacyjną charakterystyką społeczeństwa rządzonego przez tę zasadę, które cechuje to, że: prawo jest nadrzędne dla wszystkich członków społeczeństwa, jest znane, stabilne i przewidywalne, członkowie społeczeństwa uczestniczą w jego tworzeniu, prawo jest sprawiedliwe i chroni prawa człowieka oraz jego godność, władza sądownicza jest niezależna. R. Stein, *Rule of law: what does it mean?*, „Minnesota Journal of Int’l Law” 2009, vol. 18, 2, 293, s. 302.

<sup>5</sup> W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie TK napotyka się na wiele określeń charakteryzujących tę zależność. Mowa jest o dedukowaniu, wynikaniu, obejmowaniu zakresem i innych. M. Kordela, *Możliwość systemu zasad prawa*, [w:] *System prawa a prądek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 71.

mówić o unifikacji zakresu znaczenia tej zasady<sup>6</sup>, z drugiej o jej „uproszczonym” rozumieniu. To uproszczone rozumienie było przyczyną podjęcia działań przez Radę Europy.

W listopadzie 2007 roku Rada Europy przyjęła rezolucję, „*The principle of the rule of law*”. Przesłanką przyjęcia tej rezolucji było stwierdzenie, że myślenie prawnicze w wielu krajach wspiera rozumienie „państwa prawa”, jako supremację „nadrzędności prawa stanowionego”. W taki sposób rozumie się ideę państwa prawa w państwach, w których zarówno w teorii, jak i w praktyce obecne są tradycje totalitarne. Takie formalistyczne podejście i interpretacja pojęć *the rule of law* i *Etat de droit* (jak również *Rechtsstaat*) jest sprzeczne z istotą „praworządności” i prymatu prawa<sup>7</sup>.

W listopadzie 2007 roku Rada Europy przyjęła rezolucję, „*The principle of the rule of law*”. Przesłanką przyjęcia tej rezolucji było stwierdzenie, że myślenie prawnicze w wielu krajach wspiera rozumienie „państwa prawa”, jako supremację „nadrzędności prawa stanowionego”. W taki sposób rozumie się ideę państwa prawa w państwach, w których zarówno w teorii, jak i w praktyce obecne są tradycje totalitarne. Takie formalistyczne podejście i interpretacja pojęć *the rule of law* i *Etat de droit* (jak również *Rechtsstaat*) jest sprzeczne z istotą „praworządności” i prymatu prawa<sup>8</sup>. Na podstawie tej rezolucji przygotowano raport, w którym stwierdzono, że najważniejsze punkty z interpretacji *the rule of law* to:

- (1) legalizm, nadrzędność prawa, działanie zgodne z prawem, w tym przejrzysty, odpowiedzialny i demokratyczny proces stanowienia prawa,
- (2) pewność prawa,
- (3) zakaz arbitralności,
- (4) dostęp do wymiaru sprawiedliwości przed niezależnymi i bezstronnymi sądami, w tym kontroli sądowej aktów administracyjnych,
- (5) poszanowanie praw człowieka,

<sup>6</sup> Współcześnie w myśleniu prawniczym dokonuje się unifikacja znaczeń pojęć państwa prawa i *the rule of law*. Podkreśla się, że pojęcia: „angielskie *the rule of law*, niemieckie *Rechtsstaat* i francuskie *Etat de droit*, jeśli weźmiemy pod uwagę trzy najistotniejsze prawne tradycje w Europie, dostarczają podobnych odpowiedzi na podobne pytania.” L. Pech, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, „Jean Monnet Working Paper” 2009, 4, 04/09, s. 70.

<sup>7</sup> Resolution 1594 (2007) 1 The principle of the rule of law. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 23 November 2007 (see: Doc. 11343, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta07/eres1594.htm>).

<sup>8</sup> *Ibidem*.



### III. Standardy legislacji

(6) zasada niedyskryminacji i równości wobec prawa<sup>9</sup>.

W każdej wyróżnionej grupie wskazano na dodatkowe, szczegółowe reguły, które „doprecyzowały” wskazane wyżej ustalenia. Znaczna ich część dotyczy stanowienia prawa, zasad przyzwoitej legislacji.

Najważniejsza w tym obszarze były ustalenia z zakresu pewności prawa, gdzie sformułowano, między innymi, takie kryteria:

- Czy wszystkie przepisy prawne są opublikowane?
- Jeśli istnieje niepisane prawo, czy jest dostępne?
- Czy istnieją liczne klauzule wyjątków w ustawach?
- Czy prawo jest sformułowane w zrozumiałym języku?
- Czy obowiązuje zakaz retroaktywności prawa?
- Jakie są możliwości wdrożenia prawodawstwa?
- Czy przepisy są przewidywalne w zakresie ich skutków?
- Czy dokonywana jest regularnie ocena legislacji?<sup>10</sup>

Uniwersalność i specyfika zasady państwa prawa przejawia się również w innym wymiarze. Nie popełniając dużego błędu można, idąc tropem Trybunału Konstytucyjnego, powiedzieć, że klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanym tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Zasada państwa prawa jest przywoływana także wtedy, gdy standard, czy wzorzec konstytucyjny jest zawarty w przepisach szczegółowych, a w badanej sprawie chodzi o naruszenie tego standardu<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> *Report on the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011)* Strasbourg, 4 April 2011, Study No. 512/2009 CDL-AD (2011)003rev. Pkt 41 Raportu.

<sup>10</sup> Uzupełnieniem tych prac było zorganizowani konferencji naukowej poświęconej kluczowym zagadnieniom: „*The rule of law* jako cel dla XXI wieku”, „Jakości prawa”, „Zapobieganiu arbitralności”. W dodatkowym panelu skupiono się na podsumowaniu praktycznego znaczenia pojęcia *the rule of law* i identyfikacji kluczowych elementów pojęcia państwa prawa. W praktyce, ta ostatnia część dyskusji dotyczyła przedstawionej w raporcie Komisji „listy kontrolnej”, która, co podkreślono, nie jest ani wyczerpująca ani ustalona „raz na zawsze” i może być dalej rozwijana, a zawarte w niej określenia dostosowywane są do zmieniających się okoliczności. Szerzej na temat zakresu konferencji CDL(2012)001syn Or. Engl. Ustalenia konferencji miały wpływ na przygotowanie uzupełniającego dokumentu: *Rule of Law Checklist*, Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016) Strasbourg, 18 March 2016, Study No. 711/2013, CDL-AD (2016)007.

<sup>11</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 120, poz. 1122; dalej: ustawa zmieniająca) wprowadzający do ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802 i Nr 110, poz. 1255 oraz z 2002 r., Nr 41, poz. 365, Nr 89, poz. 804 i Nr 153, poz. 1271; dalej: u.S.C.) w art. 25 w ust. 1 nowe punkty 8a i 8b oraz nadający dotychczasowemu art. 61 ust. 2 nowe brzmienie,

Podejście przyjmowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego potwierdzało ten szczególny, uniwersalny i uzupełniający charakter omawianej zasady, co znalazło wyraz w stwierdzeniu: „...w przypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi w szczegółowych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej”<sup>12</sup>. W podejmowanych próbach określenia standardów legislacji, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa, orzecznictwo sądów konstytucyjnych odgrywa istotną rolę.

Mając na uwadze klauzulę demokratycznego państwa prawa podkreślić należy dwa aspekty związane z istotą demokracji i ich oddziaływania na proces tworzenia prawa, przez tworzenie dodatkowych, uzupełniających standardów. Z jednej strony jest to respektowanie wartości przypisywanych demokracji, a w tym kontekście można mówić o postulacie demokratyzacji procesu tworzenia prawa. Demokratyzacji polegającej nie tylko na powierzeniu uprawnień do stanowienia ustaw organom pochodzącym z wyboru, dokonywanego przez naród, ale również właściwej organizacji procesu prawotwórczego: demokratycznych procedur podejmowania decyzji i zagwarantowania w nim uczestnictwa podmiotów społecznych<sup>13</sup>. Wskazuje na to również orzecznictwo TK<sup>14</sup>. Z drugiej strony jest to kwestia organizacji struktur umożliwiających partycypację społeczeństwa w życiu publicznym, tworzenia instytucji i form agregacji tych instytucji. W szczególnym, interesującym z punktu widzenia organizacji procesu prawotwórczego aspekcie,

---

jest niezgodny z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza uzasadnienia wniosku przekonuje, że art. 2 Konstytucji nie został powołany jako samodzielny wzorzec kontroli, lecz jako przepis ujmowany w związku z jej art. 42 ust. 3. W konsekwencji ocena zakwestionowanych przepisów z punktu widzenia ich zgodności z zasadą domniemania niewinności obejmuje również dyrektywy wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego. Kluczowe znaczenie ma jednak art. 42 ust. 3 Konstytucji. Wyrok z dnia 19 października 2004 r. Sygn. akt K 1/04.

<sup>12</sup> Wyrok z dnia 19 października 2004 r. Sygn. akt K 1/04\*.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat *Report on the Rule of Law*, CDL-AD (2011), punkt 38.

<sup>14</sup> „Zasada demokratyzmu, rozumiana jako jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, o którym stanowi art. 2 Konstytucji, oznacza nie tylko obowiązek nasycenia wartościami demokratycznymi stanowionego prawa, lecz także oparcie na rygorach demokracji całego procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa. Równocześnie demokratyzm wymaga takiego ukształtowania i funkcjonowania instytucji i procedur demokratycznych, które respektować będą wymogi państwa prawnego. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Współpraca w wyborze i przygotowaniu: Irena Chojnicka, Warszawa 2015, s. 8.

jest to kwestia budowy tych instytucji społeczeństwa obywatelskiego, które potencjalnie mogą być uczestnikami tego procesu.

## 2. Standardy legislacji a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Wzorzec konstytucyjny poprawnej legislacji

Generalnie TK, przez realizowane zadania kontrolne, nie tylko rozstrzyga, w razie powstałych wątpliwości, o inkorporacji tworzonego prawa do systemu prawnego, ale w swoich orzeczeniach wskazuje na poprawne wzorce legislacji. Jak pisze S. Wronkowska, „Wzorce poprawnych rozstrzygnięć legislacyjnych nie są respektowane zadowalająco w fazie tworzenia prawa, lecz dopiero w fazie jego kontroli, sprawowanej zwłaszcza przez Trybunał Konstytucyjny, i dopiero w niej pozwalają skutecznie eliminować niepraworzędne rozstrzygnięcia. Jest to jednak nader kosztowna forma korygowania systemu, a przy tym niepozwalająca korygować decyzji nietrafnych merytorycznie”<sup>15</sup>.

Uwzględniając szczególnie charakter zasady demokratycznego państwa prawnego, jako stanowiącej swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, wskazać można na te, które w sposób szczególnie odnoszą się do procesu prawotwórczego. Do grona tych zasad należy, wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest ona skorelowana z inną, o szerszym wymiarze, zasadą poprawnej legislacji. Podkreślone to zostało w zestawieniu wybranych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, związanych z procesem prawotwórczym, odnoszących się do konstytucyjnych zasad wynikających z klauzuli państwa prawnego. W opracowaniu stwierdzono:

„Art. 2 Konstytucji, jako podstawa kontroli, ma znaczenie dla tych zasad, które nie zostały odrębnie wyrażone w Konstytucji, a mieszczą się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Chodzi głównie o zasadę **ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, w tym przestrzeganie zasady dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis***”<sup>16</sup>.

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej

<sup>15</sup> S. Wronkowska, *Proces prawodawczy...*, *op. cit.*, s. 128.

<sup>16</sup> *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, *op. cit.*, s. 9, (podkreślenia w oryginale). Wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98 i 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04. Publikacja oraz wyroki dostępne na <http://trybunal.gov.pl/publikacje/e-publikacje/>.

decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (wyrok z 19 marca 2007 r., K 47/05).

Jak podkreśla TK w uzasadnieniu do jednego ze swych orzeczeń, „Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby prawo miało charakter na tyle określony, aby jego adresat mógł je właściwie zinterpretować i zastosować (poddąć się obowiązкови)”<sup>17</sup>. Ten wymóg określoności prawa, przestrzeganie **zasady dostatecznej określoności przepisów prawa**, jest niezbędny dla adresatów prawa. Władza, stanowiąc prawo, wymaga od adresatów regulacji określonych zachowań. Te zaś są możliwe, jeśli przepisy są należycie zredagowane, czytelne, przejrzyste, uwzględniają zasady systemowe, a ich skutki odzwierciedlają rzeczywiste intencje prawodawcy.

Dla procesu stanowienia prawa istotne są również inne, wywodzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zasady przyzwoitej legislacji:

**Zasada ochrony praw nabytych, która** zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych *in abstracto* (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw (oczekiwań prawnych) maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Dodatkowo podkreślono kwestię, która – o czym była mowa we wstępie niniejszego opracowania – jest niezmiernie istotna, a mianowicie powiązanie sfery organizacji procesu prawotwórczego i kluczowych dla niego zasad z technicznymi aspektami tworzenia prawa.

**Zasada niedziałania prawa wstecz (zasada retroaktywności prawa) zabraniająca** ustawodawcy dokonywania oceny faktów zaistniałych przed dniem wejściem w życie nowych przepisów, według tych nowych przepisów.

**Zasada odpowiedniego okresu *vacatio legis*, to jest wprowadzenia okresu czasu** między ogłoszeniem aktu normatywnego a jego wejściem w życie. Okresu niezbędnego dla adresatów prawa do zapoznania się z przepisami i odpowiedniego przygotowania się do wymogów stawianych przez nowe uregulowania prawne. Zasada odpowiedniego okresu *vacatio legis* jest przesłanką stwierdzenia prawidłowego ogłoszenia aktu prawnego i jego obowiązywania. Obowiązek publikacji aktów prawnych powszechnie obowiązujących

<sup>17</sup> Wyrok z dnia 9 lutego 2010 r. Sygn. akt P 58/08\*.

### III. Standardy legislacji

jących ustalony został w art. 88 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że należyte ogłoszenie aktu prawa powszechnie obowiązującego jest warunkiem jego wejścia w życie.

Używane pojęcie standardów legislacji jest, z założenia, próbą połączenia innych określeń: zasady/zasad poprawnej legislacji, reguł przyzwoitej legislacji, konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji<sup>18</sup>. Pozwala także na włączenie do diskutowanego problemu standaryzacji tworzenia prawa dyrektyw techniki tworzenia prawa. Podkreśla się bowiem, że: „Zasada państwa prawnego wymaga stanowienia norm nienaganych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Normy te powinny realizować założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce i strzec tego zespołu wartości, który wyraża Konstytucja. Należy przy tym uwzględnić wartości wskazane w preambule Konstytucji oraz sprecyzowaną w art. 1 Konstytucji zasadę, że Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Konstytucja przyjęła model państwa, w którym sprawiedliwość społeczna jest celem urzeczywistnionym przez demokratyczne państwo prawne. Zasada sprawiedliwości społecznej w zestawieniu z art. 1 i 2 Konstytucji powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98)”<sup>19</sup>. Jednakże uznanie zasad techniki prawodawczej, jako zasad poprawnej legislacji, odnoszone jest tylko do „rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej”, które mają postać zasad przyzwoitej legislacji<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Zasada poprawnej legislacji wykracza poza wchodzące w jej skład wymienione wyżej zasady szczegółowe. W orzeczeniu TK stwierdzono: „Ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, „poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za „przyzwoitą”, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia”. Wyrok z dnia 14 lipca 2010 r. sygn. akt Kp 9/09.

<sup>19</sup> *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, op. cit., s. 10.

<sup>20</sup> W literaturze, a także w wypowiedziach TK, powołujących się na liczne opracowania, sformułowane zostało następujące stanowisko: „Pojęcie zasad poprawnej legislacji jest pokrewne pojęciu zasad techniki prawodawczej (skodyfikowanych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908), ale nie jest z nim tożsame (zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, t. 5, s. 47). Zasady techniki prawodawczej bezpośrednio nie mogą stanowić podstawy kontroli konstytucyjności prawa (zob. T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 206). Tylko bo-

### 3. Zasady techniki prawodawczej a standaryzacja tworzenia prawa

Określenie roli zasad techniki prawodawczej w procesie prawotwórczym nastęrcza duże trudności, ze względu na ich zróżnicowany charakter i status. Są to zespoły reguł przybierające postać tak charakteryzowaną: „Urzędowe zbiory reguł redagowania tekstów prawnych przybierają najczęściej postać dokumentów zawierających zalecenia, wyjaśnienia, wskazówki, przykłady redagowania tekstów albo aktów normatywnych zawierających szczegółowe dyrektywy redagowania tekstów prawnych. Te pierwsze mają oczywiście jedynie charakter dydaktyczny, te drugie przybierają postać obowiązującego aktu normatywnego, z tym, że najczęściej aktu niskiej rangi. Zbiory urzędowe zawierają zasady techniki prawodawczej. Urzędowe zbiory formułują standardy poprawnych aktów normatywnych, wskazują na standardowe sposoby postępowania najczęściej prowadzące do uzyskania aktu normatywnego spełniającego warunki poprawności z punktu widzenia określonego systemu norm prawnych”<sup>21</sup>. Poza tak ogólnie sformułowanym określeniem, zbiory takich wskazań przyjmują, tak jak w Polsce, postać powszechnie obowiązującego aktu normatywnego. Jest nim rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej ZTP)<sup>22</sup>. Jednak w literaturze podkreśla się, że „ZTP bywają w polskiej praktyce prawniczej traktowane w sposób autonomiczny względem RZTP, różnica pomiędzy ZTP a RZTP może być niekiedy istotna. Chodzi mianowicie o to, że ZTP są często traktowane jako zbiór dyrektyw poprawnego redagowania aktów prawnych, które winny być respektowane w każdym procesie legislacyjnym, bez względu na wyrażenie tych zasad w jakimkolwiek obowiązującym akcie prawnym”<sup>23</sup>. Z tego względu istotnym problemem staje się określenie podstaw obowiązywania tych reguł.

---

wiem „uchylenie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji” stanowi przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Tak więc jedynie istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej jest równocześnie złamaniem konstytucyjnych zasad prawidłowej legislacji”. Wyrok z dnia 16 grudnia 2009 r. sygn. akt Kp 5/08.

<sup>21</sup> R. Piszko, *Zasady techniki prawodawczej w praktyce wykładni prawa*, „Ruch prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, LXIV/4, s. 23.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), znowelizowane przez Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2015 r., poz. 1812), które weszło w życie z dniem 1 marca 2016 roku.

<sup>23</sup> M. Błachut, J. Kaczor, *Typy uzasadnień obowiązywania zasad techniki prawodawczej w polskim porządku prawnym*, „Folia Iuridica Wartislaviensis” 2012, vol. 1, No. 2, Wrocław.

W obszernym i szczegółowym opracowaniu M. Błachut i J. Kaczor wskazują na cztery możliwe podstawy obowiązywania zasad techniki prawodawczej. Przedstawiając je autorzy odwołują się do czterech typów argumentów legitymujących obowiązywanie ZTP. Pierwszy typ to argumentacja formalna: „Argumentacja formalna odwołuje się w tym przypadku do faktu, że zasady techniki prawodawczej zawarte są w RZTP, a rozporządzenie to jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, wymienianym przez Konstytucję RP. RZTP jest bowiem rozporządzeniem wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego, tj. na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Skoro zatem obowiązuje jako rozporządzenie, obowiązują również zasady w nim wyrażone. Prostota tej argumentacji kończy się w tym miejscu, ponieważ nie jest w stanie wyjaśnić jednoznacznie zakresu podmiotowego tego rozporządzenia. Rozporządzenie to nie wskazuje bowiem swego zakresu w sposób wyraźny i nie definiuje w żaden sposób adresatów wyrażonych w nim ZTP”<sup>24</sup>.

Drugi typ argumentacji to argumentacja konstytucyjna (systemowa). „Analizowana argumentacja odwołuje się do powszechnie akceptowanej systemowej koncepcji obowiązywania prawa, w myśl której obowiązują nie tylko normy wprost wyrażone, ale również normy wywiedzione z tych wyraźnie wysłowionych na podstawie reguł wnioskowań prawniczych. W omawianym zaś przypadku problem leży nie w akceptacji takich zabiegów, ale w pytaniu, czy zasada państwa prawnego zawiera w ogóle jakąś treść (semantyczną lub aksjologiczną) albo czy wyraża jakiś cel bądź ideał do realizacji. Od odpowiedzi na takie pytania uzależniona jest bowiem możliwość stosowania rozważanych przy tej okazji rodzajów wnioskowań prawniczych (logicznych, aksjologicznych, instrumentalnych). Można – w zależności od zastosowanej strategii – argumentować, że ZTP zakodowane są niejako w zasadzie państwa prawnego albo też, że osiągnięcie określonego stanu rzeczy, zwanego państwem prawnym, wymaga przestrzegania zasad techniki prawodawczej”<sup>25</sup>.

Trzeci typ argumentacji, to argumentacja kulturowa, w której podkreśla się, że ZTP w różnych tradycjach prawnych bywają artykułowane za pomocą oficjalnych teksów prawnych. Niezależnie od tego ZTP uznaje się jednocześnie za przynależące do kultury prawnej, przy czym kultura prawna rozumiana jest tu jako zespół przekonań normatywno-dyrektywalnych, towarzyszących prawu obowiązującemu w sensie formalno-systemowym<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 60.

Czwarty typ argumentacji to argumentacja pragmatyczna, a element uzasadniający charakteryzowany jest w sposób następujący: „W uproszczeniu wskazuje on, że respektowanie ZTP przynosi więcej korzyści aniżeli strat, a legislator powinien być zainteresowany nie tyle problemem mocy obowiązującej ZTP, ile efektywnym i komunikatywnym stanowieniem norm prawnych. Powinien więc kierować się przede wszystkim tym, co jest dobrym narzędziem do realizacji takich celów”<sup>27</sup>.

Z wymienionych wyżej typów argumentacji, z punktu widzenia postrzegania ważnej części ZTP jako istotnych standardów procesu prawotwórczego, typ argumentacji konstytucyjno/systemowej jest szczególnie istotny z dwóch powodów. Po pierwsze pozwala na uzupełnienie standardów legislacyjnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, przez ich dookreślenie. Jednak niezależnie od tego ten typ argumentacji używany jest do legitymizowania sankcji za naruszenie ZTP. „Zasady te bowiem stanowią bardziej precyzyjny standard oceny aktów normatywnych, a ich powiązanie z zasadą państwa prawnego oferuje z kolei możliwość nałożenia sankcji za ich naruszenie”<sup>28</sup>. Po drugie konstytucyjno/systemowy typ argumentacji pozwala na przedstawienie uzasadnionej typologii dyrektyw zawartych w ZTP, przede wszystkim z punktu widzenia ich znaczenia dla procesu prawotwórczego.

Kwestia podziałów, zawartych w ZTP, dyrektyw jest problematyczna nie tylko z tego powodu, że ze względu na przyjmowane kryteria można napotkać mniej lub bardziej rozbudowane systematyzacje, ale również, że powinna uwzględniać także te dyrektywy, które odzwierciedlają złożoność procesu prawotwórczego. Jak słusznie zauważa W. Gromski, tworzenie prawa jest złożonym procesem, na który składają się czynności o zróżnicowanym charakterze. „Odmienny charakter mają takie czynności jak nieformalna inspiracja ustawodawcza, wybór celów regulacji i ustalenie prawnych środków ich realizacji, opracowanie projektu ustawy, wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą, rozpatrywanie projektu w Parlamencie, wnoszenie poprawek, uchwalenie ustawy, wykonanie obowiązku wydania aktu wykonawczego i wiele innych. Odmienny charakter poszczególnych czynności powoduje, że ‘rządzą’ nimi odmiennie zasady, reguły czy dyrektywy”<sup>29</sup>. Podział dyrektyw, odzwierciedlających ten odmienny charakter poszczególnych działań prawotwórczych, jest dodatkowo skomplikowany od strony adresata, oraz tym, z jakim poziomem regulacji procedur procesu tworzenia prawa korespondu-

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 61.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 60.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 2.



### III. Standardy legislacji

ją. Mimo wskazanych wyżej problemów, uzasadniony wydaje się podział na dyrektywy ogólne i techniczne.

Dyrektywy ogólne, dotyczące przygotowania aktów prawnych, wskazują na następujące działania:

1. Wyznaczenie i opisanie stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji oraz wskazanie pożądanych kierunków ich zmiany;
2. Ustalenie potencjalnych, prawnych i innych niż prawne, środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów;
3. Określenie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
4. Zasięgnięcie opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy;
5. Rozpoznanie dotychczasowego stanu prawnego, w wypadku ustaw z obowiązującymi umowami międzynarodowymi, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, prawodawstwem organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, oraz prawem Unii Europejskiej, obowiązującym w regulowanej dziedzinie;
6. Ustalenie skutków dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;
7. Określenie celów, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowego aktu prawnego;
8. Ustalenie alternatywnego rozwiązania prawnego, rozwiązań prawnych, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
9. Sformułowanie prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych, alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym ich wpływu na system prawa;
10. Określenie skutków finansowych poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalenie źródła ich pokrycia;
11. Dokonanie wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

Jeśli weźmiemy pod uwagę te dyrektywy<sup>30</sup>, to zauważymy, że ich adresatem mogą być różne podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, ale faktyczne możliwości wypełnienia zawartych w nich wskazań zostały wyraźnie ograniczone. Część dyrektyw dotyczących działań na etapie prelegislacyjnym jest skierowana do rządu. Opracowanie projektu ustawy albo na

<sup>30</sup> Dyrektywy te zawarte są w przepisach ust. 1 i 2 § 1 załącznika do rozporządzenia ZTP.

podstawie założeń, albo bez przyjęcia założeń, jak o tym była mowa wcześniej, jest wynikiem zmian regulaminu pracy Rady Ministrów, a wskazane dyrektywy z tą sytuacją są związane<sup>31</sup>.

Jak łatwo zauważyć dyrektywy ogólne, przez zawarte w nich treści, nawiązują do koncepcji racjonalnego tworzenia prawa wskazując, a raczej zakładając, że poprawna legislacja wymaga zarówno właściwego rozpoznania stanów stosunków społecznych, jak i sekwencyjnej zależności podejmowanych decyzji. W tej grupie dyrektyw standaryzacja może być problemem.

Duża grupa dyrektyw zawartych w ZTP to szeroko rozumiane dyrektywy techniczne. Dyrektywy te wskazują jak formułować inne wypowiedzi dyrektywne tak, aby tworzony akt normatywny był poprawny. Klasyfikacje tych dyrektyw dokonywane są według różnych kryteriów. „Wyróżnia się np. dyrektywy, które mają ze względu na swoją treść istotne znaczenie merytoryczne oraz takie, które są dyrektywami o charakterze porządkującym. Przykładem pierwszej może być dyrektywa jasności tekstu, drugiej dyrektywa, która dotyczy konstrukcji aktu normatywnego i wskazuje, że ustawy dzielą się na artykuły, a rozporządzenia na paragrafy”<sup>32</sup>. Dokonanie uzasadnionego podziału tej dużej grupy dyrektyw jest w równym stopniu wskazane, jak i trudne. Wskazane, ze względu na znaczenie realizacji tych dyrektyw dla tworzenia prawa i spełniania standardów. Trudne, bo część z nich nie można jednoznacznie zakwalifikować, jak np. dyrektywy unikania wyjątków przy normowaniu określonej dziedziny spraw. Niewątpliwie istotne dla standaryzacji legislacji mają ogólne dyrektywy dotyczące konstrukcji aktów prawnych i ich miejsca w systemie prawnym.

1. Dyrektywa możliwe wyczerpującego normowanie danej dziedziny spraw, nie pozostawiając poza zakresem swojego normowania istotnych fragmentów tej dziedziny;

<sup>31</sup> Potwierdza to fragment z uzasadnienia proponowanej zmiany regulacji: „Zgodnie z aktualnym brzmieniem § 1 ust. 2 pkt 1 ZTP w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy należy zapoznać się z aktualnym stanem prawnym, w tym z obowiązującymi ustawami, umowami międzynarodowymi, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, prawodawstwem organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, oraz prawem Unii Europejskiej, obowiązującym w regulowanej dziedzinie. Wychodząc z założenia, że w/w analiza powinna zostać przeprowadzona na etapie poprzedzającym podjęcie decyzji o ewentualnym przygotowaniu projektu ustawy, proponuje się umiejscowienie powołanej normy w § 1 ust. 1 ZTP. Niezależnie od tego, zasadne jest zmodyfikowanie wprowadzenia do wyliczenia w § 1 ust. 2 ZTP poprzez uwzględnienie w jego treści aktualnego modelu rządowego postępowania legislacyjnego, w którym opracowanie projektu ustawy poprzedza się przyjęciem przez Radę Ministrów założeń tego projektu. P. Magda, A. Mróz, P. Myć, K. Olszak, *Propozycje zmian w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Warszawa, 10 kwietnia 2014 r.

<sup>32</sup> M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza.....*, op. cit., s. 6.

### III. Standardy legislacji

2. Dyrektywa wyraźnego określenia zakresu przedmiotowego (stosunki, które reguluje) i podmiotowego (podmioty, do których się odnosi);
3. Dyrektywa precyzyjności zakresu aktu normatywnego. Akt normatywny nie powinien wykraczać poza swój zakres przedmiotowy i podmiotowy;
4. Dyrektywa kompetencji aktu. Akt normatywny nie powinien zmieniać lub uchylać przepisów, które nie należą do jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego;
5. Dyrektywa koherencji pionowej. Akt normatywny nie może być sprzeczny z aktami normatywnymi wyższego rzędu;
6. Dyrektywa ekonomizacji tekstu prawnego. Akt normatywny nie powinien powtarzać przepisów zamieszczonych w innych aktach normatywnych, ani też w bezpośrednio stosowalnych przepisach prawa międzynarodowego i europejskiego;
7. Dyrektywa wskazania zakresu regulacji. Akt normatywny może regulować dane zagadnienie w sposób odmienny od aktu wyższego rzędu, tylko na podstawie jego szczegółowego upoważnienia;
8. Dyrektywa koherencji międzynarodowej. Ustawy i inne akty normatywne należy opracowywać z uwzględnieniem wiążących norm prawa międzynarodowego i europejskiego.

Inną pozycję mają dyrektywy ściśle techniczne. Do ich grona można zaliczyć ogólne dyrektywy dotyczące konstrukcji przepisów i języka prawnego, takie jak np: dyrektywa języka powszechnego czy też potocznego, wskazująca, że w aktach normatywnych należy posługiwać się wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu, należy unikać posługiwania się wyrażeniami specjalistycznymi (profesjonalizmami), obcojęzycznymi i neologizmami, chyba że nie mają one odpowiedników w języku powszechnym. Ponadto legislator nie powinien używać synonimów i homonimów, natomiast powinien dążyć do tego, by używać pojęć z zakresu języka prawnego w ich znaczeniu kodeksowym.

Do grupy dyrektyw ściśle technicznych można także zaliczyć dyrektywę precyzyjności normatywnej wskazującą, że w aktach normatywnych zasadniczo nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień i uzasadnień. Funkcję techniczną pełni dyrektywy dotyczące konstruowania definicji legalnych zamieszczanych w akcie normatywnym.

Istotnym wskaźnikiem dla określenia rangi dyrektyw technicznych i pełnienia roli standardu jest praktyka. Brak poprawności aktu normatywnego, obniżenie jego jakości może wynikać z naruszenia dyrektyw technicznych, a mó-

więc inaczej – technicznych standardów poprawnej legislacji. Współzależność rangi dyrektywy i stopień jej naruszenia decyduje o konsekwencjach. Niekiedy konsekwencjami jest uznanie wadliwego aktu za niekonstytucyjny<sup>33</sup>.

Włączenie do rozważań nad standaryzacją procesu legislacji kwestii dotyczących dyrektyw technicznych tworzenia prawa jest uzasadnione również w orzecznictwie. „Zasady techniki prawodawczej stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy”<sup>34</sup>. W przeprowadzonej analizie orzecznictwa TK, wskazuje się na odwołania do zawartych w zasadach techniki prawodawczej dyrektyw technicznych, które dotyczą: objaśnienia użytych w ustawie pojęć w celu umożliwienia jednoznacznego zrozumienia ustawy i ułatwieniu jej stosowania (wyroki z: 20 listopada 2002 r., K 41/02, 21 kwietnia 2009 r., K 50/07); odesłań wewnątrzsystemowych, które według zasad winny charakteryzować się zwięzłością tekstu, potrzebą zapewnienia niesprzeczności (ale przy zachowaniu możliwości regulacji wyjątkowej) oraz względami różnorodności szczebla aktów prawnych regulujących to samo zagadnienie (wyrok z 11 stycznia 2000 r., K 7/99); zakazu „rozproszenia materii” poprzez liczne odesłania, które utrudniają lekturę i zrozumienie treści aktu normatywnego przez jego adresatów (wyrok z 3 grudnia 2002 r., P 13/02)<sup>35</sup>. Standardy procesu prawotwórczego, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, są „dopełnione” przez dyrektywy techniki tworzenia prawa, które należy traktować jako „prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (wyrok z 21 marca 2001 r., K 24/00). Nie we wszystkich przypadkach sprzeniewierzenie się im należy kwalifikować jako naruszenie Konstytucji, ale kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka ocena jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz konieczna (wyrok z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08)<sup>36</sup>.

Zagadnienie standaryzacji procesu prawotwórczego jest bardzo obszerne i obejmuje wiele wątków. Poza problemem definiowania pojęcia standardu, sygnalizowanym na wstępie, istotne pytanie wiąże się z określeniem struktury

<sup>33</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 20.

<sup>34</sup> *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, op. cit., s. 174.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 175.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 181.

### III. Standardy legislacji

standardów poprawnej legislacji oraz ich wewnętrznego zróżnicowania. Zwra-  
ca na to uwagę TK pisząc w uzasadnieniu do jednego z orzeczeń: „Należało  
jedynie przypomnieć, że w świetle Konstytucji wyróżnić trzeba dwa standardy  
poprawności legislacyjnej: zwykły, który dotyczy wszelkich regulacji praw-  
nych (standard ten gwarantuje zasada poprawnej legislacji), oraz podwyższony,  
który dotyczy jedynie regulacji stanowionych w określonych obszarach  
(standard ten gwarantują zasady szczególnej określoności regulacji ograni-  
czających prawa i wolności człowieka i obywatela, regulacji represyjnych czy  
daninowych). Regulacje podatkowe winny w konsekwencji spełniać nie tylko  
wymogi właściwe dla standardu zwykłego (art. 2 Konstytucji), ale również wy-  
mogi właściwe dla standardu podwyższonego (art. 84 i art. 217 Konstytucji).  
Trybunał Konstytucyjny zaznaczył w tym kontekście, że zgodnie z wymogami  
konstytucyjnymi niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować  
na niekorzyść podatników, a w konsekwencji, jeśli takie regulacje okazują się  
ostatecznie wieloznaczne, to zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* należy  
opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowią-  
zanego do świadczeń podatkowych. Tym bardziej za niedopuszczalne uznać  
trzeba analogiczne stosowanie nieprecyzyjnych przepisów podatkowych czy  
też rozszerzające stosowanie jednoznacznych przepisów podatkowych, gdyby  
miało to na celu zwiększenie obowiązków podatkowych”<sup>37</sup>.

Status standardów poprawnej legislacji, mających postać dyrektyw tech-  
nicznych zawartych w ZTP, jest zróżnicowany w zależności od materii regula-  
cji prawnej, od typu przepisów. Dyrektywy ZTP ogólnego nakazu określono-  
ści regulacji prawnych, konkretyzujące ogólne unormowania konstytucyjne,  
stanowią istotny argument przy formułowaniu przepisów prawnokarnych<sup>38</sup>.  
Odnosnie nakazu respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej le-  
gisłacji, obejmujących między innymi “wymaganie określoności przepisów,  
które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, TK  
stwierdził, że standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę  
praw i wolności<sup>39</sup>.

Generalnie określenie struktury wewnętrznej standardów legislacji,  
zwłaszcza tych, które są związane z zasadami techniki prawodawczej, jest  
bardziej złożone i trudno jest jednoznacznie stwierdzić jaką rolę pełnią  
w systemie. Podobny problem występuje przy charakterystyce reguł popraw-  
nej legislacji. W orzeczeniu TK stwierdzono, że Trybunał posługuje się po-  
jęciem „reguły przyzwoitej legislacji” w znaczeniu szerokim, określając nim

<sup>37</sup> Postanowienie z dnia 15 lipca 2015 r. sygn. akt SK 69/13.

<sup>38</sup> Wyrok z dnia 13 maja 2008 r. sygn. akt P 50/07.

<sup>39</sup> Wyrok z dnia 21 marca 2001 r. sygn. akt K 24/00.

wszelkie wskazania jak poprawnie dokonywać rozstrzygnięć legislacyjnych, które są adresowane do podmiotu tworzącego prawo oraz w wąskim zakresie, kiedy określa nim tylko takie spośród tych wskazań, których naruszenie powoduje, że akt normatywny jest obciążony wadą istotną i w konsekwencji jest niekonstytucyjny. Dodaje się przy tym, że reguły przyzwoitej legislacji w wąskim znaczeniu kierowane są zarówno do tworzącego prawo, jak i dokonującego kontroli jego konstytucyjności<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Wyrok z dnia 14 lipca 2010 r. sygn. akt Kp 9/09.

## Zakończenie

Analiza procesu legislacji, przedstawiona w tym opracowaniu, obejmowała dwie płaszczyzny. Pierwsza to analiza płaszczyzny teoretycznej, w ramach której dokonane ustalenia opisują jak przebiega proces prawotwórczy, podejmują próby wyjaśnienia występujących zależności, ale również postulują określone rozwiązania. Ten aspekt odgrywa istotną rolę w podejmowanych działaniach, stając się ich myślową podbudową oraz stanowiąc intelektualne zaplecze procesu tworzenia prawa. Obecność różnych, wyraźnie rozbieżnych modeli, często umownie sprowadzanych do typów racjonalności metafizycznej, instrumentalnej i komunikacyjnej, tworzy specyficzną sytuację, w której możliwe jest odwoływanie się do „dowolnie wybranych i skonfigurowanych” treści. Mimo doktrynalnych wysiłków wskazania na „preferowane” modele, żaden z nich nie uzyskuje takiego statusu, który pozwoliłby na wyeliminowanie niestabilności zaplecza intelektualnego procesu prawotwórczego.

Druga to analiza płaszczyzny organizacji procesu prawotwórczego, której trzon stanowią, przede wszystkim, regulacje proceduralne i prawnie ukonstytuowane podmioty instytucjonalnie zaangażowane w legislację. Ta płaszczyzna analizy obejmowała również standardy legislacji, wynikające z przyjmowanych rozwiązań systemowych (systemu politycznego i prawnego) oraz zasad techniki prawodawczej.

Łącznie traktowane wyróżnionych płaszczyzn analizy, w sposób zasadniczy determinuje proces tworzenia prawa, tworząc podstawy legislacji. Od stopnia ich skorelowania zależy przebieg procesu legislacyjnego i uzyskany efekt w postaci tworzonych ustaw. Realizacja kanonu poprawnej/przyzwoitej legislacji i zagwarantowanie relatywnie wysokiej jakości tworzonego prawa wymaga przynajmniej takiego poziomu dostosowania, w którym przyjęte rozwiązania organizacyjne będą gwarantowały postulowany sposób działania, wyznaczony przyjmowanym modelem teoretycznym. Przeprowadzona analiza wskazuje jednak na duże braki w tym zakresie.

Ujawnia się to szczególnie wyraźnie gdy na legislację patrzymy przez pryzmat podejmowanych decyzji, gdy konfrontujemy ją z szeroko ujmowanym procesem decyzyjnym. Proces tworzenia prawa, na wszystkich etapach, składa się z wielu decyzji. Analiza wybranych, teoretycznych aspektów legislacji, a przede wszystkim modeli tworzenia prawa, potwierdza, że ważną ich część stanowią wskazania dotyczące procesu decyzyjnego. Postulaty, zawarte w treści proponowanych modeli lub teoretycznych ustaleń, dotyczą różnych aspektów decyzji, począwszy od charakterystyki ich racjonalności, legitymizacji, aż do formy komunikacji. Najważniejszy jest jednak określony sposób podejmowania decyzji, ich przesłanek, uzasadnień i sekwencji, postulowany w konkretnych ujęciach teoretycznych tworzenia prawa, w modelach normatywnych.

W przyjętych rozwiązaniach organizacyjnych, zdefiniowane zostały warunki do podejmowanych działań. Do najważniejszych należą różnej rangi regulacje prawne określające pozycję podmiotów wyposażonych w kompetencje prawodawcze oraz przepisy proceduralne.

Wyznaczone, przez poziom skorelowania postulatów teoretycznych i rozwiązań organizacyjnych, ramy legislacyjnego procesu decyzyjnego łatwo zweryfikować badając konkretne działania. Jeśli uznamy, że istotnym elementem racjonalnego tworzenia prawa jest „ustalenie i opisanie stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądaných kierunków ich zmiany”, to nie wystarczy ani sformułowanie takiego postulatu, ani przyjęcie takiej dyrektywy w ZTP bez odwołania się do „silniejszych” rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych. Ich brak, prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której wyznaczony, jak się wydaje słuszny, kierunek działania, nie jest respektowany. Jest to potwierdzane w badaniach empirycznych.

W ustaleniach, zawartych w raporcie z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku, zawarto dwie, istotne z punktu widzenia analizy fazy prelegislacyjnej, uwagi. Pierwsza dotyczy tego w jaki sposób, a ściśle biorąc, jak głęboko analizowany jest problem, który stanowi impuls legislacyjny. „Brak jednoznacznego opisu problemu i jego skali determinuje także brak możliwości odpowiedzi na pytanie o ewentualne przyczyny występowania danego problemu. Inaczej mówiąc – jeśli nie wskazano samego problemu, to zwykle nie analizowano również przyczyn jego występowania”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiązowaty, Fundacja im. Stefana Batorego, publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC), s. 108.



Druga uwaga odnosi się do kwestii respektowania nie tylko proceduralnych wymogów, ale także zasady poprawnej legislacji. W raporcie stwierdzono: „W wyniku przeprowadzenia analizy dokumentów dostępnych na platformie internetowej Rządowy Proces Legislacyjny, zarządzanej przez Rządowe Centrum Legislacji, ustaliliśmy, że z umieszczonych tam w 2012 roku 110 projektów ustaw w wypadku blisko jednej czwartej z nich (26 projektów) **nie przedstawiono opisu problemu, który ma być rozwiązany za pomocą ingerencji legislacyjnej w system prawny (podkreślenie w oryginale)**. W wypadku kolejnych 43% projektów mieliśmy zastrzeżenia do takiego opisu”<sup>2</sup>. Problemy wyżej wskazane dotyczą decyzji Rady Ministrów, organu, który przez wewnętrzne regulacje narzucił sobie bardziej rygorystyczne procedury postępowania we wstępnej fazie procesu legislacyjnego. W wypadku innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, np. Prezydenta, sytuacja jest podobna. Z praktyki, na ogół, nie wynika aby decyzje ustalające, które problemy czy konflikty będą przesłanką uruchomienia procesu legislacyjnego, były wszechstronnie badane i analizowane.

Inny przykład, wskazujący na występujący brak skorelowania modelu teoretycznego tworzenia prawa i organizacji procesu prawotwórczego, dotyczy postulatów zawartych w silnie preferowanym modelu dyskursywnym i praktyce przygotowywania projektów ustaw z inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Model dyskursywny, głęboko związany z państwem demokratycznym, jest oparty na racjonalności komunikacyjnej i jej zastosowaniu w budowaniu optymalizacji procesu prawotwórczego. Komunikacyjna racjonalność wynika z konsensusu wszystkich podmiotów społecznych zaangażowanych w proces tworzenia prawa, a konsensus jest pochodną dyskursu. Istotą jest uznanie i postulowanie sposobu podejmowania decyzji prawotwórczych, opartych na dokonanych uzgodnieniach, konsultacjach i opiniach. W charakterystyce wymiaru organizacyjnego, gdy omawiane było przygotowywanie projektów ustaw przez Radę Ministrów – ustrojowo najważniejszy i najbardziej kompetentny podmiot wyposażony w inicjatywę ustawodawczą, wskazywałem na takie rozwiązania proceduralne i instytucjonalne, które są skorelowane z modelem dyskursywnym. Świadczyły o tym syntetycznie określone, ważne dla procesu decyzyjnego, cechy organizacji tworzenia prawa na tym etapie. A wskazane cechy to: przejrzystość, kolegialność – przejawiającą się w przyjętych zasadach uzgodnień, opiniowania i współpracy, rzetelność, profesjonalizm i otwartość – przejawiającą się w rozbudowanych możliwościach konsultacji. W takim układzie możemy mówić o spełnieniu warunku dostosowania rozwiązań organizacyjnych do

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 105.

realizacji preferowanego modelu tworzenia prawa. Podejmowane działania idą jednak innym torem, a przyjęte rozwiązania stają się w znacznej mierze bezprzedmiotowe. Wystarczy prześledzić realne decyzje prawotwórcze. W wykazie złożonych do Sejmu projektów ustaw, w okresie dwóch miesięcy od 14 kwietnia do 14 czerwca 2016 roku, tych, którym nadano numer druku, było ogółem ponad 80. Z tego 30 projektów było z przedłożenia rządowego, a ponad 50 z przedłożenia poselskiego. Znaczna część tych ostatnich złożona została przez posłów reprezentujących większość parlamentarną, czyli stronę rządową. Projekty z przedłożenia poselskiego, ze względu na rozwiązania z zakresu organizacji tworzenia prawa, nie są objęte takimi rygorami, które nakazywałyby podejmowanie decyzji w trybie umożliwiającym realizację postulatów wynikających z modelu dyskursywnego<sup>3</sup>. Jedna decyzja, najczęściej o treści „puścimy to przez klub parlamentarny”, z założenia niweluje bardziej sensowną drogę legislacyjną.

W syntetycznym ujęciu – analiza procesu legislacyjnego pozwala na sformułowanie kilku, jak się wydaje, istotnych wniosków.

Pierwszy z nich stanowi, że mimo forsowania w doktrynie koncepcji, modelu społecznego tworzenia prawa, w organizacji tworzenia prawa, występują rozwiązania umożliwiające podejmowanie decyzji woluntarystycznych. Zaznaczyć przy tym należy, że jest to sytuacja wykraczająca poza swobodę działań prawodawcy, tak charakteryzowaną: „Swoboda prawodawcy mogłaby się wyrażać na dwa sposoby. Po pierwsze, w decyzji politycznej, którą podejmuje ustawodawca co do tego, jakie dziedziny chce regulować, co chce osiągnąć za pomocą regulacji prawnej i w jakim momencie. Drugi aspekt, to kreowanie ustroju tworzenia prawa, a więc działania polegające na tym, że prawodawca sam sobie narzuca reguły, wedle których prawo będzie tworzone, w tym reguły dotyczące systemu, źródeł prawa, procedury i granic treściowych swobody regulacyjnej. Występuje więc w dwóch zasadniczo różnych rolach: tworzącego system prawny za pomocą kolejnych aktów prawodawczych oraz tego, który sam dla siebie wcześniej wykreował ustrój tworzenia prawa. W tym ostatnim zakresie ma swobodę wyjątkowo dużą. Mniejszą swobodę ma natomiast w zakresie dwóch innych płaszczyzn: co do wyboru formy aktów prawnych, bo tu jest skrepowany konstytucyjną pisaną lub niepisaną koncepcją źródeł prawa

---

<sup>3</sup> Analiza decyzyjna procesu prawotwórczego pozwala również na jego pogłębioną charakterystykę. Poza wyznaczeniem, swoistego rodzaju „punktów zwrotnych czy przełomowych”, możliwe jest ustalenie bardzo szczegółowych zależności, zwłaszcza jeśli sięgniemy do „złożonej tkanki struktur decyzyjnych”, wskazującej nie tylko na możliwe alternacje, ale także możliwe „przejścia” między liniami wyborów. Kwestia wykorzystania „punktów zwrotnych” jest o tyle istotna, że często pozwala wykazać „polityzację” działań legislacyjnych.

oraz co do treści kreowanych norm, bo tu granice swobody wyznaczają mu wartości i zasady konstytucyj<sup>4</sup>.

Po drugie występujące rozbieżności, między postulowanymi formami działań prawotwórczych (abstrahując od szczegółowych rozwiązań) a organizacją procesu tworzenia prawa, przejawiają się nie tyle w wadliwych rozwiązaniach proceduralnych, lecz polegają na braku ustalenia takich zależności między podejmowanymi decyzjami, które pozwoliłyby na wyeliminowanie „gry prawem”<sup>5</sup>. Inaczej mówiąc, poziom dostosowania organizacji procesu prawotwórczego nie gwarantuje racjonalności działań. „W rzeczywistości polski ustawodawca jest nieracjonalny tak wobec przeszłości, teraźniejszości jak i przyszłości. W każdym z tych światów jego nieracjonalność przejawia się w: a) nieodpowiedniej formie prawnej, którą się posługuje, b) rozstrzygnięciach merytorycznych oraz c) nieadekwatnym układzie instytucjonalnym tworzenia prawa”<sup>6</sup>.

W świetle dokonanej analizy procesu legislacyjnego potwierdzona została hipoteza badawcza, dotycząca zależności efektów legislacji od skorelowania proponowanych normatywnych modeli tworzenia prawa z organizacją procesu prawotwórczego. Ukształtowanie i uporządkowanie procesu prawotwórczego, zarówno w wymiarze zaplecza teoretycznego, jak i organizacji legislacji, musi być skorelowane, a przyjmowane rozwiązania muszą być relewantne, jeśli tworzone prawo ma spełniać przypisywane mu wartości. Brak takiego ukształtowania nie gwarantuje racjonalności i przewidywalności decyzji prawotwórczych. W skrajnych przypadkach może to prowadzić do sytuacji, w której proces tworzenia prawa jest nie tylko potencjalnie, ale realnie chaotyczny, woluntarystyczny, o nieprzewidywalnych efektach. W takich warunkach legislacja balansuje na granicy respektowania standardów przyzwoitej legislacji, a w skrajnych przypadkach narusza te standardy.

Poziom korelacji między normatywnymi modelami tworzenia prawa a organizacją procesu prawotwórczego jest stopniowalny. Podkreślana zależność

<sup>4</sup> S. Wronkowska, *Swoboda decyzji ustawodawcy: wprowadzenie*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Staweczki, Warszawa 2010, s. 192–193.

<sup>5</sup> Wyeliminowanie gry prawem w innym świetle stawia problem racjonalności działań legislacyjnych – zmusza do działań racjonalnych. „Gdyby ustawodawca był racjonalny, nowelizacje poza małymi wyjątkami byłyby zbędne. Jego nieracjonalność jest zarówno wynikiem gier politycznych, w których musi uczestniczyć, postępującej złożoności systemu społecznego, jak i upadku wiary w możliwość naukowego planowania przyszłości. Jest też odbiciem szerszego problemu – w jakiej mierze nauki społeczne są w stanie dostarczyć pewnej i należytej zweryfikowanej wiedzy o kierunkach rozwoju przyszłych procesów i zjawisk społecznych poddawanych regulacji prawnej”, W. Staśkiewicz, *Niejednostajność prawa*, „Studia Socjologiczne” 2013, 1 (208), s. 59.

<sup>6</sup> W. Staśkiewicz, *Stare i nowe modele legislacji...*, *op. cit.*, s. 199.

dotyczy wielu szczegółowych aspektów, jest złożona, czego przykładem może być chociażby kwestia uzasadnień podejmowanych decyzji prawotwórczych. Wyjaśnienie jak, w konkretnych warunkach, tworzone jest prawo wymaga pogłębionych badań, uwzględniających także dodatkowe okoliczności. Dynamika ładu normatywnego we współczesnych społeczeństwach oznacza zarówno poszerzanie sfery regulacji prawnych, jak i sposobów kreacji prawa. Równocześnie w otoczeniu występują zmiany, które wywierają wpływ na kształtowanie się porządku prawnego w sposób nie do końca rozpoznany. Niezależnie od wiodącego podejścia badawczego, poszukującego w filozofii prawa inspiracji dla konstruowania modeli tworzenia prawa, uzasadnione jest bardziej wnikliwe badanie aktualnie zachodzących procesów. Niezbędne są do tego nowe propozycje metodologiczne oraz nowe narzędzia badawcze.

## Summary

The considerations, dominating for years in the science of law and philosophy of law have been related with the question of what is law and / or what should be law. Over the last century, this debate has been extended with the specific issues connected with the creation, application and interpretation of law. Law-making has become one of its important issues. The positions presented in this debate were and are closely related to the philosophical concepts, trends in jurisprudence, and – to a large extent – also with separately shaped legal systems. A positivistic trend has set the main direction of considerations, including the issues of the body authorized to make law, the coherence of the legal system (the relationship between the established normative acts and those that belong to the system), and also, the role of the legal procedures and standards in the process of law-making. The analysis of the basics of the law-making process, presented in this book, refers to the three above-mentioned aspects. The basis for defining the direction of research is the question of the possibility of creating a coherent concept, relevant in terms of the presence, including the theoretical, the normative model of law-making, correlated with the appropriate institutional and procedural arrangements, guaranteeing a high quality of created legal acts.

In the presented book I use the concepts of law-making process and legislative process, but the considerations apply to legislation, to the act of creating acts of law. This was highlighted in the title. Legislation is treated here as a synonym for the creation of legal acts of a statutory rank. The subject of the analysis, in an institutional and procedural dimension, is the organization of the law-making process in Poland, typical of the continental legal system, a parliamentary form of government, respecting the principles of the rule of law and the resulting standards of legislation.

The presented findings are of introductory character for further research. They are a kind of introduction to explain the paradox associated with the law-making creation and the content of the adopted legislative acts. On the

one hand, the law-making processes are not based on uniform, universally accepted theoretical premises, and they are not organized in such a way that would guarantee predictable law-making decisions and the law of a specific content. In extreme cases, the law-making process may be chaotic, voluntaristic, with unpredictable effects. On the other hand, in the cultural circle, referred to conventionally as a western democracy, in the societies and the countries that belong to this circle, the evolution of law in the material dimension, is moving in similar directions. The content of law, created on the basis of different theoretical models under various procedures and systemic conditions, is subject to a considerable approximation. A hypothetical explanation for this paradox may be the phenomenon of the pressure of the normative circles on the legislative process and the content of the created law.

In the first part of the book there is presented the law-making process as the object of the academic reflection, included in the academic concept of law-making policy and jurisprudence – a proposal for a general theory of legislation. Moreover, there are analysed the selected aspects of law-making theory; I present more broadly the issues that are rarely discussed. The latter include the issue of law-making in the context of respecting the values attributed to law, law-making in the context of the rank of a normative act and the legitimization of the law-making process.

Law-making is related to the issue of values, by emphasizing the axiological dimension of law. The axiological dimension of law stems from addressing law with certain requirements. Law should have certain characteristics determined by the values. Among these values there should be mentioned stability, reliability, clarity, consistency and fairness. The implementation of these values, or more precisely speaking, the degree of their implementation, is one of the most commonly used criteria for the assessment of law, and – indirectly – for the assessment of its creation. In this context, the Polish law is evaluated critically. If the legal system is to be consistent and stable, functional and clearly designed, then the Polish law, subject to the fundamental, but also chaotic changes, does not meet any of these conditions to a degree that can be considered as satisfactory. The most severe defects in the Polish legislation include: excessive legal regulations, volatility of law, inconsistent regulations, low transparency of the legal system, and low technical level of legislation.

The stability of law is connected with the postulate of the maximum restraint in the area of the legislative activity. The “overproduction” of normative acts is the most commonly cited phenomenon in the critical assessment of the contemporary law, affecting the idea of stability. Acts of

law are “produced” without adequate preparation, like industrial consumer goods. “Fast track legislation”, always presented as exceptions to the normal procedure, is being abused to speed up the legislative procedures just to achieve periodical advantage or political victory. It should be taken into consideration that there take place the external circumstances which are not favourable to the stabilization of law. The dynamics of social processes and belief in the myth that law is the best form of their regulation hinders a proper implementation of the tasks facing the contemporary legislator.

An important and still debated issue, undertaken in this study, is the instrumentalization of law. The viewpoint, difficult to challenge, according to which law is an instrument in the hands of politicians, is strongly associated with the concept of the instrumentalization of law. When presenting the genesis of deliberately-oriented approach to legislative activities, attention should be drawn to two different trends, although referring to a similar motivation, of treating law as a means of social change. The first is associated with a form of “social engineering”, aimed at a radical social change, involving the change in the social structure. The second combines “social engineering” with the theory of social interest and the claim that law should recognize the needs of the people and take into account modern conditions for the functioning of the society. The first trend has contributed to the discrediting of the notion of the instrumentalization of law. As a part of this trend, the concept of the instrumentalization of law is strongly associated with the abuse of law, and strictly speaking, with the abuse of the powers of the legislator when enacting law. This abuse can take many forms and is subject to gradation. In its extreme form, it can be permeated by ideologically shaped, particular goals, to such an extent that law loses its “institutional, social, and ideological sources of autonomy”. In discussing this issue I pay attention to the possibility of using a more precise and a less controversial notion of “politicization of law”.

Another broadly discussed problem is the issue of the rank of a normative act. The process of law-making is only seemingly uniform, and in real terms, both the matter and the form of the created law are varied. This applies not only to the differences arising from the catalogue of the sources of law, but it also has a broader meaning. In the broader context, the differences relate to the meaning and to the scope of the legal regulations, which occurs in a special way in the creation of statutes. Such a thesis provokes the question of the legitimacy of the formulated comments and demands relating to the creation of law and attributing them with the universal rank in the theory of law. It is also a question of the adequacy of the more detailed models of

law-making. This issue is not widely discussed in jurisprudence. Its analysis poses many difficulties, but it is worth paying attention to this problem, also because of the possible implications for decision-making processes and the organization of the legislative process.

Is it possible, in theoretical analyses, to identify peculiar “hard cases” of the legislation, and what significance it may have in the practice of law-making? To what extent can there be applied the suggestions of the model solutions in the sphere of legislative discourse? Above all, however, whether the solutions occurring in the organization of the legislative process should not be separated and addressed to such type of cases? These are the most important aspects of the issues under consideration.

Another discussed problem concerns the problem of the legitimization of law-making process. The importance of the problem of legitimization lies in the fact that it determines the position of the entity that creates law. Through the legitimization one assesses whether the entity that creates law is authorized to do so. Are law-making decisions taken in accordance with the applicable rules, and, additionally, are they sufficiently reasonable and justified so that their adoption could result in law being in force? The key problem, associated with the legitimization of law-making process, is its “dual nature”, its double roots – in the political and legal reality. This is a problem of legal theory (philosophy) and philosophy (theory) of law. In this last dimension, it stands for “complementing” the requirements of the general theory of law. The proposal to complement and to strengthen the democratic legitimacy of the legislator aims at defining the conditions of legitimizing the key decisions of the legislator adopted in the law-making process.

In addition, in the first part of the study, there has been presented a general characterization of law-making models, with a particular emphasis on the rational model of law-making that has contemporarily a special position, a discursive model of law-making, based on the concept of communicative rationality. Communicative rationality is a derivative of the discourse, of the involvement of social actors in the process of law-making and the agreement of law-making decisions in the form of consensus. The essence is to recognize the manner of taking law-making decisions. The fundamental problem is whether such a consensus is possible.

A critical analysis of these models leads to a more thorough characteristics of law-making as a special kind of decision-making process in relation to its various phases and stages. What seems most important is the separation of two phases: pre-legislative and legislative. The first includes those activities



which involve making political decisions initiating the creation of law, as well as the actions leading to the development of draft normative act. The second, in turn, includes the actions aimed at the enactment of a normative act. A more extensive proposal is presented in the model of law-making process, which consists of several stages: a) Identification of the conflict / problem to be solved, b) Articulation of goals and courses of action, c) Determination of the scope of legal intervention – a bill, d) Legislative initiative and conducting legislative procedure, e) Publication of the act of law, f) Assessment of the constitutionality.

The inclusion of the normative act into the legal system causes that the law of a specific content is applied, that there arise social assessments of law, and this, in turn, affects social, political and economic relations as well as their dynamics. Due to it, there changes the sphere of conflicts and problems to be resolved. This is the model reflecting a dynamics of the relationship between law, its creation and the functioning of the society. The differentiated stages of the process are not only closely related, but they have a “dynamic structure”.

The nature of the decisions depends on the stage of law-making process, and therefore, the differentiation of the various stages orders the typology of law-making decisions, facilitates their reconstruction and analysis.

An important and widely discussed issue concerns the decisions made at the pre-legislative stage. Who makes decisions at this stage? At this stage, it is resolved which of the politically set goals will be realized with the use of legal instruments. The outcomes are often the result of succumbing to social pressure, media influence and they do not have much in common with a rational political choice. An example might be the phenomenon of “penal populism”. The identification of problems / conflicts in social, political and economic matters is a political action. Politicians, performing a specific role and holding specific positions within the political system, are entities that determine the occurrence of the legislative impulse.

Impulses of another type may occur in the event of a conflict / problem taking place within the legal system. The impulse to undertake legislative action may be purely legal (structural), justified by the consistency and coherence of the system, by the problems of the application and interpretation of law or by the changes taking place in the environment of the legal system (international law, EU law). From the subjective point of view, the identification of the internal problem, i.e. the problem forming the element of the legal system, is the domain of lawyers. In practice, it is important to formulate *de lege ferenda* demands.

The next step in the law-making process within the pre-legislative phase is the decisions defining the scope of the legal intervention. The transformation of the law-making impulse into the target and determining the courses of action precedes this key decision-making moment, namely the choice of the means for achieving the objectives in the form of the draft of specific legislation. The decisions related to the scope of legal intervention are the decisions involving the choice of the normative act and the preparation of its draft.

The decision-making process, especially at these early stages, is very complex, the undertaken decisions, as presented above, should be considered as basic. They are accompanied, as a rule, by many auxiliary / complementary decisions. This type of decision is as follows: a) the characterization and evaluation of the policy in the area of regulation, b) the characterization and evaluation of the normative environment (legal environment and the environment of the remaining normative systems, for example, moral or religious, taking into account the trends), c) the characterization and evaluation of social discourse, d) description and evaluation of the constitutional standard. The correlation of the distinguished areas of the basic and auxiliary / complementary decisions in the law-making process determines the level of the effectiveness of law.

The decisions defining the scope of legal intervention, as well as subsequent decisions undertaken in the legislative phase are strongly associated with the organization of the law-making process, as discussed in the following part of the study. The organization of the law-making process in Poland has a constitutional basis and is typical of the democratic systems, a parliamentary form of government, and a parliamentary form of law-making and judicial control of the enacted law.

From the point of view of the organization of the law-making process, the special role is played by the basic principle of the political system, namely the unity or the separation of powers. The principle of separation of powers, used in the democratic states, leads to a differentiation of three basic institutions of power: legislative, executive and judicial. In its full dimension, the organization of law-making establishes institutions with granted competence, the activities of social actors involved in law-making process and the procedures specifying in detail the preparation, adoption and publication of statutes.

The provisions governing the legislative process in Poland, apart from the provisions of the Constitution, are contained in numerous statutes. The legal basis of the legislative process have not been, however, regulated in

a separate act of law. Simply put, the Polish legal system lacks the statute that would regulate the creation of statutes.

This study puts the emphasis on the analysis of those issues that are specific to the organization of the legislative process in Poland and that represent a complex legislative procedure. The results of the law-making process, namely specific normative acts, their content and their formal shape, are the result of the activity of a number of people or their teams. In the Polish system there can be perceived differences determined objectively, because of the type of the act of law and the scope of regulation (e.g. the Constitution, the budget law, the codes) and those determined subjectively, because of the right of legislative initiative (e.g. bills submitted by the Council of Ministers, bills submitted by the members of parliament).

When analysing the legal regulations concerning the creation of statutes, the emphasis has been placed on the presentation of the regulations contained in the internally valid legislation, because they are fundamental for the organization of the law-making process. The procedural provisions introduced in them relate, in a decisive way, to the problem of taking partial decisions in the law-making process, their justification, presenting formal effects of these decisions and the processes of their communication. This type of regulation is also important from the point of view of a complete characterization of the institutional side. Taking into account the principle of the autonomy of the legislative power, expressed in the Constitution, and the absence of a statute regulating in a complex way the process of creating laws, as indicated above, a significant range of procedural regulations for creating statutes has been covered by the provisions of the Resolutions rules of the work of the Sejm and the Resolutions rules of the work of the Senate of the Republic of Poland. The special role is given to the Regulations rules of the work of the Sejm and the provisions contained therein do not merely constitute the procedures for conducting legislative work, but they indirectly relate to the activities undertaken prior to the implementation of the legislative initiative.

Considering the fact that in the parliamentary model of law-making, the weight of the preparation of draft laws rests with the executive, namely with the government, the special role is played in this respect by the provisions contained in the internally applicable legal acts adopted by the government. The most important provisions are contained in the resolution of the Council of Ministers - Rules of the work of the Council of Ministers.

This study has confronted the two most common forms of the legislative initiative. The governmental initiative, where we deal with a very extensive

procedure of preparing draft legislation, and each of the subsequent stages is described in a special document, namely a regulatory test. The second, namely the initiative on the part of the deputies, where in the preparation of draft laws there are no detailed procedural rules.

This corresponds to the main thesis of the study, according to which the quality of the legislative process and its effects in the form of the created laws depends on the degree of correlation, on the proposed law-making model and the procedures of its creation. The implementation of the canon of a correct / proper legislation and ensuring a relatively high quality of the created laws requires at least such level of adjustment in which the adopted organizational solutions will guarantee the postulated mode of action, designated by the adopted theoretical model. The undertaken analysis shows, however, if not quite the opposite, then at least considerable gaps in this regard.

In the characteristics of the organizational dimension, when there was discussed the preparation of draft laws by the Council of Ministers, systemically most important and most competent entity equipped with a legislative initiative, there are applicable such procedural and institutional solutions which are correlated with the discursive model. It was proved by the synthetically defined characteristics of law-making organization at this stage, crucial for the decision-making process. The indicated features include: transparency and collegiality, manifested in the accepted principles of arrangement, assessment and cooperation, integrity, professionalism and openness, manifested in complex possibilities of consultations. In such a system, we can talk about the fulfilment of the condition of adapting the organizational solutions to the implementation of the preferred law-making model.

The undertaken actions go, however, in a different direction, and the adopted solutions are largely irrelevant. It is enough to trace the real law-making decisions. The list of the draft laws submitted to the Sejm within two months - from 14 April to 14 June 2016, includes a total of more than 80 assigned with the number of printing. 30 projects out of the latter were submitted by the government and more than 50 - by the deputies. A considerable part of the latter was submitted by the deputies representing the parliamentary majority, namely the government. The drafts submitted by the deputies, due to the solutions within the organization of law-making, are not subject to such rigors, which would suggest taking decisions in the mode that allows the implementation of the demands resulting from the discursive model. One decision, usually saying "we let it go through the parliamentary group", reduces, by a very definition, a more sensible legislative path.

Another example, pointing to a lack of the correlation between the theoretical model of law-making process and the organization of law-making process, concerns the demands contained in the strongly preferred discursive model and in the practice of preparing draft laws. In this case, what proves to be of importance is the form of the participation of social actors involved in the law-making process. The broadest form of participation of the social actors in the law-making process are consultations. They take various forms; they have different status in the organization of law-making, which is also manifested in the legal basis for their implementation. Abiding by the principle of consultations (which is not equivalent to taking into account the results of the consultations) is the responsibility of the legislator, but only for the implementation of certain types of legislative drafts. The implementation into the Polish legal system of the statutory regulation on lobbying constituted an important step in formalizing the participation of social actors in the legislative process. Another form is the institution of a public hearing. The implementation of the legislative initiative by the deputies forming the parliamentary majority or the government majority, upon the instructions from the government, eliminates any form of consultations, because in this case it is not required.

The organization of law-making process is in each country, including Poland, embedded in the political and legal culture. Cultural substrate has an impact not only on the adopted organizational solutions, but also, and perhaps above all, on the law-making practice. It is emphasised in the cultural characteristics of the legislation, and it is further indicated that this relationship can take many forms. The undertaken analyses show that the organization of the law-making process in Poland is characterized by low culture of justifications of the legislative decisions. The second feature is the lack of a clear separation of the professional preparation of the contents of the draft law from the political decisions defining the content of the statute and the interference in the content of the draft law at the stage of its adoption. The deputies adopting the statute to a large extent influence its content, usually with negative consequences for the quality of the enacted law.

The cultural aspect of the law-making organization is combined with important issues of the standards of legislation, which is the basis of separating a part of the study. The concept of a standard refers to the pattern and, at the same time, constitutes a kind of ideological reference point of the undertaken actions. The standards set the manner of conduct, the course of action. The concept of the standards of legislation, analysed while taking into account the jurisprudence of the Constitutional Court, is a concept similar

to the principle / principles of proper legislation, the rules of due legislation, the constitutional standard of correct legislation.

The principle of proper legislation expressly refers to the idea of the rule of law, both in the material and in the formal sense. The principle of the state of law, strongly rooted in the European tradition and culture, is, like the principle of the rule of law, an overarching principle, acting as a kind of keystone for the legal system and its construction.

The above involves other fundamental principles, mainly the principle of the protection of confidence in the state and its laws, and the resulting responsibility to ensure the legal security, the protection of acquired rights and interest, the prohibition of the retroaction of law, the order of compliance with the rules of proper legislation, including the compliance with the principle of the sufficient specificity of legal provisions and determining an appropriate *vacatio legis*.

An important element of the proper legislation is also the compliance with the requirements of logical and axiological consistency of the legal system. For this reason, “the legislative correctness is also understood as the enactment of legal provisions in a logical and consistent manner, respecting the system-wide principles and abiding by the due axiological standards. Another important element of the principle of proper legislation is the requirement to comply with the principles of rationality. In light of the current case law of the Constitutional Tribunal, the rationality of legislation must be regarded as a component of a proper legislation. In other words, irrational legislation cannot be considered “decent” in a democratic state of law, even if it fulfilled all the formal eligibility criteria, for example, in respect of the form of the act of law or the mode of its adoption and publication”. (The judgment of 14 July 2010, case reference number: Kp 9/09).

The principle of a proper legislation also allows to include in the discussed problem the standardization of law-making on the basis of the directives for law-making technique contained in the Regulation of the Prime Minister on the principles of legislative technique. There have been analysed both the general directives, which, by their contents, refer to the concept of rational law-making, as well as the technical directives. The latter shows how to formulate other prescriptive statements, so that the created normative act was correct. The classifications of these directives are carried out according to various criteria. There can be, for example, distinguished the directives, which have, due to their content, crucial substantive importance and those that are directives of an ordering character. An example of the first directive may be the directive of the clarity of the text, while the example of the

latter –the directive concerning the construction of a normative act and indicating that the statutes are divided into articles, and the regulations – into paragraphs.

The problem is not only to determine or identify the principles and norms of forming the standard. It should be remembered that this issue has an added dimension. Due to the fact that they have the form of principles, legal norms and directives contained in the legislation, their application is subject, like any law, to interpretation, and that is already a separate issue.

The analysis of law-making process in Poland, in the country in which there has taken place a fundamental social change in the last 25 years, reveals many problems, crucial from the point of view of the theory of law-making. Some of them are presented in the paper. What is most important is the structural limitation – the structural contradiction between the postulated model of law-making activities and the organization of law-making. This structural contradiction lies in the fact that the postulated – preferred forms of action require, if their implementation is to be guaranteed, such a change in the organization of law-making, which deeply interferes with the scope of authority. The relevant change in the organization of law-making process is in fact equivalent to the far-reaching limitation of the authority and the imperious entity is not willing to accept this. The final part of the paper presents concise conclusions resulting from the analysis of the legislative process. Regardless of the leading research approach that seeks in the philosophy of law the inspiration for constructing law-making models, it is justified to undertake more detailed examination of currently occurring processes. What proves to be necessary for this purpose are new methodological proposals and new research tools.





## Literatura

Adams M., Vanheule D., *The theory and Practice of Constitutional Review in the Civil Law: The Case of Belgium*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Arter D., *Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures*, "The Journal of Legislative Studies" 2006, 12, s. 3–4.

Atienza M., *Reasoning and Legislation*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Besson S., *The Paradox of Democratic Representation. On Whether and How Disagreement Should be Represented*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Bierć A., *Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006.

Bierć A., *Procedura prawodawcza a dobre prawo. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Biernat T., *Legitymizacja procesu legislacyjnego*, [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*, red. A. Preisner, Wrocław 2010.

Biernat T., *Miejsce doktryny prawniczej w procesie tworzenia prawa*, „Studia Prawnicze. Rozprawy Materiały”, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007.

Biernat T., *Stabilność versus zmiana. Waloryzacja ochrony praw dziecka jako przykład wpływu otoczenia normatywnego na uzasadnione zmiany*

w prawie, [w:] *Stabilność prawa w kontekście wartości, instytucji i funkcjonowania systemu prawnego*, red. T. Biernat, Kraków 2016.

Biernat T., „Trudne sprawy” w procesie tworzenia prawa. Pole dyskursu legislacyjnego, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego, Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.

Biernat T., *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa, Prawo–Instytucje–Zasoby*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2014.

Biernat T., *Zasada the rule of law a definiowanie pojęcia państwa prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróż, L. Jamróż, Temida 2, Białystok 2014.

Biernat T., Zirk-Sadowski M., *Politics of law and legal policy. Introduction*, [w:] *Politics of Law and Legal Policy. Between Modern and Post-modern Jurisprudence*, ed. T. Biernat, M. Zirk-Sadowski, Wolters Kluwer Polska, 2008.

Biernat T., *Politics and law. Towards a Discussion on Legal Decision-making Process*, [w:] *Stressing Legal Decisions*, ed. T. Biernat and others, Polpress Publisher, Cracow 2004.

Błachut M., Kaczor J., *Typy uzasadnień obowiązywania zasad techniki prawodawczej w polskim porządku prawnym*, „Folia Iuridica Wartislaviensis” 2012, vol. 1, No. 2, Wrocław.

Błachut M., Gromki W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Wrocław 2008.

Brożek B., *Pewność prawa jako stabilność strukturalna (Legal Certainty as Structural Stability)*, „Forum Prawnicze” 2011, 6 (8).

Bröstl A., *On Preparation and Impact of Legal Science in Legislation and the Judiciary: Focusing on Slovakia*, [w:] *Legal Research in Dynamic Society*, ed. K. Pałeczki, A. Peczenik, Wydawnictwo Ratio, Kraków 2000.

Cambell T., *Legislating Human Rights*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Jurisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Cieplik Z., Górka M., *Informacja na temat zielonych i białych ksiąg jako instrumentów wykorzystywanych w ramach postępowania legislacyjnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2005, II/3 (7).

Cyrul W., *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Cyruł W., *Haw Rational is Rational Lawmaking?*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Czapliński W., *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na prawo polskie. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Czchowski P., Gebethner S., Gersdorf M., Wawrzyniak J., *Organizacja i przebieg prac legislacyjnych w ministerstwach. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Działocha K., *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na tworzenie ustaw. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Flores I.B., *The Quest for Legisprudence: Constitutionalism v. Legalism*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Frąckowiak J., *Rola orzecznictwa Sadu Najwyższego w procesie stanowienia prawa. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Fryźlewicz M., Olejniczak D., *Proces dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Ustawy uchwalone przez Sejm IV kadencji, [w:] Ustawy 2001–2005. Sejm IV Kadencji*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2006.

Gallas T., *EC-law between Social Message and Record of Agreement. Haw the Theory of Legislation can Contribute to Understanding Practical Problems of Negotiated Legislation*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Gebethner S., *Propozycje doskonalenia procesu programowania (planowania) prac legislacyjnych w rządzie i Sejmie. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Sprawne państwo, raport Ernest&Young, Warszawa 2005.

Goldwin R.A., *John Locke*, [w:] *History of Political Philosophy. Third Edition*, ed. L. Strauss, J. Cropsey, The University of Chicago Press, Chicago and London 1987.

Granat M., *W sprawie statusu ustrojowego Centralnego Biura Antykorupcyjnego* (druk sejmowy nr 275), „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/2 (10).

Granat M., *W sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Druk Sejmowy nr 2431), „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2004, I/2 (II).

Hallowell J., *Moralne podstawy demokracji*, Warszawa 1993.

Harter P.J., *Negotiating Government Policy: Better Decisions Through Democratic Synergy*, SSRN Electronic Paper Collection 2006, 18.

Hauser R., *Wpływ orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na tworzenie projektów ustaw. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Inoue T., *Two Models of Democracy: How to Make Demos and Hercules Collaborate in Public Deliberation*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Jabłoński A.W., *Racjonalność jako problem metodologiczny w politologii i administracji publicznej*, [w:] *Politologia w Polsce*, red. T. Łoś-Nowak, Toruń–Wrocław 1998.

Jakubiak-Mirończuk A., *Model tworzenia prawa w Polsce po reformie Better Regulation a idea demokracji deliberatywnej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania” 2009, 3 (11).

Janda W., *Proces lobbingu na wybranych przykładach (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, USA)*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i Działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.

Kelley P.J., *Theories of Legislation and Statutory Interpretation: Natural Law and the Intention of the Legislature*, “Washington University Jurisprudence Review” 2009, vol. 1, 1.

Kępiński M., *Wpływ prawa wspólnotowego na prawo polskie w świetle doświadczeń Rady Legislacyjnej. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Kępiński M., Seweryński M., Zieliński A., *Rola kodyfikacji na przykładzie prawa prywatnego w procesie legislacyjnym. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Kopińska G., *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, [w:] *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*. Fundacja im. Stefana Batorego, G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiązowaty, [www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl).

Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do Prawoznawstwa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.

Kosikowski C., *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w procesie tworzenia prawa. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Kosikowski C., *Zasięganie opinii i korzystanie z ekspertyz oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych i dokonywanie uzgodnień w procesie tworzenia prawa i jego kontroli – rzeczywistość czy fikcja? Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Kozłowski T., *Polityka prawa*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Liber, Warszawa 2007.

Krawczyk J., *Wprowadzenie*, [w:] *Procedury tworzenia aktów pranych*, red. J. Krawczyk, Warszawa 2014.

Krawietz W., *Dual Concept of the Legal Rule*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, A. Marszałek, Toruń 1992.

Kronenberger-Sokołowska E., *Prawne uwarunkowania polityki budżetowej*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Liber, Warszawa 2007.

Krygier M., *Legal Traditions and their Virtue*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1992.

Kustra E., *Podstawy teorii legislacji*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1982.

Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.

Lipski J., *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV Kadencji (w okresie od 19 października 2001 r do 19 października 2004 r.)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2005, II/1 (5).

Lipski J., Tymiński R., *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu w toku IV kadencji*, [w:] *Ustawy 2001–2005. Sejm IV Kadencji*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2006.

Litowitz D.E., *Post-modern Philosophy & Law*, University Press of Kansas, Kansas 1997.

Łączkowski W., *Aksjologiczne ograniczenia prawa stanowionego*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006.

Łętowska E., Bednarek M., *Ochrona własności – pewność prawa – konflikt między cywilistyczną tradycją a historycznymi rewindykacjami*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006.

MacCormic N., *Legislative Deliberation: Notes from the European Parliament*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Magda P., Mróz A., Myć P., Olszak K., *Propozycje zmian w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Warszawa, 10 kwietnia 2014 r.

McNollgast, *The political economy of law: decision-making by judicial, legislative, executive and administrative agencies*, [w:] *Handbook of law and economics*, t. 2, Amsterdam 2007.

Markowska A., Waszyńska A., *„Rządowy proces legislacyjny – opis procedur”*, Warszawa 2014.

Mármol J.L.M., *The Sources of Legitimacy of Political Decisions: Between Procedure and Substance*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Mastalski R., *Główne wady projektów ustaw w świetle opinii Rady Legislacyjnej. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Matuszewska-Maróń M., Góral-Kaczmarek J., *E-konsultacje jako głos społeczeństwa w procesie legislacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, 12, s. 7–18.

Matuszewska-Maróń M., Góral-Kaczmarek J., *Elektronizacja aktów normatywnych*, „e-Mentor” 2012, 1, s. 74–83, <https://www.biznes.gov.pl/-/elektronizacja-aktow-normatywnych>.

Maxeiner J.R., *Legal certainty: A European Alternative to American Legal Indeterminacy*, „Tulane Journal of International and Comparative Law” 2007, vol. 15, 2.

McGrath C., *Grass Roots Lobbying: Marketing Politics and Policy 'Beyond the Beltway'*. Paper delivered to the conference on 'Elections on the Horizon: Marketing Politics to the Electorate in the USA and UK' 2005, <http://sherpa.bl.uk/>.

Morawski L., *Dwa pojęcia polityki prawa*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego, Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.

Mordwiłko J., *Interpretacja art. 8 ustawy o działalności lobbingowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/1 (9).

Mordwiłko J., *Opinia w sprawie spełnienia przez Senat wymogów wynikających z art. 31 ust. 2 i 2a regulaminu Sejmu*, <http://biurosejmu.gov.pl/biuletyn/be35-3.htm>.

Mordwiłko J., *W sprawie sporządzania przez Marszałka Sejmu tekstu jednolitego ustawy, w świetle nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/1 (9).

Morwiński J., *Sunset legislation a Ocena Skutków Regulacji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2004, I/4 (4).

Morwiński J., *Wokół reformy instytucji i zasad rozliczania z przeszłością (druki sejmowe nr 333, nr 334, nr 359, nr 363, nr 360)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/2 (10).

Nentwich M., *Opportunity structures for citizens participation*, [w:] *Political theory and the European Union Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, eds. A. Weale, M. Nentwich, Routledge, London and New York 1998.

Odrową-Sypniewski W., *Uwagi do projektu o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym – wybrane zagadnienia (druk sejmowy nr 275)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/2 (10).

Odrową-Sypniewski W., *Wykładnia art. 95a i art. 95d Regulaminu Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/1 (9).

Oliver-Lana A.D., *Legitimacy through Rationality: Parliamentary Argumentation as rational Justification of Laws*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legispudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Opalek K., *Studia z teorii i filozofii prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1997.

Orłowski W., *O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.

Pałęcki K., *Neutralization of Values in Law – Main Concepts*, [w:] *Neutralization of Values in Law*, red. K. Pałęcki, Warszawa 2013.

Pałęcki K., *Social Consent and the Legitimacy of Law. Marginal Remarks on the Murikka Symposium*, [w:] *Law, Morality, and Discursive Rationality*, eds. A. Arnio, K. Tuori, Helsinki 1989.

Pałęcki K., *Uwagi o dobrym prawie – wprowadzenie do dyskusji*, [w:] *Dobre prawo, złe prawo – w kręgu myśli Gustawa Radbrucha*, red. P. Mochnaczewski, A. Kociołek-Penkysy, Warszawa 2009.

Pękala M., *Tworzenie prawa w świetle sytuacyjnej teorii decyzji – śladami myśli Stanisława Erlicha*, niepublikowana rozprawa doktorska, napisana w katedrze Socjologii Prawa WPiA UJ, Kraków 2013.

Piszko R., *Zasady techniki prawodawczej w praktyce wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, LXIV/4, s. 23.

Plug J.H., *Evaluating References to the intention of the Legislator*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Policastro P., *On the Descriptive and the Prescriptive Nature of the Constitution. Constitutionalism and the Legitimation of the Constitution in the Practice of its Implementation*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Porębski L., *Behawioralny model władzy*, Universitas, Kraków 1996.

Posner R.A., *The Evolution of Economic Thinking about Legislation and its Interpretation by Courts*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróż, L. Zamróż, Białystok 2014.

Proksa A., *Miejsce i rola Rządowego Centrum Legislacji w rządowym procesie legislacyjnym. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).



Radziewicz P., *O projekcie ustawy o działalności lobbingowej (Druk Sejmowy 2188)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2004, I/1 (I).

Radziewicz P., *W sprawie możliwości ograniczenia zakresu stosowania art. 8 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa przez Regulamin Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/1 (9).

Radziewicz P., *W sprawie zgodności projektowanego art. 70c ust. 7 Regulaminu Sejmu z art. 78 Konstytucji (tzw. Publiczne wysłuchanie)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/1 (9).

Radziewicz P., *W sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (druk sejmowy nr 275)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/2 (10).

Radziewicz P., *Wstępne propozycje zmian w Regulaminie Sejmu, wykonującego dyspozycje ustawy o zawodowej działalności lobbingowej (założenia regulacji)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/1 (9).

Redelbach A., Wronkowska S., Ziembinski Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

Safian M., *Państwo a wartości etyczne. Prawo i polityka*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Liber, Warszawa 2007.

Sarkowicz R., Stelmach J., *Teoria prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1966.

Sawczuk M., Konarski M., *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, Teka Komisji Prawniczej O.L. PAN 2011.

Skotnicki K., *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, <http://www.prawokonstytucyjne.wpia.uw.edu.pl/zjazdkatedr/pliki/skotnicki-senat-iii-rp-nieprzemyslany-czy-niepotrzebny.pdf>.

Stadniczeńko S.L., *Państwa aksjologicznie neutralne czy oparte na demokracji wartości*, [w:] *Jedność aksjologiczna systemu prawa w rozwijających się państwach demokratycznych Europy*, red. S.L. Stadniczeńko, Opole 2011.

Staśkiewicz W., *Między dyskrecją a dyskrecjonalnością w tworzeniu prawa*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2010.

Staśkiewicz W., *Stare i nowe modele legislacji*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2010.

Staśkiewicz W., *Niejednostajność prawa*, „Studia Socjologiczne” 2013, 1 (208).

Staśkiewicz W., *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawy 2001–2005. Sejm IV Kadencji, Proces dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Ustawy uchwalone przez Sejm IV Kadencji*, Praca zbiorowa. Prace Studialne. Biuro Studiów i Ekspertyz. Kancelaria Sejmu, Warszawa 2006.

Staśkiewicz W., *Prawo jako narzędzie polityki państwa okresu przemian (przeszłość wobec przyszłości)*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Liber, Warszawa 2007.

Stelmach J., *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1995.

Sweet A.S., *Constitutional politics: The reciprocal impact of lawmaking and constitutional adjudication*, [w:] *Lawmaking in the European Union*, ed. P. Craig, C. Harlow, Kluwer Law International, London–The Hague–Boston 1998.

Szafrańska M., *Wpływ penalnego populizmu na tworzenie prawa. Perspektywa mediocentryczna*, niepublikowana rozprawa doktorska, napisana w katedrze Socjologii Prawa WPiA UJ, Kraków 2014.

Szmyt A., *Zakres art. 8 ustawy o działalności lobbingsowej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/1 (9).

Kopińska G., Makowski G., Wagłowski P., Wiązowaty M.M., *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*. Fundacja im. Stefana Batorego.

Trubalski A., *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, 1.

Tymiński R., *Zagadnienie tworzenia prawa w filozofii niemieckich prawnonaturalistów Ernsta-Wolfganga Böckenfördego i Otfrieda Höffego*, „Studia Iuridica” 2006, XLV.

Tymiński R., *Informacje na temat podmiotów uprawnionych do opiniowania projektów ustaw w trybie art. 34 ust. 3 oraz skutków prawno-konstytucyjnych naruszenia przepisów art. 34 ust. 3 i art. 34 ust. 7 (stan na dzień 31. 08. 2005)*, [w:] *Ustawy 2001–2005. Sejm IV Kadencji*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2006.

Tymiński R., *Uwagi do rządowego projektu ustawy o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia*

(druk sejmowy nr 133), „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, III/2 (10).

Urbańska K., *Diagnoza systemu stanowienia prawa w Polsce z punktu widzenia organizacji pracodawców*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa, 21.04.2011.

*Ustawy 2001–2005. Sejm IV Kadencji. Proces dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Ustawy uchwalone przez Sejm IV Kadencji.* Praca zbiorowa. Prace Studialne. Biuro Studiów i Ekspertyz. Kancelaria Sejmu, Warszawa 2006.

Van Aeken K., *Legal Instrumentalism Revisited*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Veuchelen L., *The Justification and the Optimisation Principle in International Nuclear Law: Theory and Practice*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Waldrom J., *Representative Lawmaking*, “Boston University Law Review” 2008, vol. 86.

Wawrzyniak J., *Parlamentarny model tworzenia prawa i proponowane kierunki jego rozwoju. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, „Przegląd Legislacyjny”* 2006, XIII/1 (53).

*West’s Encyclopedia of American Law*, ed. 2, The Gale Group, Inc, 2008.

Wintgens L.J., *Rationality in Legislation. Legal Theory as Legisprudence: An Introduction*, [w:] *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, ed. L.J. Wintgens, Hart Publishing, Oxford 2002.

Wintgens L.J., *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Wintgens L.J., *Introduction*, [w:] *The Theory and Practice of Legislation. Essays in Legisprudence*, ed. L.J. Wintgens, Ashgate Publishing Limited, Aldershot 2005.

Wiszniowski R., *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i Działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.

Woleński J., *Kilka uwag o polityce prawa*, maszynopis przedstawiony przez autora na Konferencji „Polityka prawa” zorganizowanej w ramach realizacji programu badawczego, Kraków, 30.03–1.04.2007.

Woll P., Binstock R.H., *Americans Political System*, Random House, New York 1984.

Wronkowska S., *Swoboda decyzji ustawodawcy: wprowadzenie*, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Staweczki, Warszawa 2010.

Wronkowska S., *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką*, „Ius et Lex” 2005, 1: *Wymiar sprawiedliwości i legislacja*.

Wronkowska S., *Proces prawodawczy dwóch dekad - sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, LXXI/2.

Wronkowska S., *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, 1.

Wronkowska S., *Zagadnienia procesu legislacyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, 1.

Wronkowska S., *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004.

Wróbel A., *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w procedurze stanowienia prawa polskiego. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, XIII/1 (53).

Zamącińska B., *Wysłuchanie publiczne w polskim systemie prawnym – wybrane zagadnienia*, „Economics and Management” 2013, 3.

Zamboni M., *Law and Legal Politics: Vilhelm Lundstedt and the Law-Maker Function*, August 2006, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=927070>.

Zaradkiewicz K., *O obowiązku zadośćuczynienia zabużaną czyli o problemie lojalności państwa i obywatela*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Liber, Warszawa 2007.

*Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009.

## Literatura

Zieliński A., *Procesy standaryzacji prawa – konieczność czy wyzwanie?*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Liber, Warszawa 2007.

Zięba-Załużcka H., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, 4.

Zirk-Sadowski M., *Tożsamość kulturowa w wykładni i stosowaniu prawa administracyjnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2013, II/2.

Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Zakamycze, Kraków 2000.

