

PIOTR ZAMELSKI

SPOŁECZNE ASPEKTY PRAWA DO DOBREJ LEGISLACJI

THE SOCIAL ASPECTS OF THE RIGHT TO GOOD LEGISLATION

A b s t r a c t. This study touches on the issue of selected elements of the right to good legislation and its significance for social life. This right is not always properly reflected in, or recognised by, the law, whereas its principal function is to ensure the appropriate substantive and formal quality of the law that is being enacted. The discussion being launched is aimed at presenting those aspects of the right to good legislation which affect, in particular, the public. These include the underlying principles of suitable legislation, established through the judicial decisions of the Constitutional Tribunal, and selected issues related to the rationality of the law. The final part of the study provides a summary of the issues discussed.

Key words: sociology of law; legal pedagogy; legal axiology; techniques of legal drafting.

WPROWADZENIE

Każda władza działa przez swoje organy i posługuje się prawem w celu regulowania życia społecznego¹. Zasada ta została rozpoznana już w starożytności, jako immanentna cecha zorganizowanych społeczności ludzkich. Zjawisko władzy aktualizuje się wszakże w działalności prawotwórczej jej organów. Działalność ta obejmuje zarówno stanowienie prawa w formie norm

Dr PIOTR ZAMELSKI – Wydział Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej; adres do korespondencji: ul. Luboszycka 7, 45-036 Opole; e-mail: p.zamelski@po.opole.pl

¹ Por. S. WRONKOWSKA, w: S. WRONKOWSKA, M. ZMIERCZAK (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, wyd. IX uaktualnione, Warszawa: Wydawnictwo PWN 2005, s. 112.

generalnych, jak i stosowanie prawa za pomocą norm indywidualnych. Kwestią otwartą pozostaje natomiast zdefiniowanie przyjętego bądź narzuconego ustroju państwowego, sformułowanie prawnych norm postępowania przez organy władzy państwowej oraz faktyczny sposób urzeczywistniania i egzekwowania tychże nom.

Wymienione czynniki kształtują jakość legislacji w państwie, a tym samym wywierają znaczny wpływ na życie członków społeczeństwa. Sposób stanowienia prawa oddziałuje bowiem na słuszność rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, które z kolei nie pozostają bez wpływu na świadomość prawną, postawy społeczne i dalszą aktywność prawodawcy. Stąd potrzeba skutecznej i pełnej ochrony ludzkiej godności uzasadnia uznanie i urzeczywistnianie prawa do dobrej legislacji jako jednego z praw człowieka. Zdefiniowane w sensie pozytywnym prawo to oznacza obowiązek organów prawodawczych, polegający na zachowaniu odpowiedniej jakości wydawanych aktów prawnych. W znaczeniu negatywnym oznacza zakaz tworzenia prawa złego, czyli niespełniającego stawianych mu wymogów materialnych i formalnych.

Rozważania podjęte w niniejszym opracowaniu mają na celu ukazanie wybranych aspektów prawa do dobrej legislacji, które w szczególności sposób wpływają na życie społeczne. W związku z tym w kolejnych częściach dokonano omówienia katalogu najważniejszych zasad przyzwoitej legislacji wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego² oraz wybranych problemów związanych z zagadnieniem racjonalności prawa stanowionego. Z uwagi na ramy opracowania w rozważaniach nie dokonuje się natomiast kompleksowej analizy dyrektyw wypływających z przedmiotowego prawa, jak również wyczerpującego zdefiniowania społecznych skutków ich zachowania bądź naruszenia.

1. ZASADY PRYZWOITEJ LEGISLACJI W ORZECZNICTWIE TK

TK określa swoje zadanie jako działanie prawodawcy negatywnego, który uchyla przepisy niespełniające standardów konstytucyjnych³. W tym celu orzecznictwo trybunalskie zdefiniowało szereg dyrektyw kształtujących prawo

² Dalej: TK.

³ Zob. m.in. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU, 6A/2011, poz. 61, p. III.9.6.

do dobrej legislacji, określane w zdecydowanej większości judykatów jako prawo do prawidłowej lub przyzwoitej legislacji. Prawo do przyzwoitej legislacji jest z kolei interpretowane jako pochodna znacznie szerszej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającej zasady sprawiedliwości społecznej⁴. W opinii TK „klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii i istoty zasady demokratycznego państwa prawnego”. Wśród reguł legislacyjnych cechujących przyzwoitą legislację, odczytanych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, wskazano m.in. zakaz retroakcji prawa, obowiązek zachowania potrzebnego *vacatio legis*, obowiązek poszanowania praw słusznie nabytych itd. „Ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa”⁵.

W orzecznictwie trybunalskim podkreśla się związek przyzwoitej legislacji z zapewnieniem skutecznej ochrony wolności i praw człowieka. „Przestrzeganie zasad poprawnej legislacji – zauważa TK w jednym z judykatów – ma szczególne znaczenie nie tylko dla ochrony jednostki i innych podmiotów prywatnych, lecz także dla zapewnienia skuteczności prawa oraz zaufania i szacunku dla prawa ze strony jego adresatów”⁶. Jest to szczególnie widoczne na tle gałęzi i działów prawa, które przyznają organom władzy publicznej silne środki oddziaływania na adresatów, jak prawo karne czy prawo podatkowe⁷. Z kolei „niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które – w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny – mogą prowadzić do wcie-

⁴ Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), [dalej: Konstytucja RP]. Przedmiotowa regulacja została wprowadzona na mocy art. 1 p. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444 z późn. zm.).

⁵ Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K. 26/97, OTK ZU, 5-6/2001, poz. 64, p. III.

⁶ Wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp. 9/09, OTK ZU, 6A/2010, poz. 59, p. III. 4.

⁷ Zob. szerzej: J. KULICKI, *Zasady przyzwoitej legislacji w procesie stanowienia prawa podatkowego*, „Analizy”, Biuro Analiz Sejmowych, 4/29 z 12 stycznia 2010 r.

lania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania”⁸. TK słusznie zatem podkreśla znaczenie poprawnej struktury tekstu prawnego, kładąc nacisk na zachowanie jasności i precyzji językowej w procesie stanowienia prawa. Wszakże już rzymscy juryści podkreślali, że ustawy powinny być zwięzłe i zrozumiałe dla wszystkich⁹. W tym kontekście na uwagę zasługują trzy zasadnicze założenia sformułowane przez TK, które służą ocenie zgodności przepisu prawnego z wymaganiami poprawnej legislacji. „Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”¹⁰. Potrzeba redagowania tekstu prawnego w sposób zrozumiały jest zresztą znacznie szerszym problemem. Nawet zachowanie wszystkich reguł określonych w „Zasadach techniki prawodawczej”¹¹ nie daje gwarancji, że tekst prawny zostanie sformułowany w sposób rzeczywiście jasny, przystępny i precyzyjny. Zachowanie prostoty i przejrzystości jest szczególnie istotne w przypadku aktów prawnych adresowanych do grup zawodowych, których członkowie nie zajmują się profesjonalnie stosowaniem prawa. Niejednokrotnie nadmierna komplikacja takich regulacji specjalistycznych, wynikająca np. z zastosowania zbyt dużej

⁸ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K. 20/02, OTK ZU, 7A/2003, poz. 76, p. V.2.

⁹ *Legem brevem esse oportet* (Posejdoniusz); *Leges ab omnibus intellegi debent* (Kodeks justyniański). Cyt. za: W. WOŁODKIEWICZ (red.), *Regulae iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2001, s. 38 i 90.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r., p. III.4. TK przywołuje w tym kontekście wcześniejsze orzeczenia: wyrok z dnia 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU, 7/2001, poz. 217; wyrok z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. K. 47/04, OTK ZU, 10/A/2006, poz. 153; wyrok z dnia 29 października 2003 r., sygn. K. 53/02 OTK ZU, 8A/2003, poz. 83.

¹¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). Należy zauważyć, że również przedmiotowy akt ustanawia zasady, które nie zawsze sprzyjają urzeczywistnianiu prawa do dobrej legislacji. Dla przykładu, podanie uzasadnienia normy prawnej, oczywiście w formie prawnie niewiążącej, niejednokrotnie byłoby przydatne dla ustalenia faktycznego *ratio legis* danej regulacji, jej lepszego zrozumienia przez adresatów i sformułowania odpowiednich postulatów *de lege ferenda* (por. §11 „Zasad techniki prawodawczej”).

ilości odesłań wewnątrzsystemowych¹², skutkuje trudnościami po stronie adresatów, a w konsekwencji również brakiem akceptacji dla uregulowanych rozwiązań i negatywną opinią o całym systemie prawnym.

Polski sąd konstytucyjny dostrzega potrzebę zapewnienia spójności obowiązujących norm prawnych. Przedmiotowa zasada uwidacznia się w kontekście uwarunkowań polskiego systemu prawnego, który ukształtował się w rezultacie przyjęcia przez ustawodawcę metody indukcyjnej, polegającej na stopniowym dostosowywaniu kolejnych działów prawa do wymagań ustroju opartego na wolności politycznej i gospodarczej. W konsekwencji pośpiech i brak dokładnego rozeznania stanu prawnego na etapie procesu legislacyjnego nieraz skutkowały powstawaniem kolizji i rozbieżności pomiędzy poszczególnymi przepisami¹³. Tymczasem, w opinii TK, „poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji”¹⁴. Wymóg zachowania spójności norm tworzących system prawny nabiera szczególnego znaczenia w kontekście obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego, w tym prawidłowej implementacji konwencji ramowych i dyrektyw Unii Europejskiej¹⁵. W kontekście prawa do dobrej legislacji należy podkreślić konieczność poszanowania przyjętych standardów międzynarodowych (art. 9 Konstytucji RP), które jednak na obszarze działania prawa polskiego pozostają podporządkowane pozostają

¹² Jako przykład aktu prawnego, w którym ewidentnie zastosowano zbyt wiele odniesień do innych przepisów, można wskazać rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie recept lekarskich (Dz.U. z 2012 r., poz. 260 z późn. zm.).

¹³ A. STELMACHOWSKI, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN 1998, s. 78-79.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU, 2/A/2006, poz. 18, p. III. 4.

¹⁵ Zob. m.in. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie C-41/74 *Yvonne Van Duyn przeciwko Home Office*, European Court Reports 1974, s. 1337.

stałym postanowieniom Konstytucji RP (art. 8 tejże). Za prawnie niedopuszczalną należy zatem uznać decyzję dotyczącą ratyfikacji umowy międzynarodowej w sytuacji, gdy jej postanowienia pozostają w oczywistej sprzeczności z wartościami deklarowanymi przez ustrojodawcę (zagadnienie podstawowych wartości konstytucyjnych zostało poruszone w dalszej części opracowania). W przypadku prawa europejskiego organy państwa dysponują z kolei środkami zapewniającymi prymat Konstytucji RP, które zasugerował TK¹⁶.

Wśród zasad przyzwoitej legislacji, których naruszanie generuje negatywne skutki społeczne, należałoby wskazać również problem tzw. nadregulacji (inflacji legislacyjnej), polegający na nadmiernym unormowaniu określonej dziedziny życia. Bardzo często dodawanie kolejnych przepisów stanowi reakcję na choćby incydentalne nadużycia, jednak w tym wypadku lekarstwo często okazuje się gorsze od choroby¹⁷. Nadregulacja krępuje bowiem naturalną wolność działania, wprowadza powszechną dezorientację wobec ilości procedur, wreszcie skutkuje osłabieniem pozaprawnych systemów normatywnych. Stwierdzenie przedmiotowego zjawiska musi być dokonywane indywidualnie dla każdego przypadku, tym niemniej wydaje się, że doktryna i orzecznictwo – jako aktywne ośrodki dokonujące oceny jakości prawa – powinny w większym stopniu zwracać uwagę na jego występowanie i potrzebę eliminacji. Kolejną nieprawidłowością legislacyjną jest niestabilność prawa. Jest to sytuacja, kiedy dochodzi do zbyt częstych zmian w prawie, w związku z czym wprowadzane zmiany postrzegane są jako nieuzasadnione lub wręcz szkodliwe. Stabilność prawa nie jest oczywiście wartością bezwzględną, gdyż brak reakcji prawodawczych blokuje rozwój i sprawne funkcjonowanie państwa. Te same problemy pojawiają się jednak jeszcze szybciej wtedy, gdy prawo jest niestabilne, uzależnione od bieżących tendencji politycznych, a w najgorszym wypadku od partykularnych interesów. Zbyt częste zmiany w prawie stanowią wszakże jeden z czynników osłabiających zaufanie obywateli do państwa i tegoż prawa. Co więcej, częste nowelizacje prowadzą do zerwania ciągłości rozwojowej prawa, a w konsekwencji do dowolności dzia-

¹⁶ „W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować” (wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU, 5/A/2005, poz. 49, p. III. 6.4).

¹⁷ W tym miejscu warto przypomnieć znaną już w starożytności zasadę *abusus non tollit usum*. Jest to również sugestia dla prawodawców, aby pojedyncze naruszenia prawa nie prowadziły do multiplikacji kolejnych obostrzeń.

łań prawodawcy¹⁸. Należy przy okazji podkreślić, że przyczyną częstych nowelizacji bywa nadmierna szczegółowość regulacji prawnej, która powoduje konieczność częstych zmian adaptacyjnych.

W kontekście poczynionych uwag należy zauważyć, że w opinii TK „nie każde naruszenie zasad prawidłowej legislacji formułowanych przez doktrynę prawa stanowi jednocześnie naruszenie Konstytucji. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być takie uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji”¹⁹. Jakkolwiek zatem sąd konstytucyjny przyjmuje stosunkowo szerokie rozumienie zasad przyzwoitej legislacji, dopuszcza jednak legalne funkcjonowanie nieprawidłowości o niewielkim znaczeniu praktycznym.

Orzecznictwo TK niewątpliwie przyczynia się do rozwoju, zrozumienia i upowszechnienia prawa do dobrej legislacji, szczególnie w jego aspektach formalnych. Jakkolwiek stan orzecznictwa trybunalskiego nie pozwala na pełne odtworzenie treści przedmiotowego prawa, jego wartość poznawcza wynika z kwalifikacji merytorycznych i względnej stabilności orzeczniczej. Należy wszakże pamiętać, że TK orzeka w trybie wnioskowym, w związku z czym o treści zasad przyzwoitej legislacji wnioskuje indukcyjnie w procesie rozpatrywania spraw związanych z jego naruszeniem²⁰. Wnioskowy tryb postępowania powoduje również, że w wielu orzeczeniach TK koncentruje się na postulacie zachowania, ważnych i potrzebnych skądinąd, zabezpieczeń indywidualnych interesów. Takie ujmowanie przedmiotowego prawa często powoduje jego osadzenie niemal wyłącznie w kontekście techniki legislacyjnej, bez kompleksowego odniesienia do ocen aksjologicznych i teleologicznych. Świadczy o tym już samo przyjęcie terminu „przyzwoita legislacja”, który daje się interpretować jako wymóg minimalnej poprawności tekstu prawnego. W związku z tym pojęcie dobrej legislacji wydaje się terminem szerszym i otwartym do dalszego zgłębiania.

¹⁸ Zob. A. STELMACHOWSKI, *Zarys teorii prawa*, s. 20.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r., p. III.4.

²⁰ Por. J. KRÓLIKOWSKI, *Pojęcie dobra wspólnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: W.J. WOŁPIUK (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa: Wydawnictwo WSZiP 2008, s. 173.

2. RACJONALNOŚĆ PRAWA STANOWIONEGO

Spełnienie formalnych warunków poprawności procesu legislacyjnego wydaje się konieczną, ale jeszcze niewystarczającą przesłanką urzeczywistnienia prawa do dobrej legislacji. Historia wszakże wielokrotnie pokazała, iż niesprawiedliwe, a nawet zbrodnicze normy prawne były implementowane do systemu prawnego niekoniecznie w wyniku nadużyć proceduralnych. Jeszcze istotniejszą kwestią wydaje się zatem zapewnienie należytej jakości materialnej prawa stanowionego, którą sam TK określił mianem zasad racjonalności. „(...) legislacja nieracjonalna – stwierdza TK – 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)”²¹. Nie będzie chyba nieuzasadnione skojarzenie przytoczonej tezy ze znacznie mocniejszą maksymą *lex iniustissima non est lex*, przypominaną współczesnym w dramatycznym momencie historii przez G. Radbrucha²². Nie ma bowiem sprawiedliwości i moralności bez autentycznego i uczciwego racjonalizmu. J. Maritain przypominał, że „istnieje, z racji samego istnienia ludzkiej natury, pewien ład lub pewna skłonność, którą rozum ludzki wykrywa i do której ludzka wola musi się dostosować w działaniu, aby dostroić się do istotnych i koniecznych celów ludzkiego jestestwa. Prawo niepisane, czyli prawo naturalne, nie jest niczym ponadto”²³. Ocena jakości materialnej prawa stanowionego wymaga zatem pogłębionej refleksji – w pierwszej kolejności antropologicznej, ale często również opartej na źródłach specjalistycznych, jak ekonomia, ekologia, nauki medyczne czy techniczne.

Kompleksowa refleksja jest obowiązkiem prawodawcy wobec powierzonego mu społeczeństwa, za które pozostaje on odpowiedzialny. Niezależnie bowiem od trybu wyłonienia i wewnętrznej struktury prawodawca działa w określonych warunkach kulturowych i sam podlega oddziaływaniu współczesnych mu prądów intelektualnych oraz zmian otoczenia. Jak każda ludzka działalność, również działalność legislacyjna pozostaje podatna na błędy, nieskuteczność, a w skrajnych wypadkach – także na nadużycia. Nieprawidłowości w dziedzinie legislacji mogą z kolei skutkować poważnymi zaburzeniami w funkcjonowaniu struktur społeczeństwa i realizacji ich funkcji. Mogą

²¹ Wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU, 5/A/2005, poz. 50.

²² G. RADBRUCH, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, w: TEGOŻ, *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2009, s. 244-254.

²³ J. MARITAIN, *Człowiek i państwo*, tłum. A. Grobler, Kraków: Znak 1993, s. 93.

wreszcie generować osobiste i rodzinne dramaty i tragedie. Niewątpliwie fatalną dla wizerunku władzy publicznej i tworzonego przez nią prawa jest sytuacja, w której wśród członków społeczeństwa zajmujących się określoną działalnością zawodową lub społeczną istnieje świadomość, że swoje zadania realizują nie za pomocą dobrego prawa, ale pomimo obowiązywania błędnych lub niepotrzebnych regulacji. Jeszcze gorsza wydaje się sytuacja, w której wśród członków społeczeństwa rozpowszechnia się przekonanie, że przepisy prawne skutkują prowadzeniem działań moralnie niedopuszczalnych, czy to przez sposób sformułowania normy czy przez nieskuteczność egzekucji. Odrębną kwestią pozostaje oczywiście trafność takich opinii, jednakże ich ocena z reguły wynika z faktycznych rezultatów obowiązywania prawa. Założenie o racjonalnym prawodawcy, który z samego faktu powierzonej mu kompetencji trafnie ocenia i reaguje na wyzwania otaczającej go rzeczywistości, nieraz już zostało zweryfikowane przez samą rzeczywistość jako nazbyt optymistyczne, a przy okazji pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Tymczasem prawdziwa racjonalność praktyki legislacyjnej wymaga od samego prawodawcy pokory i ostrożności w podejmowaniu działań, umiejętnej oceny ich skutków oraz dialogu z przedstawicielami wszystkich zainteresowanych grup społecznych. Jeżeli natomiast prawodawca pragnie stać się wyrazicielem postulatów ideologiczny, których nie poddaje weryfikacji empirycznej i aksjologicznej refleksji, musi liczyć z konfrontacją ze społeczeństwem oraz ze szkodami, jakie w tym społeczeństwie wyrządzi.

Kwestia racjonalności prawa wiąże się nierozzerwalnie z założonym przez prawodawcę *ratio legis*, które stanowi pierwszy i podstawowy probierz słuszności projektowanej lub już obowiązującej regulacji prawnej. Ocenie podlega zarówno racjonalność samego celu regulacji prawnej, jak i dobór środków służących jego osiągnięciu. Jak wyjaśnia TK, „zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”²⁴. Nie ulega wątpliwości, że w wyniku błędnej implementacji do aktu prawnego słuszny cel założony przez prawodawcę może zostać zaprzepaszczone, a nawet w szkodliwy sposób zniekształcony (często dzieje się tak na skutek nadmiernej generalizacji normy prawnej). Z drugiej strony należy zauważyć, że niezamierzony

²⁴ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., p. V.2.

defekt legislacyjny jest w stanie zablokować, a przynajmniej opóźnić realizację błędnych celów leżących u podstaw aktu prawnego. Szczegółowe i kompleksowe określenie przesłanek racjonalności prawa wydaje się jednak przedsięwzięciem niemożliwym, gdyż każdorazowa ocena celów i norm służących ich urzeczywistnieniu wymaga specjalistycznej wiedzy dotyczącej dziedziny objętej regulacją prawną. Nie oznacza to jednak relatywizacji aksjologicznej i teleologicznej prawa, które pod tym względem musi pozostać systemem spójnym, w całości opartym na fundamentalnych wartościach i celach służących ich urzeczywistnieniu. Polski ustrojodawca wyznacza dwie takie podstawowe wartości – w postaci godności osoby ludzkiej i dobra wspólnego. Wartości te, wywodzone z uniwersalnych norm prawa naturalnego, winny być naczelnym *ratio legis* każdej regulacji prawnej. Przez swój uniwersalizm, zakorzenienie w ludzkiej naturze oraz możliwość poznania rozumowego zdolne są również służyć za podstawowe kryterium oceny racjonalności prawa. Pozostałe wartości i zasady konstytucyjne albo jawią się jako konsekwencja wymienionych wartości podstawowych (jak prawna ochrona praw i obowiązków człowieka, zasada pomocniczości czy zasada solidarności), albo służą ich zabezpieczeniu dzięki uznaniu za rozwiązania optymalne w istniejących uwarunkowaniach historycznych i społecznych (jak zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zasada suwerenności narodu czy zasada podziału władzy). Rozważania nad prawem do dobrej legislacji muszą zatem uwzględniać znaczenie i konsekwencje normatywne wymienionych wartości podstawowych. Wszakże już Ciceron podkreślał, że dobre prawo od złego możemy odróżnić miarą prawa natury²⁵.

Godność osoby ludzkiej jest pierwszą z wartości konstytucyjnych, które powinny wyznaczać kierunek urzeczywistniania prawa do dobrej legislacji. Stanowi ona naturalny i właściwy każdemu człowiekowi sposób istnienia. Wyraża wyjątkową wartość osoby ludzkiej, wobec której nakazem moralnym staje się postrzeganie tejże osoby wyłącznie jako celu wszelkiej działalności, nigdy zaś jako środka służącego osiągnięciu jakichkolwiek celów, choćby były szczytne i pożyteczne²⁶. Również, a może przede wszystkim prawodawca zobowiązany jest szanować i afirmować godność człowieka – każdego człowieka, który potencjalnie może znaleźć się w zasięgu oddziaływania ustano-

²⁵ *Legem bonam a mala nulla alia nisi naturae norma dividere possumus*, cyt. za: *Regulae iuris*, s. 99.

²⁶ Por. M. PIECHOWIAK, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin: TN KUL 1999, s. 42, 278 n.

wionych przez niego norm. Racjonalne prawo przyjmuje poszanowanie godności ludzkiej jako nakaz rozumu i próbuje poszukiwać najlepszych rozwiązań legislacyjnych, odpowiednich dla okoliczności, czasu i miejsca. Pierwszym celem racjonalnego prawa jest bowiem integralny rozwój każdego człowieka i całego społeczeństwa, gdyż tylko takie prawo zapewnia trwałość wspólnoty politycznej. Aby jednak zaistniała możliwość realnego i skutecznego zabezpieczenia godności członków społeczeństwa oraz zapewnienia ich integralnego rozwoju, konieczna jest troska o tworzenie i utrzymanie sprzyjających warunków zewnętrznych. Ogół tychże warunków potrzebnych do integralnego rozwoju osobowego i społecznego każdej osoby ludzkiej określany jest mianem dobra wspólnego²⁷. W odniesieniu do funkcjonowania wspólnoty politycznej dobro wspólne wyraża się przede wszystkim w „realizacji osobowej doskonałości obywateli w prawie zabezpieczonym pokoju społecznym przy pomocy odpowiednich warunków, urządzeń i instytucji kulturowych i gospodarczych”²⁸. Jednym z podstawowych środków urzeczywistniania dobra wspólnego we wspólnocie politycznej jest dobra legislacja, która w tym kontekście jawi się jako naturalne prawo człowieka – członka tejże wspólnoty.

Wydaje się rzeczą oczywistą, że ograniczone zasoby materialne przy praktycznie nieograniczonych potrzebach, niekorzystne procesy społeczne, polityczne i ekonomiczne, a także rozmaite ludzkie niedomagania, czynią niemożliwym trwale zaistnienie optymalnych warunków rozwojowych. Tym większa zatem powinna być troska prawodawcy o poszukiwanie rozwiązań możliwie najlepszych, które służyć będą dobru wspólnemu a nie, dla przykładu, realizacji partykularnych interesów, zachowaniu wpływów czy ideologicznym inspiracjom. Racjonalne prawo wymaga wszakże aktywności legislatywy i umiejętnego reagowania na potrzeby społeczeństwa. Właściwe odczytanie tychże potrzeb wymaga z kolei ciągłego poznawania ludzkiej natury z jej istotnymi potrzebami oraz selekcji zgłaszanych postulatów legislacyjnych tak, aby prawo stanowione odpowiadało wymogom naturalnej godności człowieka. Wreszcie, nie można budować społecznego autorytetu prawa bez jego konsekwentnego wdrażania i egzekwowania, w szczególności wobec samych przedstawicieli władzy²⁹. W przeciwnym wypadku najlepsze nawet prawo, wobec

²⁷ J. KOPEREK, w: B. SZLACHTA (red.), *Słownik społeczny*, Kraków: Wydawnictwo WAM 2004, s. 140; M. PIECHOWIAK, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 208.

²⁸ J. KRUCINA, *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wrocław: Wrocławska Księgarńia Archidiecezjalna 1972, s. 299.

²⁹ A. KOJDER, *Godność i siła prawa*, Warszawa: Oficyna Naukowa 2001, s. 452.

braku społecznego poparcia, zostanie wyparte przez regulacje ukierunkowane na realizację założeń partykularnych lub ideologicznych.

PODSUMOWANIE

Na prawo do dobrej legislacji składa się zarówno spełnianie wymogów formalnych dotyczących procesu legislacyjnego oraz techniki legislacyjnej, jak i poszanowanie przez prawodawcę podstawowych wartości. Prawo do dobrej legislacji nie zostało wprawdzie wyrażone *expressis verbis* w treści Konstytucji RP, tym niemniej obowiązek jego urzeczywistnienia pozostaje funkcjonalnie związany z przepisami konstytucyjnymi i wydaje się z nich *implicite* wynikać. Co więcej, poszerzający się zakres regulacji prawnej skutkuje potrzebą troski o zapewnienie odpowiedniej jakości legislacji. Dobra legislacja jawi się w tym kontekście jako naturalne prawo człowieka, każdy członek wspólnoty politycznej pozostaje bowiem pod wpływem organów władzy publicznej działających na podstawie i w granicach prawa, a urzeczywistnianie dobrej legislacji bezpośrednio wpływa na poszanowanie godności osoby ludzkiej. Nie można wszakże mówić o pełnym i skutecznym realizowaniu praw do dobrej administracji i do rzetelnego procesu sądowego³⁰ bez zapewnienia sprzyjających temu uwarunkowań prawnych. Nieprawidłowości legislacyjne mogą również wywierać negatywny wpływ na różne obszary życia społecznego, w tym w zakresie postaw poszczególnych osób i grup społecznych, sposobu wypełniania swoich zadań przez te podmioty oraz istniejących pomiędzy nimi relacji.

Prawo do dobrej legislacji należy do czynników warunkujących prawidłowy rozwój całego społeczeństwa i poszczególnych jego członków. Jest to skądinąd funkcja każdego z praw człowieka, jednak w przypadku działalności legislacyjnej przyjmuje ona szczególnie wymiar z uwagi na generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych dający im możliwość szerokiego oddziaływania na życie społeczne. Dobra legislacja należy tym samym do treści dobra wspólnego, a jej ostatecznym zadaniem jest ochrona ludzkiej godności. Orzecznictwo TK, podnosząc potrzebę zapewnienia odpowiedniego poziomu legislacji jako konsekwencję zasady zaufania obywatela do państwa, będącej

³⁰ Zob. m.in. art. 45 Konstytucji RP; art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 83 z dnia 30 marca 2010, s. 389-403); art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.); art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

z kolei elementem zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, nawiązało pośrednio właśnie do idei dobra wspólnego. Zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi wszakże gwarancję, iż prawo państwowe będzie urzeczywistniało dobro wspólne, czego dowodem są liczne gwarancje prawne wyprowadzone przez TK z treści tejże zasady³¹. Prawo do dobrej legislacji w swojej istocie wyraża prawo osoby ludzkiej do bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ramach wspólnoty politycznej. Odrębnym zagadnieniem pozostaje natomiast faktyczny poziom urzeczywistnienia przedmiotowego prawa w życiu społecznym, który z natury rzeczy nie jest doskonały, w związku z czym zadaniem prawodawcy jest zaradzanie w miarę możliwości takim niedoskonalsiom. Konkretnie rozwiązania prawodawcze przekładają się z kolei na efekty obserwowane w życiu społecznym, w tym na skuteczność i autorytet prawa.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 83 z dnia 30 marca 2010, s. 389-403).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie recept lekarskich (Dz.U. z 2012 r., poz. 260 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444 z późn. zm.).

³¹ Por. W. STAŚKIEWICZ, w: E. ZWIERZCHOWSKI (red.), *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2000, s. 47; M. DOBROWOLSKI, w: tamże, s. 48.

ORZECZNICTWO

- Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU, 5/A/2005, poz. 49.
Wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. akt Kp. 9/09, OTK ZU, 6A/2010 poz. 59.
Wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU, 5/A/2005, poz. 50.
Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU, 6/A/2011, poz. 61.
Wyrok TK z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU, 2/A/2006, poz. 18.
Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K. 20/02, OTK ZU, 7A/2003, poz. 76.
Wyrok TK Z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K. 26/97, OTK ZU, 5-6/2001, poz. 64.
Wyrok TK z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. K. 47/04, OTK ZU, 10/A/2006, poz. 153.
Wyrok TK z dnia 29 października 2003 r., sygn. K. 53/02 OTK ZU, 8A/2003, poz. 83.
Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU, 7/2001, poz. 217.
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie C-41/74 Yvonne Van Duyn przeciwko Home Office, European Court Reports 1974, s. 1337.

LITERATURA

- KOJDER A., *Godność i siła prawa*, Warszawa: Oficyna Naukowa 2001.
KRUCINA J., *Dobro wspólne. Teoria i jej zastosowanie*, Wrocław: Wrocławska Księgarnia Archidiecezjalna 1972.
KULICKI J., *Zasady przyzwoitej legislacji w procesie stanowienia prawa podatkowego*, „Analizy”, Biuro Analiz Sejmowych, 4/29 z 12 stycznia 2010 r.
MARITAIN J., *Człowiek i państwo*, tłum. A. Grobler, Kraków: Znak 1993.
PIECHOWIAK M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012.
PIECHOWIAK M., *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin: TN KUL 1999.
RADBRUCH G., *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2009.
STELMACHOWSKI A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN 1998.
SZLACHTA B. (red.), *Słownik społeczny*, Kraków: Wydawnictwo WAM 2004.
WOŁODKIEWICZ W. (red.), *Regulae iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2001.
WOŁPIUK W.J. (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa: Wydawnictwo WSZiP 2008.
WRONKOWSKA S., ZMIERCZAK M. (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, wyd. IX uaktualnione, Warszawa: Wydawnictwo PWN 2005.
ZWIERZCHOWSKI E. (red.), *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego 2000.

SPOŁECZNE ASPEKTY PRAWA DO DOBREJ LEGISLACJI

S t r e s z c z e n i e

Niniejsze opracowanie podejmuje zagadnienie wybranych elementów prawa do dobrej legislacji oraz jego znaczenia w życiu społecznym. Przedmiotowe prawo nie zawsze znajduje dostateczne zrozumienie i umocowanie prawne, tymczasem jego funkcją jest właśnie zabezpieczenie odpowiedniej jakości materialnej i formalnej prawa stanowionego. Podjęte rozważania mają na celu ukazanie tych aspektów prawa do dobrej legislacji, które w szczególny sposób oddziałują na życie społeczeństwa. W toku rozważań podjęto zagadnienia katalogu najważniejszych zasad przyzwoitej legislacji wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz wybranych problemów związanych z zagadnieniem racjonalności prawa stanowionego. Na zakończenie rozważań dokonano ich podsumowania.

Słowa kluczowe: socjologia prawa; pedagogika prawa; aksjologia prawa; technika prawodawcza.