



Warszawa, 10-06-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.022.3.2024.AK**

**Pani Ewa Kossakowska**

**Prezes Zarządu Polskiego Towarzystwa  
Legislacji**

[etyka@legislacja.org.pl](mailto:etyka@legislacja.org.pl)

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo z 26 kwietnia 2024 r. dotyczące skodyfikowania standardów etycznych wykonywania zawodu legislatora, bardzo dziękuję za zwrócenie się do mnie w tej kwestii i możliwość przedstawienia uwag odnośnie do tej cennej inicjatywy Polskiego Towarzystwa Legislacji. Z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich, wypracowanie kodeksu etycznego dla legislatorów ma istotne znaczenie dla przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela, gdyż ustanowienie jasnych reguł w tym względzie docelowo przyczyni się do poprawy standardu tworzenia prawa w Polsce, stopniowo zwiększając zaufanie społeczne oraz jakość uchwalanych aktów prawnych.

Na wstępie wymaga podkreślenia, że istnieją już liczne dokumenty – zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym – dotyczące szeroko rozumianej etyki urzędniczej. Na poziomie krajowym do regulacji związanych z etyką urzędniczą można

zaliczyć m.in. ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>1</sup>, zasady etyki korpusu służby cywilnej<sup>2</sup> czy kodeksy etyczne poszczególnych zawodów. Na poziomie europejskim należy natomiast zwrócić uwagę na rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/10 z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej. Nie ulega zatem wątpliwości, że zasady etyki wykonywania zawodu legislatora są ściśle związane z promowanymi w Polsce i Europie standardami dotyczącymi urzędników publicznych. Jednocześnie, wobec braku szczegółowych wytycznych w zakresie transparentności, neutralności oraz uczciwości skierowanych do legislatorów, przedstawiona do zaopiniowania inicjatywa Polskiego Towarzystwa Legislacji jest niezwykle cenna i pożądana. Zasady etyki zawodu legislatora wpisują się zatem w ogólne standardy deontologii urzędniczej i słusznie nie powtarzają ogólnie sformułowanych wskazań, lecz konkretyzują je przez odwołanie do specyficznych uwarunkowań wykonywania zawodu legislatora.

Przechodząc do szczegółowych uwag dotyczących projektu „Zasad etyki zawodu legislatora”, należy podnieść dwie kwestie.

Po pierwsze, zgadzając się z koniecznością zobowiązania legislatora do uwzględniania utrwalonego orzecznictwa sądów i trybunałów, ugruntowanego dorobku nauki oraz doświadczeń praktyki, w tym wskazań wyrażonych w pozaprawnych źródłach techniki prawodawczej, w szczególności w dobrych praktykach legislacyjnych (§ 5), w moim przekonaniu należałoby dodać przepis wprost zachęcający legislatorów do dokonywania oceny konstytucyjności projektu aktu normatywnego, w szczególności do zwracania uwagi na przepisy ograniczające prawa i wolności konstytucyjne. W tym ostatnim przypadku można rozważyć ustanowienie powinności oceny przez legislatora projektowanych przepisów z punktu widzenia standardu przewidzianego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyczerpanie na kwestię konstytucyjności projektowanych rozwiązań na każdym etapie prac legislacyjnych może się bowiem okazać efektywnym środkiem eliminującym systemowe problemy polskiego prawodawstwa.

W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na postanowienia § 9, zgodnie z którymi, jeżeli legislator dostrzega alternatywne rozwiązania prawne, które mogą skuteczniej służyć osiągnięciu założonych celów projektowanego aktu normatywnego, powinien zasygnalizować je projektodawcy, jednocześnie przedstawiając

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 409.

<sup>2</sup> Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. nr 93 poz. 953).

argumentację przemawiającą za proponowanymi rozwiązaniami. Można rozważyć rozbudowanie powinności legislatora w zakresie sygnalizowania istnienia alternatywnych rozwiązań oraz nieprawidłowości proponowanych rozwiązań ponad wskazaną w projekcie celowość. W szczególności, jeżeli legislator dostrzeże, że projekt: 1) nie spełnia przesłanki legalności formalnej, gdyż sprawa należy do materii wyłączności ustawy, a zadaniem legislatora jest przygotowanie projektu rozporządzenia (aktu prawa miejscowego) – legislator powinien być zobowiązany do zasygnalizowania konieczności formy ustawowej; 2) stanowi przekroczenie granic delegacji ustawowej – legislator powinien sygnalizować problem zgodności aktu podustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji; 3) nie spełnia przesłanki konieczności lub przydatności – legislator powinien być zobowiązany do zaproponowania rozwiązania w mniejszym stopniu ingerującego w prawa i wolności lub rozwiązania bardziej efektywnego.

Ponadto, w pełni aprobuując zobowiązanie do stałego i efektywnego podnoszenia kwalifikacji zawodowych (§ 29), można rozważyć wyraźną powinność w zakresie pogłębiania wiedzy dotyczącej prawa konstytucyjnego czy konstytucyjnych aspektów tworzenia prawa.

Po drugie, warto rozważyć ujednoczenie terminologii używanej w rozdziale 5 „Zachowanie neutralności i bezstronności przy wykonywaniu zawodu legislatora” (§ 17-18). Z jednej strony bowiem, tytuł rozdziału wskazuje na „neutralność i bezstronność” legislatora, a z drugiej wyraźne zobowiązanie przewidziane w § 17 ust. 2 odwołuje się do „niezależności od interesów i wpływów politycznych”. W tym kontekście można się zastanowić, czy odniesienie wymogu niezależności do legislatorów – na poziomie konstytucyjnym sformułowanego w stosunku do władzy sądowniczej – jest założeniem realistycznym. Legislator, zwłaszcza wykonujący zadania w ramach administracji rządowej, działa bowiem w stosunku hierarchicznej podległości do przełożonego i powinien być w stosunku do niego lojalny<sup>3</sup>. Ten ostatni może natomiast kierować się w pewnych wypadkach interesami politycznymi (np. kierunkami założonej przez administrację rządową polityki w kwestiach społecznych czy ekonomicznych), przez co trudno będzie w praktyce rozdzielić te dwie kwestie.

---

<sup>3</sup> Zob. np. art. 5 ust. 1 rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/2000/10 z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie kodeksu postępowania urzędników w służbie publicznej oraz wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z: 19 lutego 2009 r. Marchenko przeciwko Ukrainie, 4063/04, par. 45; 26 lutego 2009 r., Kudeshkina przeciwko Rosji, 29492/05, par. 85; 2 września 1998 r., Ahmed i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu 22954/93, par. 55; 9 stycznia 2018 r., Catalan przeciwko Rumunii, 13003/04, par. 56.

Wydaje się, że w tym wypadku zamiast formułowania wzorca „niezależnego legislatora”, wystarczające byłoby odwołanie się do wspomnianych w tytule rozdziału wartości w postaci neutralności i bezstronności<sup>4</sup>.

Mam nadzieję, że przedstawione uwagi okażą się przydatne dla Polskiego Towarzystwa Legislacji i przyczynią się do konstruktywnej dyskusji nad zasadami etyki zawodowej legislatora. Życzę powodzenia w dalszych pracach nad tym dokumentem, wierząc, że jego ostateczny kształt będzie solidnym fundamentem podnoszącym standardy tworzenia prawa i wzmacniającym zaufanie obywateli do państwa i stanowionego prawa.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

---

<sup>4</sup> Neutralność urzędników jest również powszechnym pojęciem stosowanym i wyjaśnionym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zob. np. wyrok z dnia 20 maja 1999 r., Rekvényi przeciwko Węgrom, 25390/94, par. 41.