

Wojciech Arndt

Współczesny prawodawca a problematyka suwerenności wewnętrznej¹

Contemporary lawgiver and the issue of an internal sovereignty: This article concentrates on one of two vital aspects of the category of internal sovereignty, namely on the lawgiver. The issue is portrayed with reference to the Constitution of the Republic of Poland, in which the bearer of an internal sovereignty has been exposed. Contemporary, this subject should be considered in the context of the competence to regulate entire relations in the state. Moreover particularly significant is the fact that internal sovereignty is precised by the principles of human dignity and common good.

Keywords: internal sovereignty | lawgiver

Słowa kluczowe: suwerenność wewnętrzna | prawodawca

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Akademii Ignatianum w Krakowie, dyrektor BAS; wojciech.arndt@ignatianum.edu.pl.

1. Kompetencje prawodawcze są tradycyjnie uznawane za pierwszorzędne przy określaniu kategorii suwerenności wewnętrznej w państwie. Za L. Ehrlichem należy powtórzyć, że suwerenność ta oznacza „całowładność” będącą kompetencją normowania ogółu stosunków występujących w państwie². W art. 4 obecnej Konstytucji RP naród wskazany jest jako podmiot sprawujący władzę zwierzchnią³, czyli suweren w rozumieniu suwerenności wewnętrznej. To dość jasne rozróżnienie suwerenności i podmiotu suwerenności wymaga głębszej refleksji w przypadku szczegółowego ustalania, na czym polega owa całowładność oraz określenia podmiotu prawodawcy, który podejmuje najistotniejsze decyzje w imieniu państwa. Warto pamiętać o słowach T. Hobbesa, według którego suweren nie

¹ Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego „Suwerenność – przemiany kategorii w ujęciu teoretycznym”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/05/B/HS5/00756 z 7 grudnia 2012 r.

² L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1927, s. 107.

³ *Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu*, art. 4 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

tylko stanowi prawo, ale także autoryzuje ustanowione przez siebie i swoich poprzedników prawo oraz decyduje o jego interpretacji⁴, by odpowiedzieć, czy są one aktualne. Według art. 4 ust. 1 Konstytucji: *Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*, natomiast z art. 2 i art. 8 można wyprowadzić tezę o suwerenności prawa, która współcześnie nie jest tylko konstrukcją teoretyczną, ale wskazać można wiele argumentów na rzecz poglądu o współzależności „dwóch suwerenów”, czyli wspólnoty politycznej (narodu) i prawa jako budowli opartej na konstytucji⁵. W niniejszym artykule podjęta zostanie próba określenia podmiotu prawodawcy, realizującego kompetencję podejmowania najważniejszych decyzji w państwie, z uwzględnieniem zależności, jakie dotyczą współczesne państwo, którego dobrym przykładem jest Rzeczpospolita Polska. Zagadnienia władzy prawodawczej oraz władzy nad interpretacją prawa⁶ pomagają przybliżyć najważniejsze kwestie dotyczące suwerenności wewnętrznej. Współcześnie szczególnie istotne wydają się pewne racjonalne ograniczenia, które sprawiają, że prawodawca nie jest arbitralny i wszechwładny. Te racjonalne ograniczenia wynikają z ustrojowych zasad prawa.

2. Tradycyjnie, przynajmniej od J. Bodina i T. Hobbesa, problematyka związana z suwerennością wewnętrzną wiąże się, po pierwsze, z ograniczeniami (bądź ich brakiem) władzy suwerena, a więc z zakresem kompetencji wyznaczających tę władzę, po drugie, z określeniem podmiotu sprawującego władzę suwerenną. Poglądy obydwu przywołanych myślicieli i teoretyków koncepcji suwerenności są wciąż dobrymi przykładami do wyróżnienia ujęć szerokiej władzy suwerennej, choć uznającej pewne ograniczenia. J. Bodin wskazywał, że suweren podlega prawu Bożemu, prawu naturalnemu i prawom fundamentalnym⁷. T. Hobbes był bardziej konsekwentny w swojej charakterystyce absolutnej władzy i w jego koncepcji nie mogło być mowy o ograniczeniu suwerena, który przez ograniczenie przestałby być suwerenem⁸. Współcześnie trudno o znalezienie teorii prezentu-

⁴ T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. C. Znamierowski, Warszawa 1954, s. 238–248.

⁵ Szerzej na ten temat zob. W. Arndt, *Suwerenność wewnętrzna – władza dwóch suwerenów* [w:] *Sprawiedliwość społeczna w polityce polskiej*, red. W. Arndt i S. Bober, Kraków 2016, s. 83–102.

⁶ Na temat spojrzenia na suwerenność wewnętrzną przez pryzmat władzy nad interpretacją zob. W. Arndt, *Współczesna władza nad interpretacją prawa a problematyka suwerenności wewnętrznej*, „Dialogi Polityczne” 2015, nr 18, s. 81–91.

⁷ J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, przeł. R. Bierzanek, Z. Izdebski, J. Wróblewski, Warszawa 1958, s. 105, 111–112. Należy zaznaczyć, że w odróżnieniu od współczesnego definiowania praw fundamentalnych, w czasach Bodina prawa fundamentalne oznaczały prawa sukcesji, niezbywalności domeny królewskiej i niezbywalności suwerenności państwa.

⁸ T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia*, *op. cit.*, s. 235, 244–245, 253–257. Jednak warunkiem posłuszeństwa suwerenowi według Hobbesa była skuteczność suwerena w za-

jącej pogląd o nieograniczeniu władzy suwerennej. Myśl T. Hobbesa uległa poważnym modyfikacjom w nowożytności, głównie za sprawą teorii J.J. Rousseau (wola powszechna) i I. Kanta (wymóg określenia człowieka jako celu) i wydaje się, że mogła w jakiejś mierze przetrwać za sprawą twórczości C. Schmitta i jego tezie o suwerenie, który jest władny do ustanowienia w państwie stanu wyjątkowego i zawieszenia w tym czasie postanowień konstytucji⁹. Współczesna władza suwerenna podlega ograniczeniom czy raczej pewnemu uporządkowaniu, do czego prowadzi pojęcie kompetencji. Już samo określenie kompetencji prawodawczej, występujące przy definiowaniu przez L. Ehrlicha całowładności, oznacza, że należy ją odróżnić od wszechwładzy i arbitralności¹⁰. Jak wskazał J. Kranz: *istota współczesnego państwa jako bytu prawnego wyraża się w charakterze i sposobie wykonywania jego kompetencji, która jest wyłączna, pełna i samodzielna*¹¹. Pojęcie kompetencji oznacza, że określone uprawnienie władcze nie wynika z czystej woli suwerena, ale z normy prawnej. W przypadku kompetencji prawodawczej będzie to udzielenie, oczywiście przez normę prawną, jakiemuś organowi kompetencji do stanowienia norm generalnych i abstrakcyjnych dla wszystkich obywateli, czy też dla wszystkich podmiotów podlegających prawu danego państwa¹². Kompetencja prawodawcza nie wynika zatem z faktu zasiadania w parlamencie osób wybranych przez większość wyborców (w ostatnich wyborach)¹³ czy też z faktu popierania większości parlamentarzystów przez społeczeństwo (na podstawie sondaży opinii publicznej). Kompetencja prawodawcza danego podmiotu (parlamentu) oparta jest na normie prawnej, na podstawie której ten organ władzy publicznej jest *właściwy* do stanowienia określonych aktów, czy też posiada *zdolność do działania ze skutkiem prawnym*¹⁴. W polskich warunkach prawnoustrojowych to Sejm i Senat sprawują władzę ustawodawczą (art. 10 Konstytucji), Sejm uchwała ustawę (art. 120), wobec której Senat może podjąć uchwałę o przyjęciu, poprawkach lub odrzuceniu (art. 121 ust. 2), którą to uchwałę Sejm może odrzucić (art. 121 ust. 3). Także Sejm oraz Senat mają określone kompetencje dotyczące możliwości zmiany ustawy zasadniczej (art. 235). Wynikające z Konstytucji RP normy, które określają kompetencje ustawodaw-

pewnieniu bezpieczeństwa państwa, bez której kierując się instynktem samozachowawczym jednostki znalazłyby się w stanie natury, a więc w stanie bez państwa.

⁹ C. Schmitt, *Teologia polityczna. Cztery rozdziały poświęcone nauce o suwerenności* [w:] *idem, Teologia polityczna i inne pisma*, przeł. M.A. Cichocki, Warszawa 2012, s. 45–47.

¹⁰ J. Kranz, *Suwerenność w dobie przemian* [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 19.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, t. 31, nr 4, s. 33.

¹³ Zasiadanie w parlamencie osób wybranych przez naród uzasadnia, dlaczego parlament, a nie inny organ wykonuje kompetencję prawodawczą.

¹⁴ H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, przeł. R. Szubert, Warszawa 2014, s. 242.

cze oraz ustrojodawcze, wskazują szczegółowe procedury i wymagane *quorum* do uchwalenia aktów normatywnych, które są aktami kompetentnych podmiotów/organów, a nie większości ich składów osobowych (choć biorąc pod uwagę aspekt faktyczny uchwalania aktu prawnego, można analizować, kto za jego przyjęciem głosował). Wola współczesnego suwerena wyrażana jest zatem poprzez zinstytucjonalizowany system prawa¹⁵, który ma przejawiać się w racjonalnym – określonym przez prawne procedury, wymuszające m.in. pewną rozwagę nad poszczególnymi projektami, wymagającymi uzasadnienia – działaniu, a nie w arbitralności (tzn. samowoli) pojedynczych osób czy grup.

Wyłączne wykonywanie kompetencji państwa, w tym przede wszystkim kompetencji prawodawczej, wiąże się z występowaniem w państwie jednolitej (opartej na konstytucji) struktury władzy i systemu prawnego, które cechuje swego rodzaju monopol i zabezpieczenie legalnym przymusem¹⁶. Pełny charakter kompetencji prawodawczej oznacza natomiast, że nie wynika ona z jakiegось zewnętrznego uprawnocnienia, jak w przypadku kompetencji organizacji międzynarodowej działającej na podstawie traktatu (wyznaczającego pewien ograniczony zakres działalności), ale z pierwotnej kompetencji do *regulowania wszelkich stosunków społecznych mieszczących się w zakresie zwierzchnictwa terytorialnego i personalnego*¹⁷. Oczywiście współczesne państwo przez konstytucyjne dookreślenie zakresu kompetencji prawodawczej ustala, że pełnia władzy nie oznacza samowoli¹⁸. R. Kwiecień, wskazując na suwerenność państwa jako pojęcie prawne, stwierdził, że oznacza ono kompetencję kompetencji państwa, czyli: *pełną zdolność podmiotu terytorialnego – państwa, do określania form, w jakich wykonuje on swoje funkcje*¹⁹. Należy zatem podkreślić, że pełnia władzy w omawianym znaczeniu odnosi się zarówno do obszaru ustawodawczego (kompetencja do regulowania wszystkich stosunków), jak i do obszaru ustrojodawczego (kompetencja do odpowiedniego „uformowania państwa”). Samodzielność oznacza wykonywanie kompetencji bez obowiązku uwzględniania woli innych podmiotów. W przypadku samodzielności państwa wiąże się to ze swobodą

¹⁵ M. Loughlin, *The Idea of Public Law*, Oxford–New York 2005, s. 87.

¹⁶ J. Kranz, *Suwerenność*, *op. cit.*, s. 19.

¹⁷ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 38.

¹⁸ J. Kranz, *Suwerenność*, *op. cit.*, s. 20: *Zakres rzeczowy kompetencji jest w każdym państwie zróżnicowany i określany co do zasady samodzielnie (tzw. Kompetenz-Kompetenz) znajdując granice tylko w kompetencji innych państw oraz w regulacji prawnej (międzynarodowej i krajowej). Przekroczenie tych granic prowadzi do odpowiedzialności prawnej. Ograniczeń kompetencji Państwa nie domniemywa się, lecz pełny charakter kompetencji nie stanowi podstawy dla samowoli.*

¹⁹ R. Kwiecień, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Warszawa 2011, s. 122; zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie*, *op. cit.*, s. 39.

w prawodawstwie oraz w zaciąganiu zobowiązań²⁰, tzn. *braku władczych form oddziaływania ze strony innych państw w sprawowanie władzy państwowej i braku władzy ponadpaństwowej, której podlegałyby państwa*²¹.

Należy dodać, za K. Wojtyczkiem, że pełny i wyłączny charakter władzy państwowej nie skutkuje koniecznością regulowania przez samo państwo wszystkich stosunków społecznych i nie oznacza braku możliwości *powierzenia organizacji czy organom międzynarodowym sprawowania władzy publicznej w określonym zakresie*. Chodzi natomiast o to, że *pełnia i wyłączność władzy państwowej* oznaczają korzystanie przez państwo z domniemania kompetencji *ratione materiae*, które w ściśle określonym zakresie może zostać uchylone w drodze umowy międzynarodowej. Suwerenne państwo może zdecydować o powierzeniu sprawowania władzy (w określonym zakresie) innemu podmiotowi, jednak musi jednocześnie zachować prawo uchylecia takiej decyzji, bowiem: *konstytucyjny nakaz ochrony suwerenności wyklucza nieodwołalne otwarcie sfery jurysdykcji państwowej na akty obcej władzy publicznej bez żadnej kontroli ze strony państwa nad tymi aktami*²². Ponadto państwo suwerenne, co podkreślone zostało w jednym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, nie może przenosić na organ lub organizację międzynarodową kompetencji organów władzy państwowej, które wyznaczają tożsamość konstytucyjną państwa²³. Można uznać, że nieprzekazywalnymi kompetencjami jest stanowienie zasad naczelnych Konstytucji oraz *postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa*²⁴.

Współczesny prawodawca jest zatem organem władzy publicznej, sprawującym tę władzę z woli suwerena, posiadającego *kompetencję normowania ogółu stosunków występujących w państwie*. Ani parlament, ani żaden inny organ w państwie nie jest suwerenem²⁵, lecz każdy z nich wykonuje powierzone przez suwerena kompetencje określone przez prawo. W polskiej Konstytucji ustalono, że naród sprawuje swoją władzę przez przedstawicieli lub bezpośrednio, oraz że władza ustawodawcza sprawowana jest przez Sejm i Senat. Nie przekazano więc

²⁰ J. Kranz, *Suwerenność*, *op. cit.*, s. 20.

²¹ K. Wojtyczek, *Przekazywanie*, *op. cit.*, s. 38.

²² *Ibidem*, s. 40.

²³ Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A ZU 2010, nr 9, poz. 108.

²⁴ M. Florczak-Wątor, Artykuł 4 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nlb. 46, s. 278.

²⁵ Oczywiście w sensie poznawczym bardzo interesujące są tezy o suwerenności parlamentu (zob. J. Goldsworthy, *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*, Oxford–New York 2004, s. 9–21, 236–279; *idem*, *Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*, Cambridge–New York 2010, s. 57 i n., 225 i n.) lub o jednoosobowym suwerenie podejmującym w razie konieczności decyzję o zawieszeniu konstytucji (zob. cytowany wcześniej C. Schmitt), jednak nie odpowiadają one państwu, którego podmiotem suwerenności jest wspólnota polityczna, zwana narodem, a niekiedy też wspólnotą prawną.

pełni władzy jednemu organowi, ale podkreślono znaczenie przedstawicieli narodu, tzn. posłów i senatorów (w odniesieniu do legislatywy). Władza ustawodawcza polega na rozstrzygnięciach organów, w których zasiadają przedstawiciele suwerena – narodu. Warte podkreślenia jest znaczenie, jakie ma w każdej z izb polskiego parlamentu pojedynczy parlamentarzysta będący przedstawicielem suwerena. Z całą pewnością nie sprowadza się to do 1/460, 1/100 czy 1/560 oddanych za którymś z projektów głosów. Nie chodzi też o głosy oddane za danym parlamentarzystą podczas ostatnich wyborów, choć w przypadku niektórych mogą to być liczby imponujące. Poza faktem zasiadania, a przez to czynnego uczestnictwa, w kolegialnym organie władzy ustawodawczej, dochodzi jeszcze reprezentowanie suwerena, a więc podmiotu sprawującego zwierzchnią władzę. Wolny mandat przedstawicielski podnosi rangę każdego z parlamentarzystów, którzy po wyborze do parlamentu nie są jedynie przedstawicielami swoich wyborców, ale stają się wyrazicielami dobra wspólnego, któremu powinni dawać pierwszeństwo i zabiegać o jego optymalną realizację (mając świadomość, że dobro wspólne należy rozumieć jako sumę warunków potrzebnych do rozwoju każdego z obywateli²⁶). To interesowi suwerena powinni podporządkować wszelkie interesy grupowe, terytorialne czy środowiskowe²⁷. Organy władzy ustawodawczej, do których zalicza się polski Sejm, uzyskują wyjątkową rangę nie tylko dzięki kompetencji wynikającej wprost z Konstytucji (art. 10), ale także dzięki podkreśleniu w tejże Konstytucji pozycji przedstawicieli narodu (art. 4), których prawa jako uczestników postępowania prawodawczego (w komisjach i podczas obrad plenarnych) mają poważne znaczenie.

3. Zaznaczono wcześniej, że naród, który jest w obecnej Konstytucji RP wskazany jako suweren, posiada kompetencję normowania ogółu stosunków występujących w państwie nazwaną przez L. Ehrlicha całościowością. Władzę swoją, a więc przede wszystkim polegającą na kompetencji prawodawczej, sprawuje przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Ponadto, jak wyżej wskazano, wykonywanie kompetencji oparte jest na normie prawnej, co wiąże się z wymogiem postępowania według określonych uporządkowanych procedur, które tym samym uniemożliwiają stanowienie prawa w sposób arbitralny. Konstytucja wyznacza granice prawodawcy, który nie jest przez to wszechwładny. Konstrukcja teoretyczna tzw. racjonalnego prawodawcy, która jest koniecznym założeniem przy interpretowaniu obowiązującego prawa²⁸, wydaje się także pożądana (choć

²⁶ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 261 i n.

²⁷ J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013, s. 230–231.

²⁸ Na temat pojęcia „racjonalności ustawodawcy” zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1960, s. 25, 271–274; M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988, s. 203–206; L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 35–38; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*,

wymaga odpowiedniego dostosowania do perspektywy stanowienia prawa) dla wzmocnienia postawy rzeczywistego prawodawcy, którą powinno charakteryzować założenie, że stanowione prawo jest (w znaczeniu: powinno być) racjonalnością publiczną²⁹. W kontekście tego niezbędne jest, by poza wymogami dotyczącymi poprawności redakcyjnej tekstów (wynikającymi przede wszystkim z art. 2 Konstytucji oraz zasad techniki prawodawczej³⁰) oraz określającymi skutki finansowe wiążące się z przedłożonym do Sejmu projektem ustawy (art. 118 ust. 3 Konstytucji), do każdego z projektów przedstawiano uzasadnienie oparte na szerszej analizie przewidywanych efektów planowanego aktu normatywnego. Trzeba podkreślić, że nie jest ono wymagane jedynie przy projektach rządowych³¹, ale wobec wszystkich projektów ustaw (wskazuje na to art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu³²). Bardziej szczegółowe wymogi określone zostały dla projektów opracowywanych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, przy których wymaga się opracowania tzw. oceny wpływu³³. Według nich niezbędna jest przede wszystkim identyfikacja problemu wymagającego interwencji ustawodawcy, ustalenie pożądanego celu (rezultatu) oraz możliwych sposobów jego osiągnięcia. Te wstępne analizy mają doprowadzić do wyboru optymalnego roz-

Warszawa 2002, s. 224; A. Kozak, *Charakterystyka kategorii „racjonalny prawodawca” w sądowym stosowaniu prawa* [w:] *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, red. M. Zirk-Sadowski, Łódź 1997, s. 128–135. O praktycznym zastosowaniu założenia zob. też S. Wronkowska, *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego* [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990, s. 118. Krytycznie zaś na temat występowania idei „racjonalnego prawodawcy” zob. J. Czaja, *O nieracjonalności pojęcia „racjonalnego ustawodawcy”* [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 175–185.

²⁹ J. Finnis, *O racji publicznej*, przeł. A. Folta, Warszawa 2005, s. 29.

³⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 283; dalej: zasady techniki prawodawczej, ZTP). Warto zaznaczyć, że pomimo aktu tej rangi, który nie ma dla Sejmu *znaczenia formalnie wiążącego*, zasady techniki prawodawczej, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny, powinny być respektowane przez ustawodawcę (zob. wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51).

³¹ Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego przyjęte przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r., <http://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne> [dostęp 30 listopada 2017 r.]. Dokument ten jednak warto zestawić z § 1 ZTP, który wskazuje, jakie warunki należy spełnić przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy (ust. 1) oraz w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu (ust. 2).

³² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2012, poz. 32, ze zm.

³³ Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, *op. cit.*

wiązania i zaprojektowania planu jego wdrożenia i ewaluacji (już na tym etapie planowane są oceny skutków regulacji *ex post*, tzw. OSR *ex post*). Przygotowaniu projektu aktu normatywnego towarzyszyć powinno według rządowych wymogów solidne oszacowanie przyszłych możliwych skutków danej regulacji (oceny skutków regulacji *ex ante*, tzw. OSR *ex ante*). Tylko w ten sposób można ustalić optymalny projekt i sporządzić do niego rzetelne uzasadnienie. Należy dodać, że niezbędne do należytej oceny danej regulacji podczas rządowych prac legislacyjnych jest przeprowadzenie konsultacji publicznych. Nie chodzi przy tym jedynie o informowanie, ale o pewien dialog strony rządowej z podmiotami, które zgłaszają opinie i postulaty. Dzięki temu projektodawca rządowy już na wczesnym etapie legislacyjnym otrzymuje ważne informacje zwrotne na temat opracowywanych regulacji. Niezależnie od tych wymogów wszystkie podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą zobowiązane są do spełnienia wymogów, które stawia projektom ustaw regulamin Sejmu w cytowanym wyżej art. 34 ust. 2. Przepis ten określa, co powinno zawierać uzasadnienie do projektu ustawy. Należy w nim wyjaśnić *potrzebę i cel wydania ustawy*, a także przedstawić *rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana*. Ponadto projektodawca powinien wykazać *różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym*. Do niego też należy przedstawienie *przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych*, a także ewentualnych źródeł finansowania (gdy projekt spowoduje obciążenie budżetu państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego). Poza tym przywołany przepis regulaminu Sejmu nakłada na projektodawcę obowiązek przedstawienia *założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych* oraz zawarcia oświadczenia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej i oświadczenia, że *przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE*³⁴. Zatem przepisy regulaminu Sejmu stawiają podmiotom posiadającym inicjatywę ustawodawczą całkiem spore wymagania. W celu opracowania uzasadnienia do projektu ustawy należy przeprowadzić poważne analizy, a w przypadku projektów, które wymagają przeprowadzenia konsultacji, uzasadnienie do projektu powinno zawierać wyniki tych konsultacji (art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu). Te wszystkie wymienione wymogi mają na celu osiągnięcie odpowiedniej jakości projektów aktów prawnych. Prawodawca powinien stanowić racjonalne (przemysłane i przeanalizowane) prawo, a kompetencja prawodawcza oparta na normie prawnej oznacza także sposób stanowienia prawa.

Z Konstytucji RP wynikają także zasady szczególnie adresowane do projektodawców oraz prawodawcy: prawidłowej legislacji (wynikającej z art. 2 Konstytucji) oraz proporcjonalności (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji). Pierwsza z zasad obejmuje nie tylko zasadę określoności przepisów prawa, obejmującą wspomniane wcześniej wymogi poprawności redakcyjnej tekstów prawnych, ale także wiele zasad służących przede wszystkim ochronie zaufania obywateli do pań-

³⁴ Artykuł 34 ust. 2 regulaminu Sejmu.

stwa oraz pewności prawa³⁵, wśród których znajdują się m.in. zasady: *lex retro non agit*, ochrony praw słusznie nabytych, odpowiedniej *vacatio legis* i *pacta sunt servanda*³⁶. Unormowania wynikające z zasady prawidłowej legislacji wymagają od prawodawcy, aby projektowane i stanowione prawo charakteryzowało się odpowiednią jakością. Kompetencja prawodawcza ukazuje więc pewne racjonalne ograniczenie podmiotu, który ją sprawuje. Podobnie jest z wymogami wynikającymi z zasady proporcjonalności. Konstytucja RP wyraża zarówno szerszej rozumianą zasadę proporcjonalności działania władz publicznych (art. 2), *zakazującą nadmierną ingerencję państwa w stosunki społeczne*, co oznacza *wymagania jakościowe stawiane władzy publicznej przy stanowieniu i stosowaniu prawa*³⁷, jak i zasadę proporcjonalności określającą *ramy ograniczania w drodze ustawy wolności i praw konstytucyjnych jednostek*³⁸ (art. 31 ust. 3). Przede wszystkim z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 wiąże się test proporcjonalności, polegający na ustaleniu niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* (te trzy elementy według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i doktryny składają się na „konieczność”) wprowadzanego ograniczenia. Test proporcjonalności z art. 2 ma mniej restrykcyjny charakter i sprowadza się do wymogu *adekwatności celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia*³⁹. Brak proporcjonalności w tym rozumieniu oznaczać może nierzetelne i niezrozumiałe intensywne działanie ustawodawcy, który nadmiernie wykorzystuje swoją swobodę regulacyjną⁴⁰. Obowiązywanie zasady proporcjonalności jest zatem wyrazem dbałości państwa, w którym zapobiega się ustanawianiu nieracjonalnych i zbyt uciążliwych regulacji prawnych. Niewątpliwie zasada proporcjonalności, która jest współcześnie uznawana za *immanentny element zachodniej kultury prawnej*⁴¹, przede wszystkim wypracowana przez niemiecki system prawny⁴², stanowi ważne ograniczenie i doprecyzowanie kompetencji prawodawczej państwa, którą powinien cechować niezbędny umiar.

4. Wydaje się, że pomocna w opracowywaniu regulacji prawnych mogłaby być też nie dość należycie wyeksponowana koncepcja testu dobra wspólnego

³⁵ T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 46.

³⁶ *Ibidem*, s. 51.

³⁷ W. Sokolewicz, M. Zubik, Artykuł 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 153–154.

³⁸ *Ibidem*, s. 153.

³⁹ Wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, OTK-A ZU 2009, nr 7, poz. 112; por. L. Garlicki, K. Wojtyczek, Artykuł 31 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 93.

⁴⁰ Wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK-A ZU 2007, nr 3, poz. 26.

⁴¹ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 10.

⁴² *Ibidem*, s. 11–15.

autorstwa M. Piechowiaka, przedstawiona w opracowaniu *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*⁴³. Jest to o tyle istotne, że odpowiadałoby pełniej na ideę suwerenności narodu wyrażoną w konkretnej zasadzie konstytucyjnej, której nie sposób odczytać poprawnie w oderwaniu od zasady dobra wspólnego, ukierunkowującej państwo polskie na pomyślność swoich wszystkich obywateli, tzn. na stworzenie warunków tej pomyślności. Ponadto wzmacnia ona argumentację na rzecz wymagania od ustawodawcy, by stanowione prawo spełniało kryteria określonej jakości. Poza oparciem na zasadzie państwa prawa wymagania te wsparte są zasadą dobra wspólnego.

Zaproponowany test, określony mianem konstytucyjnego testu dobra wspólnego, polega na zestawie pytań testujących *regulacje nadające kształt warunkom życia społecznego lub propozycje takich regulacji*. Oznacza on sprawdzenie, czy dane regulacje sprzyjają, bądź też nie sprzyjają, konstytucyjnemu wymogowi dobra wspólnego, a więc zapewnienia warunków służących rozwojowi wszystkich obywateli. Takie spojrzenie wydaje się optymalne z punktu widzenia racjonalności prawodawcy realizującego interes narodu – suwerena. Pierwsze pytanie tego testu wiąże się z tzw. testem celu i oznacza, że system prawny powinien być kształtowany tak, by: *nie służył urzeczywistnianiu abstrakcyjnych wartości, ale wartości pojmowanych jako środki rozwoju członków wspólnoty politycznej*. Sprowadza się to do pytania, czy: *warunki życia kształtowane daną regulacją tworzą warunki rozwoju jednostek lub tworzonych przez nie społeczności*⁴⁴. Innymi słowy, chodzi przy tym o sprawdzenie, czy dana regulacja rzeczywiście pozwoli uzyskać cel w postaci stworzenia (tzn. polepszenia) społecznych warunków rozwojowych, czy też jest jakimś abstrakcyjnym (w rozumieniu: nierealnym) projektem ustawodawcy. Drugie pytanie zaproponowanego przez M. Piechowiaka testu dotyczy tego, czy projektowana regulacja prawna kształtuje warunki o charakterze społecznym, czy też jedynie ma charakter osobisty, indywidualny. Jest to tzw. test społeczny, który ma na celu wyeliminowanie z prawodawstwa zbyt wąskiej perspektywy. Kolejne, trzecie pytanie testu dobra wspólnego, zwane testem sumy, brzmi: *czy warunki życia kształtowane daną regulacją są elementem sumy warunków sprzyjających rozwojowi wszystkich podmiotów tworzących wspólnotę polityczną, czy są elementem pewnej całości?*⁴⁵. W tle tego pytania może pojawić się troska o ochronę państwa przed tzw. interesami partykularnymi (np. interesami resortowymi czy interesami środowisk zawodowych). Test sumy został przez M. Piechowiaka uzupełniony dwoma dodatkowymi pytaniami: *czy i na ile tworzone warunki życia społecznego mogą być realizowane wraz z innymi?*⁴⁶ (test koherencji odpowiadający na pytanie o spójność tworzonego porządku) oraz: *czy*

⁴³ *Idem, Dobro wspólne, op. cit.*

⁴⁴ *Ibidem*, s. 438.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 438–439.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 439.

tworzone warunki nie naruszają proporcjonalnej równości w możliwości korzystania ze wspólnych zasobów?⁴⁷ (test proporcjonalności). Następny, czwarty element testu konstytucyjnego dobra wspólnego, nosi nazwę testu dynamiczności i opiera się na pytaniu: *czy suma warunków życia społecznego współkształtowanych daną regulacją pozwala członkom wspólnoty politycznej rozwijać się łatwiej i pełniej, niż suma warunków życia społecznego, które zachodziłyby niezależnie od tej regulacji?*⁴⁸. Inaczej mówiąc, test ten ustala, czy dana regulacja rzeczywiście prowadzi do poprawy warunków rozwoju i pozwoli zwiększyć dynamikę tego rozwoju. Kolejny, piąty punkt testu, nazwany przez M. Piechowiaka testem konieczności, sprowadza się do pytania o konieczność tworzenia danych regulacji, które mają na celu ustalenie określonych warunków rozwoju przez państwo. Być może dana regulacja tworzona przez państwo nie jest niezbędna i w myśl zasady pomocniczości nie należy z tego poziomu ingerować poprzez ustawodawstwo. Ustaleniu tego ma służyć właśnie test konieczności, wyrażający pogląd, że państwo nie powinno ingerować tam, *gdzie jednostki i tworzone przez nie społeczności mogą same wyznaczać i realizować swoje cele*⁴⁹. Natomiast szósty punkt omawianego testu opiera się na pytaniu: *czy oceniane rozstrzygnięcie jest rezultatem procedur zapewniających wszystkim obywatelom, jako gospodarzom własnego państwa, udział, bezpośredni lub pośredni, w kierowaniu sprawami publicznymi?*⁵⁰. Nosi on nazwę testu partycypacji i wiąże się z uznaniem, na podstawie art. 1 Konstytucji, że wszyscy obywatele są zasadniczymi podmiotami współokreślającymi kształt dobra wspólnego⁵¹. W znacznej mierze przywołany tekst pokrywa się z wcześniej wskazanymi wymogami wynikającymi z zasad prawidłowej legislacji, proporcjonalności, a także z wymaganiami określającymi opracowanie tzw. oceny wpływu. Dodaje do nich jednak szerszą perspektywę, polegającą na uwzględnieniu zasady dobra wspólnego, którą nie sposób zrozumieć bez centralnej zasady Konstytucji RP, czyli zasady godności człowieka. Trudno bez tej szerszej perspektywy rozważać zasadę suwerenności narodu w kontekście pojmowania suwerenności wewnętrznej, z której wynikają kompetencje prawodawcy o określonych granicach i wymaganej procedurze postępowania. W takim ujęciu naród jako wspólnota obywateli, do której należy władza zwierzchnia, jest wspólnotą prawną.

5. Zarówno zasada dobra wspólnego, której podstawą jest zasada godności człowieka, jak i zasady wynikające z zasady państwa prawa, nie ograniczają idei suwerenności wewnętrznej, lecz ją dookreślają, podnosząc przy tym jej wartość. Nawet prekursorzy nowożytnej teorii suwerenności, jak J. Bodin i T. Hobbes, wskazywali na pewne ograniczenia, z jakimi musiał liczyć się suweren. Były nimi

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ Por. *ibidem.*

prawa fundamentalne, na które zwracał uwagę pierwszy z nich, ale też konieczna zdolność państwa do zapewnienia bezpieczeństwa poddanym/obywatelom, co z kolei akcentował T. Hobbes (według niego suweren, który nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa, przestaje być suwerenem, a społeczeństwo wraca do stanu natury). Zwłaszcza zasada dobra wspólnego, której nie sposób ująć bez perspektywy troski o pojedynczą osobę/obywatela, stanowi bardzo istotne ucywilizowanie kategorii suwerenności wewnętrznej. To z niej, ale także z zasady państwa prawa, wynika wiele wymogów, które porządkują/racjonalizują działalność prawodawczą jako najpoważniejszą z kompetencji otrzymanych od suwerena (w polskich warunkach jest nim naród). Wydaje się, że zagadnienie racjonalnego prawodawcy jako podmiotu stanowiącego prawo, a nie tylko jako założenia teoretycznego dla stosujących prawo, jest tematem wymagającym szczególnego zaakcentowania. Z pewnością próby ustalenia, na czym powinno polegać racjonalne prawodawstwo, są niezbędne, a ich efekty powinny być przedmiotem szerszej dyskusji.

Bibliografia

- Arndt W., *Suwerenność wewnętrzna – władza dwóch suwerenów* [w:] *Sprawiedliwość społeczna w polityce polskiej*, red. W. Arndt i S. Bober, Wydawnictwo Ignatianum, Kraków 2016.
- Arndt W., *Współczesna władza nad interpretacją prawa a problematyka suwerenności wewnętrznej*, „Dialogi Polityczne” 2015, nr 18.
- Bodin J., *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, przeł. R. Bierzanek, Z. Izdebski, J. Wróblewski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958.
- Czaja J., *O nieracjonalności pojęcia „racjonalnego ustawodawcy”* [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Ehrlich L., *Prawo narodów*, K.S. Jakubowski, Lwów 1927.
- Finnis J., *O racji publicznej*, przeł. A. Folta, Fundacja Ius et Lex, Warszawa 2005.
- Florczak-Wątor M., Artykuł 4 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Wojtyczek K., Artykuł 31 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Goldsworthy J., *Parliamentary Sovereignty. Contemporary Debates*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2010.
- Goldsworthy J., *The Sovereignty of Parliament. History and Philosophy*, Oxford University Press, Oxford–New York 2004.
- Hobbes T., *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. C. Znamierowski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1954.
- Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, przeł. R. Szubert, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Kranz J., *Suwerenność w dobie przemian* [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.

- Kozak A., *Charakterystyka kategorii „racjonalny prawodawca” w sądowym stosowaniu prawa* [w:] *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, red. M. Zirk-Sadowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
- Kwiecień R., *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Difin, Warszawa 2011.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Zakamycze Kantor Wydawniczy, Kraków 2001.
- Loughlin M., *The Idea of Public Law*, Oxford University Press, Oxford–New York 2005.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012.
- Schmitt C., *Teologia polityczna. Cztery rozdziały poświęcone nauce o suwerenności*, [w:] *idem, Teologia polityczna i inne pisma*, przeł. M.A. Cichocki, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012.
- Sokolewicz W., Zubik M., Artykuł 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Szymanek J., *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Wronkowska S., *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego* [w:] *Szkiłce z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 1990.
- Zieliński M., Ziemiński Z., *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, t. 31, z. 4.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. 2016, poz. 283.
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2012, poz. 32, ze zm.
- Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego przyjęte przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r., <http://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne>.

Wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51.

Wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK-A ZU 2007, nr 3, poz. 26.

Wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08, OTK-A ZU 2009, nr 7, poz. 112.

Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A ZU 2010, nr 9, poz. 108.