

Oksana Kukuruz

Polityka tworzenia prawa w pracach polskich prawników – aspekty politologiczne

SŁOWA KLUCZOWE:

polityka, polityka prawa, polityka tworzenia prawa, polityka legislacyjna, modele tworzenia prawa

STUDIA I ANALIZY

W większości współczesnych państw prawo jest ważnym regulatorem stosunków społecznych. Od jego jakości, przestrzegania w społeczeństwie, zależy porządek prawny, praworządność oraz stopa życiowa w kraju. Prawo w społeczeństwie nie jest niezmienne, jego treść i znaczenie zmieniają się pod wpływem wielu czynników obiektywnych i subiektywnych. Ważne jest, aby zmiany w obowiązującym prawie nie pogarszały, a poprawiały jakość regulacji relacji społecznych, odpowiadały konstytucji oraz sprzyjały jak najpełniejszej jej realizacji.

Poprawie jakości prawa polskiego w ostatnich latach poświęca się wiele uwagi. Autorzy często koncentrują się na technicznych procesach tworzenia nowych norm prawnych zapominając, że integralną częścią tego procesu jest polityczna wola władzy. Ta ostatnia określa strategiczne i taktyczne cele rozwoju określonego państwa, które ustala z pomocą nowych norm prawnych lub nowych aktów prawnych. Aby znaleźć mechanizmy poprawy jakości prawodawstwa, zabezpieczyć aksjologiczną jedność konstytucyjnych wartości i tworzonego prawa, należy najpierw zbadać teoretyczne podejścia naukowców do rozumienia polityki tworzenia prawa¹.

¹ O ile polityka tworzenia prawa jest problemem interdyscyplinarnym, analizowanym do tej pory głównie przez prawników, to w tym artykule przesłedzono ich podejścia do politycznego komponentu tego problemu.

Problemowi temu poświęcało uwagę wielu polskich naukowców, w tym: L. Petrażycki, A. Podgórecki, A. Łopatka, J. Wróblewski, E. Kustra, S. Wronkowska, L. Leszczyński, T. Biernat, M. Zirk-Sadowski, R. Piotrowski². Wymienieni autorzy skupiali uwagę na różnych aspektach polityki tworzenia prawa. Łączy ich to, że większość z nich uważa te kwestie za ważne dla teorii i socjologii prawa, dla prawników-praktyków. Celem tego artykułu jest wyselekcjonowanie podejść, niezbędnych dla politologicznej analizy polityki tworzenia prawa. Chodzi o wyjaśnienie rozumienia pojęcia „polityka tworzenia prawa” przez polskich naukowców; wydzielenie tych stanowisk, które kładą akcent na politykę lub polityczne aspekty tworzenia prawa; zbadanie prac, w których są analizowane polityczne elementy praktyki tworzenia prawa w Polsce; określenie zagadnień, ważnych dla politologicznej analizy polityki tworzenia prawa.

Jednym z pierwszych polskich naukowców, który w końcu XIX wieku zwrócił uwagę na pojęcie „polityka prawa” był L. Petrażycki. Według niego, z pomocą prawa można kierować czynami ludzi. Przy odpowiednim podejściu, prawo powinno powodować świadomą chęć do pozytywnych czynów lub powstrzymywać od pewnych działań. Według L. Petrażyckiego przewidywać działanie prawa powinna polityka prawa. W jego rozumieniu polityka prawa jest praktycznym zastosowaniem wiedzy o prawie. Podstawą polityki prawa musi być naukowo uzasadnione przewidywanie koniecznych skutków. Politykę prawa chciał widzieć jako oddzielną dyscyplinę naukową, która zajmowałaby się badaniem właściwości prawa, jego wpływu na życie społeczne i wypracowaniem reguł, które powinny sprzyjać osiągnięciu niezbędnych wyników³. Innymi słowy, główne zadanie tej nauki to poszukiwanie sposobów osiągnięcia określonego celu społecznego przy pomocy prawa.

² Problemowi polityki prawa oraz polityki tworzenia prawa, oprócz zaznaczonych wyżej prawników, poświęcało swoje prace znacznie więcej autorów, zwłaszcza: J. Lande, K. Opałek, A. Kojder, M. Borucka-Arctowa, P. Winczorek, K. Goetz, R. Zubek, W. Staśkiewicz, T. Kozłowski. Kryterium odbioru prac teoretycznych prawników jest w tym artykule kładzenie nacisku na komponent polityczny tworzenia prawa. Ponieważ badania dotyczące koncepcji polityki prawa zaczęły się aktywnie rozwijać w Polsce w latach 50. XX wieku, niniejszy artykuł obejmuje teorie naukowców czasów PRL i niepodległej Polski oraz prace dotyczące stanu prawa w tym czasie. Dla wyjaśnienia istoty polityki prawa ważne są podejścia naukowców działających w warunkach dwóch reżimów: autorytarnego i demokratycznego. Z tych prac wybrano te tezy, które są aktualne dla współczesnego państwa polskiego oraz wnioski, które mają znaczenie praktyczne.

³ L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej*, oprac. Jerzy Lande, wstęp Tadeusz Kotarbiński, posł. Leon Kurowski, Warszawa 1959, s. 3.

L. Petrażycki, analizując prawną regulację społecznych relacji, wykorzystywał wiedzę z zakresu różnych nauk, w tym filozofii, psychologii, socjologii, prawa, politologii. Zauważał, że dla zarządzania ludźmi z różnym stopniem rozwoju niezbędne są różne podejścia psychologiczne. Ponieważ jednak prawo nie jest tworzone personalnie dla pojedynczych osób, ustawodawca powinien orientować się poziomem rozwoju całego społeczeństwa. Powinien rejestrować zmiany tego poziomu życia i na czas zmienić lub przyjąć nowe normy efektywne⁴. Tworzenie prawa, które by adekwatnie regulowało relacje społeczne, zależy od prowadzonej w tej dziedzinie polityki, zadaniem której jest prawidłowo zaplanować i przewidzieć skutki realizacji prawa. Ustawodawca powinien mieć dobrą wiedzę prawniczą i politologiczną, być filozofem i psychologiem, korzystać z obiektywnych badań socjologicznych. Trzeba jeszcze dodać, że to wszystko powinno być wykorzystywane do zabezpieczenia «dobra wspólnego». L. Petrażycki pisząc o polityce prawa, projektował ją jako korzystną dla społeczeństwa. Współczesna praktyka pokazuje, że ustawodawca może mieć potrzebną wiedzę, umiejętności, przewidzieć skutki regulacji prawnej, ale wykorzystywać to dla zabezpieczenia celów prywatnych. To również nazywa się polityką tworzenia prawa, ale innego rodzaju, niekorzystną dla społeczeństwa i państwa.

Znaczącym wkładem w badania polityki prawa są prace J. Wróblewskiego. W latach 70. XX wieku zwracał on uwagę społeczeństwa polskiego na problem tworzenia prawa, stwierdzając, że jest to rzeczywiście aktualny problem, który wymaga zbadania i znalezienia sposobów udoskonalenia tego procesu. W związku z tym, analizował zbiór prac naukowych, opublikowanych w wyniku seminarium, które odbyło się w 1978 r. w Bazylei (Szwajcaria)⁵. Wśród ważnych problemów, poruszanych w tej recenzowanej zbiorowej pracy J. Wróblewski wymieniał politykę tworzenia prawa i problemy polityczne tworzenia prawa. Zgadzał się z poglądami autorów, że badanie tych zagadnień jest skomplikowane, ponieważ musi być oparte na interdyscyplinarnym podejściu, przynajmniej takich nauk jak filozofia, prawo, politologia i socjologia. Jedni autorzy uważają, że w procesie tworzenia prawa ważne są wiedza i dążenie do sprawiedliwości, a inni – oparcie się na realiach, istniejących w konkretnym społeczeństwie. Zauważał, że wnioski naukowców co do poprawy procesu

⁴ L. Petrażycki, *Wstęp do nauki polityki prawa*, przeł. Wiktor Leśniewski, posł. Jerzy Kowalski, Warszawa 1968, s. 26.

⁵ J. Wróblewski, *Podstawowe problemy tworzenia prawa (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 7 (413), s. 83.

tworzenia prawa, propozycji alternatywnych wariantów jego organizacji, nie są jeszcze optymalizacją. W tym kontekście ważna jest koncepcja polityki prawa. Chociaż w tej pracy zbiorowej nie używa się pojęcia „polityka tworzenia prawa”, ale o to chodzi, pisał J. Wróblewski⁶.

Autor uważał, że podstawą polityki tworzenia prawa jest „umiarkowany woluntaryzm”. Oznacza to, że prawo jest wynikiem celowej działalności prawodawcy. Ta ostatnia zależy od celu określonego przez ustawodawcę oraz jego wiedzy o sposobach osiągnięcia celu. Na działalność ustawodawcy ciągle wpływają czynniki obiektywne i subiektywne⁷. Wśród czynników obiektywnych J. Wróblewski wymieniał następujące:

- 1) reakcja obywateli na normy prawne (na to ma wpływ kultura prawna panująca w społeczeństwie, rzeczywistość, która ich otacza oraz przynależność do określonej warstwy społecznej);
- 2) właściwości mechanizmów wpływu norm prawnych na zachowanie obywateli (np. zdefiniowane w ustawach sankcje mogą powstrzymać niezgodne z prawem działania osób, ale one nie kształtują stabilnego porządku prawnego);
- 3) przedmiot regulacji, od którego zależy postępowanie, wymagane, wzbronione lub dopuszczalne (regulacja stosunków rodzinnych i w strefie gospodarki opiera się na różnych mechanizmach wpływu). Czynniki subiektywne według J. Wróblewskiego to:

- 1) poznawcze możliwości ustawodawcy, zakres informacji o instrumentalnych możliwościach tworzonych norm prawa (wpływa na to stopień edukacji grupy społecznej, z której pochodzi ustawodawca oraz wiedza ekspertów, których się słucha);
- 2) właściwa jakość oceny ustawodawcy, związanej z wyborem celów działalności oraz wyborem środków do ich osiągnięcia na podstawie akceptowanych przez niego wartości, które czasami nazywano ideologią tworzenia prawa.

Czynniki wskazane przez J. Wróblewskiego są niezbędne dla politologicznej analizy istniejącej polityki tworzenia prawa w państwie. Dla określenia rodzaju polityki tworzenia prawa w określonej sferze życia społecznego należy przeanalizować, jaki cel jest zawarty w treści aktów prawnych, jakie czynniki wpłynęły na decyzje ustawodawcy (obiektywne oraz subiektywne), porównać ich sformułowanie z praktyczną realizacją.

Na początku 90. lat XX stulecia E. Kustra zwracała uwagę na fakt, że w Polsce w latach 70. opublikowano wiele książek, w których zbadano pro-

⁶ Tamże, s. 86.

⁷ J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 40–42.

blem poprawy procesu tworzenia prawa. Autorka pisała, że rzeczywiście istnieje wiele cennych badań naukowych dotyczących materialnych (proceduralnych) oraz technicznych aspektów zabezpieczających ten proces, ale interakcji decyzji politycznych i prawnych, zależności między tworzeniem prawa, a procesami społeczno-politycznymi, poświęcono bardzo mało uwagi. Tymczasem bez wyjaśnienia tych zagadnień oraz poprawy w praktyce politycznego komponentu procesu tworzenia prawa, wszystkie inne składniki nie dadzą pożądanego rezultatu. E. Kustra rozumiała prawo jako element systemu politycznego oraz analizuje różne modele tworzenia prawa na podstawie ich politycznego komponentu⁸.

Autorka podkreślała doniosłość przestrzegania zasady praworządności w procesie tworzenia prawa, który jest niezbędny dla stabilności i efektywności całego systemu politycznego. Naruszenie tej zasady ma negatywny wpływ na przyszłość systemu politycznego, ponieważ pozwala na instrumentalizację prawa, co prowadzi do spadku autorytetu prawa w społeczeństwie, narusza porządek i polityczny i prawny w państwie. W demokratycznym państwie właściwe stosowanie i przestrzeganie prawa jest możliwe tylko wtedy, gdy praworządność jest zapewniona również na etapie jego tworzenia⁹.

A. Kustra podkreślała, że ustawodawstwo naruszające konstytucję lub wartości wynikające z konstytucyjnych podstaw państwa prawa, prędzej czy później doprowadzi do destabilizacji instytucji politycznych, w tym tych, które to prawo tworzą. Do negatywnych przejawów, autorka zaliczała również nihilizm legislacyjny, czyli sytuację, w której akty wykonawcze są formalnie zgodne z ustawą, ale w praktyce tworzą ograniczenia w jej realizacji lub tworzą ogromne przeszkody biurokratyczne, w rezultacie czego ustawa nie działa i nie przynosi żadnych korzyści społeczeństwu¹⁰. Dlatego jakość i skuteczność prawa w państwie zaczyna się od jego tworzenia, na co decydujący wpływ mają instytucje polityczne, biorące w nim udział.

Wnioski E. Kustry ogłoszone na początku 90. lat XX stulecia są aktualne dla współczesnej Polski. Szczególnie ważne jest to, że autorka ukazywała polityczne prawidłowości, o których powinien wiedzieć ustawodawca: jeśli podmioty polityczne nie przestrzegają prawa przy tworzeniu nowych norm prawnych, to za jakiś czas wpłynie to negatywnie na stabilność instytucji politycznych. Krótko mówiąc, skutki braku dale-

⁸ E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, s. 164.

⁹ Tamże, s. 116.

¹⁰ Tamże, s. 131.

kowzrocności polityków odczuje i społeczeństwo i politycy. Prawda, nie zawsze skutki odczuwają ci sami politycy, którzy doprowadzili do takiej sytuacji i dlatego wolą oni realizować krótkoterminowe cele polityczne w jakikolwiek sposób w tym, łamiąc aktualnie obowiązujące prawo.

O ścisłym związku decyzji politycznych i prawnych w procesie tworzenia prawa, pisał L. Leszczyński. Zauważał on, że podstawy i intencje podmiotów inicjatywy ustawodawczej, aby poprzez prawo realizować określone cele społeczno-polityczne, odnoszą się do polityki legislacyjnej, która jest częścią polityki tworzenia prawa. W modelu procesu tworzenia prawa, autor wymieniał trzy główne etapy:

- 1) podjęcie decyzji politycznej;
- 2) opracowanie projektu aktu prawnego;
- 3) etap proceduralny i publikacyjny¹¹.

Na pierwszym etapie udowadnia się potrzebę nowej regulacji prawnej. Formułowane są cele, kierunki, podstawowe zasady takiej regulacji. Na formowanie aksjologicznych podstaw wpływają różne podmioty, w zależności od ustroju i reżimu politycznego w państwie. W kraju demokratycznym, oprócz organów władzy państwowej, wpływ mają organizacje pozarządowe. W tym przypadku, podstawy polityczne regulacji prawnej tworzy się w procesie negocjacji i są one oparte na wartościach tego społeczeństwa. W państwach autorytarnych i totalitarnych podstawy polityczne regulacji prawnej opierają się na wartościach pewnej grupy ludzi, którzy mają władzę. Drugi etap to proces poszukiwania odpowiednich środków prawnych, które zapewnią realizację celu, wyrażonego w decyzji politycznych. Trzeci etap to ostateczne podjęcie decyzji dotyczącej treści norm prawnych, wybieranie najlepszego projektu lub połączenie alternatywnych projektów, itp. Również na tym etapie weryfikuje się kompletność wdrożenia treści decyzji politycznych, podjętych w pierwszym etapie. Przestrzeganie reguł w głównych etapach modelu procesu tworzenia prawa, wymienionych przez L. Leszczyńskiego, zapewnia jedność decyzji politycznych i prawnych w osiągnięciu określonego celu.

W państwie demokratycznym politycy i prawnicy powinni mieć wspólny cel – dobro wspólne. Tworzenia prawa powinno opierać się na wartościach społeczeństwa, włączeniu do tego procesu przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, podporządkowaniu decyzji politycznych i prawnych, dotyczących treści norm prawa, zabezpieczeniu realizacji głównego celu. Analiza polityki tworzenia prawa obejmuje odpowiedzi

¹¹ L. Leszczyński, *Podjęcie decyzji prawnych. Tworzenie i stosowanie prawa*, Zamość 2003, s. 17–18.

na pytania: czy polityczne i prawne decyzje obecnej władzy sprzyjają osiągnięciu głównego celu, czy środki prawne, wybrane dla realizacji tego celu, są odpowiednie.

Polityce tworzenia prawa jako części polityki prawa poświęca dużo uwagi w swoich pracach T. Biernat. Zwraca on uwagę na istniejące w literaturze naukowej podejścia do zrozumienia procesu tworzenia prawa, w tym:

- 1) tworzenie prawa w zgodzie z zasadą podziału władzy należy do sfery polityki;
- 2) tworzenie prawa ma kontekst polityczny, ponieważ na decyzje prawne wpływają decyzje polityczne;
- 3) prawo ma podstawę polityczną, ale potem oddziela się od polityki i staje się bytem samodzielnym¹².

Pisząc o polityce prawa, T. Biernat sporo uwagi poświęca pojęciu legitymizacji. Popiera pomysł, że konstrukcja modelu polityki tworzenia prawa opiera się na usprawiedliwieniu stworzonego prawa i sposobu jego tworzenia, przeprowadzonemu na podstawie systemu zasad i legitymizacji decyzji politycznych, podjętych w procesie tworzenia prawa¹³. Rozpatruje politykę tworzenia prawa jako dyscyplinę niezbędną do szkolenia prawników. Jego zdaniem powinna ona zawierać analizę organizacji procesu tworzenia prawa, stanu i warunków procesu legitymizacji, stopnia i formy legitymizacji decyzji kluczowych, podejmowanych w procesie tworzenia prawa.

T. Biernat zwraca uwagę na różne znaczenia pojęcia „polityka” i pisze, że dla badań naukowych lepiej byłoby używać dwóch terminów, tak jak w języku angielskim – „politics” i „policy”. „Politics” może oznaczać, typ spraw politycznych, związanych z państwem, rządem, generalnie spraw publicznych oraz rodzaj zręcznego działania, umiejętności manewrowania w sytuacji posiadania władzy lub przewagi w ramach organizacji. „Policy” oznacza generalnie plan działania oraz działania, w którym jako potwierdzenie ideałów, przyjmowanych przez rząd, partie polityczne, ale także inne organizacje, realizuje się wytyczony kierunek¹⁴. Najbardziej zbliżonym do angielskiego „policy” T. Biernat uważa polski zwrot „ukierunkowane działania polityczne”.

W anglojęzycznej pracy T. Biernata i M. Zirk-Sadowskiego posłużono się takimi terminami jak: „politics of law”, „policy of law”, „legal poli-

¹² T. Biernat, *Polityka prawa a model edukacji prawniczej*, Kraków 2007, s. 110–120.

¹³ Tamże, s. 116.

¹⁴ Tamże, s. 92.

cy”¹⁵. Zależnie od terminu, którego używamy – „politics” czy „policy” zmienia się rozumienie pojęć, obejmujących jeden z tych terminów. Ze względu na ustalone wyżej znaczenia tych pojęć, „politics” możemy używać, kiedy chodzi o wpływ polityki jako walki o władzę na prawo. „Policy” piszemy, kiedy chodzi o politykę prawa jako plan i ukierunkowane działania polityczne w zakresie prawa. Jeśli chodzi o zwrot „legal policy”, który można przetłumaczyć „polityka prawna”, to można go rozumieć również jako polityka w zakresie prawa albo jako polityka, prowadzona zgodnie z prawem.

Warto zwrócić uwagę na zwrot „polityka tworzenia prawa”, który można przetłumaczyć „policy of law-making” albo „policy of law-creation”. I „making” i „creation” znaczy „tworzenie”. „Law-making” dotyczy bardziej działalności ustawodawcy i rozumiany jest przez prawników z punktu widzenia normatywnego. Na przykład program polityki tworzenia prawa dla studiów prawniczych (w wersji angielskiej – „programme of law making policy”) włącza trzy typy problemów: a) problemy wyboru właściwych miar dla osiągnięcia ważnych celów państwa; b) problemy efektywności tworzenia prawa w formach i organizacyjnych strukturach dopuszczalnych dla konkretnych systemów; c) problemy techniki legislacyjnej¹⁶. Prawnicy analizują w tym procesie formy tworzenia prawa, które są zapisane w prawodawstwie. W rzeczywistości na ten proces często wpływają osoby nie wymienione jako podmioty inicjatywy ustawodawczej oraz mają znaczenie czynniki nie zaznaczone w uzasadnieniach projektów nowych aktów prawnych. Wpływ decyzji politycznych na prawne, czynników obiektywnych i subiektywnych na treść ustawodawstwa, powinni analizować politolodzy. Wydaje się, że przy politologicznym podejściu do procesu tworzenia prawa (szerszym niż normatywne spojrzenie prawników na ten proces), a szczególnie przy analizie polityki w tym zakresie, w anglojęzycznej wersji zamiast terminu „policy of law-making”, którego używają prawnicy, politolodzy powinni raczej używać zwrotu „policy of law-creation”.

Równoległe z rozwojem teoretycznych podstaw polityki tworzenia prawa, polscy uczeni analizują praktykę tworzenia prawa w Polsce. A. Podgórecki w końcu lat 50. XX wieku, analizując istniejące w tym czasie w Polsce prawo, zidentyfikował piętnaście rodzajów błędów aktów prawnych. Osiem z nich dotyczyło struktury systemu prawnego, a sie-

¹⁵ T. Biernat, M. Zirk-Sadowski, *Politics of law and legal policy. Introduction*, [w:] T. Biernat, M. Zirk-Sadowski (eds.), *Politics of law and legal policy : between modern and post-modern jurisprudence*, Warszawa 2008, s. 11–51.

¹⁶ T. Biernat, *Law making policy*, [w:] T. Biernat, M. Zirk-Sadowski (eds.), *Politics of law and legal policy: between modern and post-modern jurisprudence*, Warszawa 2008, s. 83.

dem – mechanizmu jego funkcjonowania¹⁷. Badając stan prawa w Polsce doszedł do wniosku, że poprawą procesu tworzenia prawa powinna zajmować się nauka, w szczególności taka, jak polityka prawa lub inżynieria społeczna. Planowanie oparte na obiektywnej wiedzy, przestrzeganie uzasadnionych zasad w procesie tworzenia prawa jest niezbędne do tworzenia prawa odpowiedniej jakości. Według A. Podgóreckiego „prawo jest jednym z możliwych instrumentów działań socjotechnicznych – a w szczególności działań z zakresu polityki prawa – ale nie jedynym”¹⁸.

W niektórych przypadkach, nietworzenie nowego aktu prawnego jest lepsze niż tworzenie fikcyjnego prawa – podkreślał autor. Takie zjawiska jak inflacja i dewaluacja prawa prowadzą do obniżenia autorytetu prawa, co następnie ogranicza jego skuteczność. Każdy akt prawny powinien opierać się na tradycjach historycznych narodu i państwowości, na systemie wartości, które składają się na cele społeczno-polityczne społeczeństwa. Wśród wiele zasad polityki legislacyjnej – realizmu, adekwatności, konstytucyjności, praworządności, wolności, ograniczenia, zachęcania – A. Podgórecki wybrał jeszcze jeden, który jest bardzo aktualny w chwili obecnej. Jego treść jest następująca: nie przyjmować norm prawnych, gdy nie ma praktycznej możliwości ich wyegzekwowania.

W 1971 roku Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk i Ministerstwo Sprawiedliwości zorganizowały sympozjum na temat „Stan prawa PRL (próba diagnozy)”. A. Łopatka w swoim raporcie „Ogólne założenia polityki legislacyjnej PRL” zauważył, że prawo jest instrumentem działalności państwa, i dlatego, z uwagi na politykę partii, należy uporządkować prawo. Przede wszystkim, należało zmienić akty prawne oraz normy prawne, które nie odpowiadają potrzebom państwa. W dziedzinach prawa, które regulują relacje między rządem a obywatelami, trzeba było wprowadzić w życie zasadę zaufania do obywateli, zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa i równej odpowiedzialności za naruszenie norm prawa bez względu na to, jakie stanowisko zajmuje dana osoba. Za obowiązkową uważano planową politykę na rzecz doskonalenia prawa, pierwszym etapem której powinna być ocena stanu prawa. Taka ocena obejmowała: ocenę praktyki prawnej, czyli procesu stosowania prawa, przestrzeganie prawa przez obywateli, stan nauki prawnej, jej nauczania oraz popularyzacji w społeczeństwie. Ocena stanu prawa obejmowała wszystkie dziedziny polskiego prawa, z wyjątkiem przepi-

¹⁷ A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 13–33.

¹⁸ A. Podgórecki, *Tworzenie prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 12 (370), s. 28.

sów dotyczących działalności sił zbrojnych, międzynarodowych stosunków politycznych, międzynarodowego prawa publicznego. A. Łopatka zauważył, że w państwach socjalistycznych obserwowana jest tendencja do coraz większej regulacji prawnej stosunków społecznych, szczególnie w gospodarce¹⁹. Autor podkreślał, że dla prawidłowej oceny stanu prawa konieczne należy ustalić kryteria takiej oceny²⁰.

Nieco uwagi poświęcał również tworzeniu prawa. A. Łopatka zauważał, że „prawo jest wyrazem polityki państwa i służy jej realizacji. Nie każda jednak zmiana polityki w tej czy innej dziedzinie musi pociągać za sobą zmianę norm prawnych. Musi ono być wyrazem przede wszystkim długofalowej polityki państwa. Musi ono być bardziej stabilne niż codzienna polityka państwa. Musi być traktowane jako rama dla tej polityki, jako czynnik w pewnym sensie także wpływający na politykę. Rzecz w tym, aby nie zmieniać prawa tam, gdzie wystarczy tylko zmiana jego interpretacji” – pisał A. Łopatka²¹. We współczesnych państwach demokratycznych akcent z państwa przenosi się na społeczeństwo obywatelskie. Z teoretycznego punktu widzenia można powiedzieć, że prawo jest wyrazem interesów obywateli i służy zapewnieniu dobra wspólnego. Z praktycznego doświadczenia wiadomo, że prawo może być wyrazem polityki pewnych grup politycznych (a w czasach PRL – polityki państwa) i służyć realizacji ich subiektywnych celów.

Aktywne dyskusje naukowców na temat poprawy procesu tworzenia prawa, ich liczne publikacje, wpłynęły na sytuację w tym obszarze, i w 1972 roku, przy Prezesie Rady Ministrów, powstała Rada Legislacyjna. W skład Rady Legislacyjnej weszli ministrowie: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych oraz pracy, płac i spraw socjalnych, a także Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny, Przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych, Dyrektor Instytutu Nauk Prawnych PAN i Dyrektor Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów, a także po jednym przedstawicielu doktryny spośród osób reprezentujących podstawowe dziedziny prawa. Do zadań tej Rady należało między innymi dokonywanie okresowej oceny stanu prawa oraz inicjowanie badań nad problemami tworzenia i nowelizacji prawa²². Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady

¹⁹ A. Łopatka, *Ogólne założenia polityki legislacyjnej PRL*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 1(311), s. 5.

²⁰ A. Łopatka, *Kryteria jakości prawa*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 168.

²¹ A. Łopatka, *Ogólne założenia...*, s. 11–12.

²² A. Lichorowich, Z. Siwik, M. Kępiński, M. Frączkiewicz, *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów – zadania i organizacja*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 1 (63), s. 204–205.

Ministrów, z pewnymi zmianami w zakresie organizacji i funkcji, działa do dziś.

Dwudziestoletnią praktykę procesu legislacyjnego w Polsce (1989–2009) analizuje S. Wronkowska. Pisze ona, że do 1989 roku polskie ustawodawstwo było paternalistyczne, co oznacza, że ustawodawca czasem szedł na ustępstwa i kompromisy, ale sam ustalał ich granice. Po zmianie ustroju politycznego w 1989 roku, system tworzenia prawa charakteryzuje się tym, że wzrosła liczba ośrodków, w których podejmowane są decyzje polityczne, a więc instytucje, które wcześniej były formalne, zaczęły uczestniczyć w procesie tworzenia prawa. Nastąpiła zmiana paternalistycznego modelu tworzenia prawa na legalistyczny. Kolejny miał być społeczny model tworzenia prawa, co oznaczało szeroki udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w tym procesie, zwłaszcza poprzez wykorzystywanie przez obywateli inicjatywy ustawodawczej, lobbingu, publicznej dyskusji o treści projektów aktów prawnych, etc. W 2009 roku autorka zauważyła: „zatrzymaliśmy się na uproszczonym ujmowaniu demokratycznego procesu prawodawczego – takim oto, że prawo tworzone demokratycznie, to prawo stanowione przez parlament wyłoniony w wolnych wyborach”²³.

Obecnie obywatele Polski, według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych ustaw, zwłaszcza ustawy z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, mają prawo tworzyć projekty aktów prawnych. Również według trzech ustaw, mianowicie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, władza ma obowiązek prowadzić z obywatelami konsultacje dotyczące ważnych zmian w życiu jednostki terytorialnej, w tym o możliwych zmianach w aktach prawnych. Teoretycznie, możliwości wpływania na tworzenie prawa w Polsce obywatele mają od 1990 roku (Ustawa o samorządzie gminnym). Zwiększają się one od przyjęcia Konstytucji RP w 1997 roku, jednak praktyczna realizacja tych praw, to temat na oddzielny artykuł.

S. Wronkowska zauważa, że na jakość prawa w Polsce znaczący wpływ mają pochopte decyzje i łatwo dostępne procedury tworzenia nowego ustawodawstwa. Oprócz tego, prawnikom, za ich zgodą, często wyznacza się raczej role redaktorów niż współautorów prawa. „Brak dobrej

²³ S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 115.

i od początku prowadzonej współpracy między tzw. «merytorystami» a prawnikami jest rezultatem mało elastycznej struktury organizacyjnej, ale także i konserwatywnego podejścia do procesu prawodawczego i wyznacza niekorzystny tok postępowania charakterystyczny dla polskiego prawodawstwa: mało profesjonalnego przygotowania projektu wyjściowego i wielokrotnego poprawiania go w kolejnych stadiach procesu tworzenia prawa, także w parlamencie²⁴. S. Wronkowska zauważa, że proces legislacyjny ma charakter polityczny, ponieważ decyzje o celach regulacji prawnej, przyjęciu nowych norm, ich treści i czasu wprowadzenia w życie, przyjmują instytucje, które mają władzę. Jakość prawa zależy od wielu czynników, ale według S. Wronkowskiej szczególnie ważnymi są kultura polityczna i prawna oraz odpowiedzialność tych, którzy tworzą prawo i również procedury tworzenia prawa. „Niezależnie od naszych oczekiwań i postulatów oddzielenia tworzenia prawa od bieżącej polityki, proces prawodawczy jest procesem politycznym i racjonalizowanie go możliwe jest w takim stopniu, w jakim racjonalizacji poddają się decyzje polityczne” – zaznacza S. Wronkowska²⁵.

O tym, że prawodawstwo w Polsce charakteryzuje się nadmiarem regulacji prawnych, niestabilnością prawa, niespójnością unormowań, brakiem przejrzystości systemu prawnego, niskim poziomem techniczno-legislacyjnym – pisze R. Piotrowski. Wśród przyczyn takiej sytuacji wymienia podporządkowanie stanowienia prawa doraźnym potrzebom polityczno-propagandowym, związanym z różnego rodzaju wyborami i bieżącą rywalizacją międzypartyjną; gotowość do obchodzenia obowiązujących reguł tworzenia prawa, a nawet odstępowania od nich dla doraźnych celów politycznych; uznawanie zmiany prawa za miernik aktywności władzy bardziej znaczący aniżeli wykonywanie prawa; traktowanie szybkości w stanowieniu prawa i sprawności w pokonaniu przeciwników regulacji za miarę sukcesu politycznego, zwłaszcza przed wyborami, niezależnie od ewentualnych wad regulacji, czemu towarzyszy założenie, że uruchomienie procedur kontroli konstytucyjności spełni funkcję korekcyjną; brak odpowiedzialności prawodawców za stanowienie przepisów niezgodnych z Konstytucją, zbędnych, niepełnych, nieskutecznych lub niewykonywanie postanowień Konstytucji w określonej dziedzinie, względnie wykonywanie ich poniżej konstytucyjnie wymaganego mini-

²⁴ Tamże, s. 123.

²⁵ *Piąta Debata Tocqueville'owska. Kryzys tworzenia prawa w Polsce. W poszukiwaniu kierunków reform*, Centrum Myśli Polityczno-Prawnej im. Alexisa de Tocqueville'a na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, grudzień 2011, s. 19, <http://centrummysli.pl/wp-content/uploads/2012/09/V-Debata-Tocquevilleowska.pdf>.

mum²⁶. Wymienione przez R. Piotrowskiego przyczyny ukazują podstawy współczesnej polityki (politics) w procesie tworzenia prawa. W tej ekspertyzie wymienione są również przyczyny, które wskazują, na czym powinna opierać się polityka tworzenia prawa (policy of law-creation), żeby poprawić jakość tworzonego prawa. Według ekspertyzy R. Piotrowskiego podstawą tworzenia nowych norm lub aktów prawnych powinno być programowanie i planowanie rozwoju kraju, związane z możliwością i gotowością opracowania ponadpartyjnej strategii rozwiązywania podstawowych problemów w polityce wewnętrznej i zagranicznej opartej na spójnym systemie wartości, znajdującym wyraz w postanowieniach obowiązującej Konstytucji RP i w konsensualnym, ponadpartyjnym rozumieniu dobra wspólnego. Oczywiście, że realizacja tego zadania w praktyce nie jest łatwa, ale należy do tego dążyć. Politolodzy powinni analizować polityczne aspekty tworzenia prawa, żeby zwracać uwagę władzy oraz informować społeczeństwo o wartościach i interesach założonych w obowiązującym prawie i w projektach aktów prawnych.

Problemy niskiej jakości prawa, jego nieskuteczności, hiperinflacji, instrumentalizacji, „złego prawa”, itp. są aktywnie dyskutowane w polskim społeczeństwie²⁷. Uznaje się, że duży jest wpływ czynników politycznych na jakość prawa²⁸. Analiza prac, w których opisane są techniczne podstawy procesu tworzenia prawa, pokazuje, że istnieje wiele opracowań, które mogłyby poprawić proces tworzenia prawa, ale takich tendencji jeszcze nie widać. Jedną z przyczyn jest znaczne upolitycznienie tego procesu, zwłaszcza, ingerencja polityków w treść prawa w celu utrzymania władzy. Upowszechnienia wymaga polityka prawa jako koncepcji osiągnięcia celów społecznych poprzez prawo.

Tak więc, analiza prac polskich naukowców, dotyczących polityki prawa, polityki tworzenia prawa oraz politycznych aspektów w procesie tworzenia prawa, doprowadziła do następujących wniosków:

²⁶ R. Piotrowski, *Efektywność stanowienia prawa, system wymiaru sprawiedliwości i praw konsumenta warunkiem sprawnego państwa. Ekspertyza*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011, s. 10–14, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Ekspertyzy_aktualizacja_SRK__1010/Documents/Ekspertyza_dr_Piotrowskiego_PRAWO_12012011.pdf, 03.05.2014.

²⁷ K. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Sprawne Państwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2005, [http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf/\\$FILE/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf/$FILE/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf), 02.05.2014.

²⁸ O. Кукуруз, *Політичні чинники створення права: сучасні тенденції в Україні та Польщі*, „Studia Politologica Ucraino-Polona”, ФОП Євенок О.О., Житомир–Київ–Краків 2014, Вип. 4, с. 158–164.

Problemy dotyczące polityki prawa analizują głównie prawnicy w zakresie filozofii, teorii oraz socjologii prawa. Najbardziej znanym prawnikiem, który poruszył problem opracowania koncepcji polityki prawa oraz stworzenia oddzielnej dyscypliny naukowej «polityka prawa» w ramach jurysprudencji był L. Petrażycki. Znaczący wkład w rozwój politologicznych aspektów teorii polityki prawa, mają między innymi tacy polscy uczeni, jak A. Podgórecki, A. Łopatka, J. Wróblewski, E. Kustra, S. Wronkowska, L. Leszczyński, T. Biernat, M. Zirk-Sadowski, R. Piotrowski.

Analiza prac tych autorów pokazuje, że rozumienie połączenia pojęć „polityka” i „tworzenie prawa” może być różne. Jedni piszą o wpływie polityków, sytuacji politycznej na treść norm prawnych, co jest spowodowane celami podmiotów, walczących o władzę (A. Łopatka, E. Kustra, S. Wronkowska, T. Biernat, M. Zirk-Sadowski, R. Piotrowski). Politykę i tworzenie prawa łączy się w pojęciu polityka legislacyjna, która jest rozumiana jako celowe działanie ustawodawcy, który poprzez normy prawne rozwiązuje problemy w określonej dziedzinie życia społecznego (A. Łopatka, J. Wróblewski, L. Leszczyński, T. Biernat, M. Zirk-Sadowski). Politykę tworzenia prawa rozumie się jako koncepcję, celem której jest formułowanie sposobów realizacji celów społeczno-politycznych poprzez prawo (L. Petrażycki, A. Podgórecki, T. Biernat, M. Zirk-Sadowski).

Biorąc pod uwagę analizę T. Biernata pojęcia „polityka” i jego anglojęzycznych odpowiedników, polityka może oznaczać walkę o władzę („politics”) i działanie lub program polityczny („policy”). Ze względu na te znaczenia, połączenie polityki i tworzenia prawa wygląda następująco. W przypadku „politics”, w prawodawstwie zakłada się cel niektórych sił politycznych, a nie społeczeństwa. Politycy tworząc akt prawny, są zainteresowani tym, jak to wpłynie na ich pozostanie u władzy, a nie na to, jak te normy prawne poprawią regulację stosunków w określonej dziedzinie życia społecznego. Jeżeli chodzi o „policy” jako ukierunkowaną działalność podmiotów politycznych, w tym przypadku, do treści aktów prawnych założone są ich wartości i wizja rozwoju pewnej dziedziny, na przykład, polityka tworzenia prawodawstwa w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia, budownictwa mieszkań socjalnych, itd. Jeżeli chodzi o „policy”, jako program polityczny, w tym przypadku można mówić o polityce tworzenia prawa jako koncepcji, w której politycy proponują mechanizmy realizacji celów społeczno-politycznych z pomocą prawa i promują „dobro wspólne”. Niewątpliwie interes subiektywny jest obecny we wszystkich trzech rodzajach polityki tworzenia prawa. Różnicę znaj-

dujemy w stopniu jego współzależności z obiektywnymi czynnikami, które wpływają na politykę tworzenia prawa.

Dla kontynuacji badań dotyczących polityki tworzenia prawa, które zaczęły się aktywnie rozwijać w Polsce w latach 50. XX wieku, niezbędne są prace naukowców i z czasów PRL, i niepodległej Polski. Wnioski naukowców, którzy działali w warunkach reżimu autorytarnego są aktualne i pożyteczne. Warto wymienić następujące z nich: do tworzenia prawa odpowiedniej jakości niezbędne jest planowanie oparte na obiektywnej wiedzy, poprawą procesu tworzenia prawa powinna zajmować się nauka – polityka prawa (A. Podgórecki); do doskonalenia prawa konieczna jest planowa polityka, której pierwszym etapem powinna być ocena stanu prawa; przy ocenie prawa należy przyjąć naukowo uzasadnione kryterium, przeanalizować proces stosowania prawa, postrzeganie prawa przez obywateli, stan nauki prawnej, jej nauczanie i popularyzację w społeczeństwie (A. Łopatka). Schemat analizy polskiego prawa opisany przez A. Łopatkę za czasów PRL można wykorzystywać we współczesnym państwie, z pewnymi zmianami, a mianowicie: zamiast budowania państwa socjalistycznego analizujemy budowanie państwa demokratycznego, zamiast stopnia zapewnienia praw klasy robotniczej – zapewnienie praw człowieka, zamiast analizy polityki jednej partii – polityki kilku partii parlamentarnych oraz wpływu innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej (rządu, prezydenta, obywateli).

Takie problemy jak inflacja i dewaluacja prawa istniały za czasów PRL i istnieją we współczesnej Polsce. Istotne są sugestie A. Podgóreckiego, jeszcze z lat 70. XX stulecia, aby nie przyjmować norm prawnych, gdy nie ma praktycznej możliwości ich wyegzekwowania, nie tworzyć nowych aktów prawnych, jeżeli jest prognoza, że będą one fikcyjne, bo to prowadzi do obniżenia autorytetu prawa. Aktualne są wnioski A. Łopatki o tym, że prawo powinno być bardziej stabilne niż codzienna polityka państwa, że nie trzeba zmieniać prawa tam, gdzie wystarczy tylko zmiana jego interpretacji.

Na podstawie liczby ośrodków podejmujących decyzje polityczne dotyczące treści norm prawnych S. Wronkowska wyróżnia modele tworzenia prawa: paternalistyczny, legalistyczny i społeczny. Pierwszy oznacza praktycznie jedyny ośrodek decyzji politycznych (istniał za czasów PRL), drugi łączy kilka ośrodków (ustalił się po zmianie w Polsce ustroju w 1989 r.), trzeci znaczy, że w procesie tworzenia prawa udział biorą również obywatele. Według polskiego ustawodawstwa obywatele mają prawo inicjatywy ustawodawczej, działalności lobbingsowej oraz brania udziału w konsultacjach publicznych. Jednakże istnienie w prak-

tyce w Polsce społecznego modelu tworzenia prawa wymaga oddzielnego badania.

Poprawiać proces tworzenia prawa można bardzo długo, ale bez poprawy tworzenia odpowiedniej polityki, nie da to żadnego rezultatu. Dlatego, oprócz proceduralnych i technicznych zasad tworzenia prawa, obecnie więcej uwagi wymaga komponent polityczny tego procesu. Wspierając myśl J. Wróblewskiego, że prawodawstwo jest skutkiem celowej działalności ustawodawcy, która zależy od celu, wyznawanego przez niego, od jego wiedzy o sposobach jego osiągnięcia, należy pomyśleć o sposobach poprawy profesjonalizmu i odpowiedzialności przedstawicieli władzy publicznej. Dziś podmiotów inicjatywy ustawodawczej jest wiele, istnieje wiele form udziału obywateli w procesie tworzenia prawa, ale ostateczne decyzje przyjmuje władza. W związku z tym proces poprawy jakości prawa należy kontynuować w kierunku poprawy jakości decyzji politycznych, których podstawą powinny stać się interesy społeczne.

Dziś polityka tworzenia prawa jest uważana za dyscyplinę naukową niezbędną do szkolenia prawników. Prawie w ogóle nie mówi się, że taka dyscyplina jest potrzebna do szkolenia politologów. Podczas gdy politolodzy analizując decyzje i działania polityków, w tym przedstawione przez nich projekty aktów prawnych, nie mogą uniknąć takich doniosłych kwestii jak: przyczyny pojawienia się projektu aktu prawnego; czynniki, które wpłynęły na jego treść; wartości w nim zawarte; stopień uzasadnienia nowych reguł dla stosunków w społeczeństwie, itp. To wszystko odnosi się do polityki tworzenia prawa. Aby rozumieć i analizować działania władzy ku zapewnieniu potrzeb i interesów społeczeństwa, politolodzy powinni również studiować politykę tworzenia prawa.

STRESZCZENIE

W niniejszym artykule poddano analizie prace polskich prawników, którzy uważają, że tworzenie prawa ma podstawę polityczną. Według nich jakość prawa zależy od polityki, która towarzyszy temu procesowi. Politykę tworzenia prawa rozumie się jako jeden z rodzajów polityki społecznej, jako program i działalność władz publicznych w zakresie tworzenia prawa. Udowodniono, że polityka tworzenia prawa powinna być przedmiotem analizy nie tylko prawników, a również politologów, którzy powinni szukać mechanizmy poprawy podstaw polityki, od której w dużej mierze zależy znaczenie i rola prawa.

Oksana Kukuruz

**POLICY OF LAW-CREATION IN PUBLICATIONS OF POLISH LAWYERS:
POLITICAL SCIENCE ASPEKTS**

The author analyzes the publications of polish lawyers, who considered, that law-creation has a political basis. According to them, quality of law depends on a politics and public policy that accompany this process. The policy of law-creation interpreted as one of types of public policy, as the program and activity of public authorities in the sphere of law-creation. The author proves that policy of law-creation must be object of analysis not only lawyers, but also political scientists, who should look for mechanisms of improvement basis of policy, which influence on meaning and role of law.

KEY WORDS: *politics, policy, policy of law, policy of law-creation, legislative policy, models of law-creation*

Bibliografia

- Biernat T., *Polityka prawa a model edukacji prawniczej*, Kraków 2008.
- Biernat T., Zirk-Sadowski M. (red.), *Politics of law and legal policy: between modern and post-modern jurisprudence*, Warszawa 2008.
- Goetz K., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, SprawnePaństwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2005, [http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf/\\$FILE/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf/$FILE/Stanowienie_prawa_w_Polsce_raport.pdf).
- Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994.
- Leszczyński L., *Podejmowanie decyzji prawnych. Tworzenie i stosowanie prawa*, Zamość 2003.
- Łopatka A., *Kryteria jakości prawa*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996.
- Łopatka A., *Ogólne założenia polityki legislacyjnej PRL*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 1 (311).
- Petrażycki L., *Wstęp do nauki polityki prawa*, przeł. Wiktor Leśniewski, posł. Jerzy Kowalski, Warszawa 1968.
- Petrażycki L., *Wstęp do nauki prawa i moralności. Podstawy psychologii emocjonalnej*, oprac. Jerzy Lande, wstęp Tadeusz Kotarbiński, posł. Leon Kurowski, Warszawa 1959.
- Piąta Debata Tocqueville’owska. Kryzys tworzenia prawa w Polsce. W poszukiwaniu kierunków reform*, Centrum Myśli Polityczno-Prawnej im. Ale-

xisa de Tocqueville'a na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, grudzień 2011, <http://centrummysli.pl/wp-content/uploads/2012/09/V-Debata-Tocquevilleowska.pdf>.

Piotrowski R. *Efektywność stanowienia prawa, system wymiaru sprawiedliwości i praw konsumenta warunkiem sprawnego państwa*, Ekspertyza, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Ekspertyzy_aktualizacja_SRK_1010/Documents/Ekspertyza_dr_Piotrowskiego_PRAWO_12012011.pdf.

Podgórecki A., *Tworzenie prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 12 (370).

Podgórecki A., *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957.

Wronkowska S., *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2.

Wróblewski J., *Podstawowe problemy tworzenia prawa (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 7 (413).

Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.

Кукуруз О., *Політичні чинники створення права: сучасні тенденції в Україні та Польщі*, „Studia Politologica Ucraino-Polona”, ФОР Свенок О.О., Житомир–Київ–Краків 2014, Вип. 4.