Klaudia Zawisłak¹

Inspiracja ustawodawcza w polskim procesie legislacyjnym

Słowa kluczowe: inspiracja ustawodawcza, inicjatywa ustawodawcza, proces legislacyjny, ustawa, etap prelegislacyjny

Keywords: legislative inspiration, legislative initiative, legislative process, the bill, pre – legislative stage

Streszczenie

Instytucja inicjatywy ustawodawczej jest kluczowym elementem procesu legislacyjnego, bowiem to ona rozpoczyna prace legislacyjne, których efektem końcowym ma być uchwalenie ustawy. Pojęcie to zostało szczegółowo omówione w doktrynie prawa konstytucyjnego, dlatego w niniejszym artykule zwrócono szczególną uwagę na etap prelegislacyjny, który nie jest tak szeroko analizowany w nauce prawa. Podjęto próbę rozróżnienia pojęcia inspiracji ustawodawczej od inicjatywy ustawodawczej. W tym celu zastosowano metodę dogmatyczno – prawną, polegającą na analizie przepisów prawnych. Na podstawie przepisów konstytucyjnych wskazano podstawowe cechy inicjatywy ustawodawczej, a na podstawie przepisów różnych ustaw określono jakie podmioty i w jaki sposób mogą próbować inspirować właściwe organy do wniesienia projektu ustawy do Sejmu.

Summary

Legislative inspiration in the Polish legislative process

The institution of legislative initiative is a key element of the legislative process, because it starts legislative works. This concept has been widely discussed in the doctrine of con-

¹ Autorka jest doktorantką w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. E-mail: klaudia.zawislak@gmail.com.

stitutional law and it is a reason why in this article has been paid special attention to the pre-legislative stage. An attempt was made to distinguish the concept of the legislative inspiration from the legislative initiative. Basic features of a legislative initiative have been identified on the basis of constitutional provisions. Entities and ways to inspire the relevant bodies (which are able to bring a draft of the bill to the Sejm) have been determined under the provisions of various laws.

Proces legislacyjny to nie tylko skomplikowana procedura prawna, której celem jest zmiana obowiązującego systemu prawnego przez uchwalenie ustawy, ale to także efekt zachodzących w społeczeństwie zmian i oddziaływania trendów politycznych na podmioty mogące formalnie rozpocząć prace legislacyjne. W literaturze wyróżnia się dwa pojęcia ściśle związane ze sferą przygotowawczą w procesie legislacyjnym tj. inicjatywę ustawodawczą oraz inspirację ustawodawczą. O ile pojęcie inicjatywy ustawodawczej, a w zasadzie prawa do inicjatywy ustawodawczej, nie wywołuje większych kontrowersji doktrynalnych², o tyle pojęcie inspiracji ustawodawczej nie zostało dotychczas dogłębnie przeanalizowane i może budzić wątpliwości. Dlatego w niniejszym artykule została podjęta próba przejrzystego rozróżnienia tych pojęć ze szczególnym uwzględnieniem charakterystyki inspiracji ustawodawczej przedstawionej na podstawie wybranych przepisów funkcjonujących w polskim systemie prawnym. W pierwszej kolejności zostanie przedstawiona instytucja inicjatywy ustawodawczej, a w dalszej części pracy, szerszej analizie zostanie poddane pojęcie inspiracji ustawodawczej.

Inicjatywa ustawodawcza jest pojęciem zawartym w art. 118 Konstytucji RP. Definicje tego konstytucyjnego pojęcia, tworzone przez wielu autorów, w zdecydowanej większości są ze sobą tożsame i można je sprowadzić do stwierdzenia, iż inicjatywa ustawodawcza oznacza prawo wnoszenia do Sejmu projektu ustawy przez określone podmioty ze skutkiem prawnym, polegającym na wszczęciu postępowania ustawodawczego³.

² M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 9.

³ M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 11.

Ponadto L. Garlicki zwraca szczególną uwagę na zobowiązanie Sejmu do rozpatrzenia projektów ustaw w konkretnej procedurze⁴, co jest cechą odróżniającą inicjatywę ustawodawczą od różnego rodzaju apeli i postulatów kierowanych do Sejmu. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż nie oznacza to obowiązku Sejmu do uchwalenia ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez wnioskodawców czy w ogóle jej uchwalenia, a jedynie rozpatrzenia projektu ustawy zgodnie, z wymaganą przepisami prawa, procedurą. Zatem Sejm może projekt ustawy uchwalić w kształcie wnioskowanym przez projektodawców, może również wnieść do projektu ustawy poprawki, a także może projekt ustawy odrzucić i tym samym zakończyć jego procedowanie w parlamencie.

Kolejną cechą, na którą należy zwrócić uwagę przy omawianiu instytucji prawa do inicjatywy ustawodawczej jest zamknięty katalog podmiotów, które posiadają owe prawo. Obecnie – pod rządami Konstytucji z 1997 r. – prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje wyłącznie posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej, Radzie Ministrów oraz grupie, co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu⁵. Należy także zaznaczyć, że nie jest dopuszczalnym, aby zakres podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu ustawy do Sejmu został w jakikolwiek sposób zmieniony, w drodze innych niż ustawa zasadnicza, aktów prawnych⁶. Ponadto w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na równość tych podmiotów w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie. Bez względu na podmiot wnoszący projekt

⁴ L. Garlicki, *Uwaga do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 12. Podobny, lecz nie identyczny pogląd wyraża P. Winczorek twierdząc że „inicjatywa ustawodawcza polega na prawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy (...) z takim skutkiem, że jeżeli projekt odpowiada wymaganiom Konstytucji i innych przepisów prawa, należy nadać mu bieg ustawodawczy” – P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 254.

⁵ Art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej enumeratywnie wymienia podmioty uprawnione do rozpoczęcia procesu ustawodawczego. W doktrynie zwraca się uwagę, iż kolejność wymienianych podmiotów nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia prawa.

⁶ L. Garlicki, op.cit., s. 13. Wątpliwości może jednak budzić doprecyzowanie liczby posłów, mogących wnieść inicjatywę ustawodawczą, w akcie wewnętrznym Sejmu tj. w Regulaminie. Więcej na ten temat w P. Chybalski, *komentarz do art. 118*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 468.

ustawy, zasadą ma być brak jakichkolwiek preferencji dla poszczególnych inicjatyw ustawodawczych w toku prac parlamentarnych⁷.

W odróżnieniu od, niebudzącej większych kontrowersji w doktrynie, inicjatywy ustawodawczej pojęcie inspiracji ustawodawczej nie jest już tak oczywiste. Już samo nazewnictwo nastrocza rozbieżności w literaturze. Zdaniem L. Garlickiego inspiracja ustawodawcza polega na „sygnalizowaniu potrzeby przyjęcia określonych regulacji ustawodawczych podmiotom uprawnionym do wykonywania inicjatywy ustawodawczej”⁸. Nieco inny pogląd przedstawia A. Szmyt, który uważa, że wszelkie inspiracje, postulaty i motywacje związane ze wszczęciem procedury legislacyjnej powinno określać się mianem „inicjatywy ustawodawczej”, natomiast pojęcie „prawo do inicjatywy ustawodawczej” powinno dotyczyć jedynie podmiotów konstytucyjnych i czynności, jakie mogą powziąć na podstawie art. 118 Konstytucji RP⁹. Ponadto, w doktrynie prezentowany jest także inny pogląd, dotyczący tej samej kwestii, który rozróżnia „inicjatywę ustawodawczą w ścisłym tego słowa znaczeniu” oraz „inicjatywę ustawodawczą w szerokim rozumieniu”¹⁰. Pierwsze określenie dotyczy sytuacji, gdy organ konstytucyjny, uprawniony na podstawie art. 118 Konstytucji RP, wnosi projekt ustawy. Definicja ta wydaje się być tożsama z pojęciem „prawo do inicjatywy ustawodawczej” zaproponowanym przez A. Szmyta. Z kolei „inicjatywa ustawodawcza w szerokim rozumieniu” oznacza wszelkie działania polityczne, wywieranie nacisków czy inspirowanie organów konstytucyjnych do rozpoczęcia procesu legislacyjnego poprzez wniesienie projektu ustawy do Sejmu. Nie wydaje się jednak za zasadne określanie mianem inicjatywy ustawodawczej różnego rodzaju

⁷ Warto w tym miejscu wspomnieć o zagadnieniu wyłączności inicjatywy ustawodawczej. Rada Ministrów zgodnie z art. 221 Konstytucji jako jedyny podmiot posiada kompetencje do wnoszenia projektów ustaw dotyczących, ogólnie ujmując, sfery budżetowej państwa. Ponadto art. 121 Konstytucji tworzy pewną wyłączność dla RM w postaci możliwości zgłaszania projektów ustaw w trybie pilnym, co skutkuje przyspieszeniem prac legislacyjnych. Jednakże regulacja ta nie tyle dotyczy kompetencji RM, a jest swego rodzaju „uprzywilejowaniem proceduralnym”.

⁸ L. Garlicki, op.cit., s. 12.

⁹ A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2, s. 99.

¹⁰ J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakoś prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 12.

wydarzeń zmierzających dopiero do wniesienia projektu ustawy do Sejmu. Wszelkie motywacje stanowią część prac przygotowawczych i należy je utożsamiać z pojęciem inspiracji ustawodawczej. Zatem rozróżnienie inicjatywy ustawodawczej od pojęcia inspiracji ustawodawczej nie powinno nastroczać większych problemów, jeśli będziemy mieć na względzie regulację zawartą w art. 118 Konstytucji oraz zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do wszczęcia procesu legislacyjnego.

W świetle dotychczasowych uwag rodzi się bardzo ważne pytanie: czym dokładnie jest inspiracja ustawodawcza oraz kto i w jaki sposób może zasygnalizować piastunom kompetencji inicjatywy ustawodawczej potrzebę wszczęcia prac legislacyjnych nad konkretnym projektem ustawy. Z uwagi na jednoznaczność regulacji konstytucyjnych w kwestii podmiotów posiadających prawo do inicjatywy ustawodawczej oraz brak jakichkolwiek wytycznych w przepisach ustawy zasadniczej, które mogłyby wskazywać na inne podmioty uprawnione do inicjowania postępowania ustawodawczego, odpowiedzi należy poszukiwać nie tylko w całym systemie prawnym, ale także w wydarzeniach, które mają wpływ na kształt polskiej legislacji.

Za inspirację ustawodawczą należałoby uznać wszelkie działania zmierzające dopiero do wniesienia projektu ustawy do Sejmu. Biorąc pod uwagę, jaki charakter mogą mieć te wydarzenia, wydaje się uzasadnionym, aby ze względu na różnorodność inspiracji ustawodawczej wyodrębnić jej dwa oblicza, tzn. stronę mniej zinstytucjonalizowaną, czyli różnego rodzaju imponderabilia, które stają się bodźcem, impulsem, motywacją do konkretnych działań legislacyjnych oraz stronę bardziej formalną, urzędniczą – określoną przez prawo¹¹. Na potrzeby niniejszego artykułu pierwszy przypadek może być określany mianem „inspiracji ustawodawczej nieformalnej”, a zatem a contrario druga odsłona tego zagadnienia to „inspiracja ustawodawcza formalna”.

W pierwszym przypadku określenie „inspiracji ustawodawczej nieformalnej” wiąże się z m.in. nastrojami społecznymi, zmieniającą się polityką krajową i międzynarodową, nieprzewidywalnymi wydarzeniami. Ten rodzaj inspiracji nie jest uregulowany przez normy prawne i przybiera kształt bardziej polityczny.

¹¹ L. Garlicki zauważa, iż „inspiracja ta może mieć charakter nieformalny (i wtedy wykonywana jest często metodami politycznymi) bądź też może stanowić przewidzianą prawem formę działania określonych podmiotów”, L. Garlicki, op.cit., s. 12.

Inspiracją do wszczęcia procedury ustawodawczej może być długotrwały nacisk i towarzyszące temu systematyczne alarmowanie o potrzebie konkretnych regulacji. Przykładem takiej inspiracji jest działalność Polskiego Związku Działkowców, który przez wiele lat postulował uregulowanie kwestii rodzinnych ogrodów działkowych. Dopiero ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych określiła prawa i obowiązki działkowców oraz zakładanie, funkcjonowanie i likwidację tych ogrodów w kraju¹². Inspiracją mogą być także postulaty jednego człowieka, cieszącego się autorytetem i powszechnym uznaniem. W 2011 r. na skutek wieloletnich działań W. Bartoszewskiego, posłowie wnieśli inicjatywę ustawodawczą i podjęto prace nad projektem ustawy określającej cel i zakres wykorzystania oraz sposób udzielenia dotacji z budżetu państwa, dla Fundacji Auschwitz-Birkenau. W rezultacie 18 sierpnia 2011 r. ustawa została uchwalona¹³.

Inspiracją mogą też być zjawiska nagłe, niemożliwe do przewidzenia i niezależne od ludzkiej woli. Zazwyczaj wszelkiego rodzaju wypadki i katastrofy naturalne przyczyniają się do próby utworzenia bądź zmienienia regulacji prawnych. Katastrofa budowlana, która miała miejsce w Katowicach 28 stycznia 2006 r. była bezpośrednim powodem nowelizacji prawa budowlanego¹⁴. Celem przewodnim wprowadzenia nowych przepisów było zwiększenie bezpieczeństwa budynków, zwłaszcza wielkopowierzchniowych. Podobne działania zostały podjęte po powodzi w 2010 r. Aby ułatwić minimalizację szkód spowodowanych przez żywioł oraz w możliwy sposób pomóc osobom przez niego dotkniętym została uchwalona specjalna ustawa¹⁵.

W tym miejscu należy także zauważyć dość nowatorskie podejście do procesu inicjowania ustawy, jakie przedstawił Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego J. Gowin, ogłaszając konkurs na opracowanie propozycji założeń nowych regulacji w obszarze szkolnictwa wyższego¹⁶. W zaprosze-

¹² Ustawa z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. 2014, poz. 40).

¹³ Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o dotacji dla Fundacji Auschwitz-Birkenau przeznaczonej na uzupełnienie Kapitału Wieczystego (Dz.U. 2011, poz. 224).

¹⁴ Ustawa z 10 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007, poz. 665).

¹⁵ Ustawa z 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz.U. 2010, poz. 835).

¹⁶ Komunikat Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 23 lutego 2016 r. ustanowieniu przedsięwzięcia popod nazwą „Ustawa 2.0 – Założenia systemu szkolnictwa wyższego” (M.P. 2016, poz. 191).

niu do udziału w tym przedsięwzięciu minister pisał, że „Efekty konkursu (...) posłużą jako punkt wyjścia do następnego etapu prac, czyli zaplanowanego na rok 2017 cyklu konferencji, które złożą się na Narodowy Kongres Nauki. W toku debat kongresowych ustawa powinna uzyskać finalny kształt, a następnie trafić do prac legislacyjnych, tak aby wejść w życie od roku akademickiego 2018/2019”¹⁷. W tym przypadku ciężko zdecydować kto jest inicjatorem zmian w prawie o szkolnictwie wyższym. Z jednej strony inspiratorem inicjatywy ustawodawczej jest minister, ponieważ to on ogłosił potrzebę nowej ustawy i zorganizował konkurs w tym celu. Jednakże, z drugiej strony, rzeczywistymi podmiotami, które proponują konkretne regulacje i wytyczają kierunek zmian, są przedstawiciele środowisk akademickich.

Na uwagę zasługują efekty prac think tanków, czyli „niezależnych ośrodków badawczych typu non – profit, które poprzez wykorzystanie wiedzy ekspertów dążą do wywierania wpływu na proces decyzyjny w sferze publicznej”¹⁸. Think tanki opracowując różnego rodzaju raporty, analizują m.in. stan prawny w konkretnej dziedzinie. Bardzo często wnioski wypływające z takich raportów są wykorzystywane w sferze stanowienia prawa. Jak zauważa P. Krygiel „warto wspierać rozwój think tanków w Polsce, ponieważ im więcej mamy niezależnych (...) silnych merytorycznie ośrodków badawczych, tym wyższa jest jakość i większy wybór rekomendacji, które mogą trafiać na biurka osób podejmujących kluczowe decyzje w polityce i biznesie”¹⁹.

Choć niniejszy artykuł w swej treści skupia się głównie na inspiracji ustawodawczej, czyli działaniu inicjującym proces powstawania prawa, to należy także zauważyć, że ta inspiracja może również odnosić się do już wniesionych projektów ustaw. Wielokrotnie odnotowujemy zmianę kierunku podjętych prac legislacyjnych ze względu na negatywną reakcję obywateli. Reakcja ta może przyjąć charakter masowy np. społecznego protestu, mającego na celu wstrzymanie procedowania określonej ustawy. Może się też zdarzyć, iż protestują-

¹⁷ <http://www.nauka.gov.pl/ustawa-2-0-informacje/zaproszenie-do-udzialu-w-konkursie.html> (10.06.2017).

¹⁸ W. Ziętara, *Istota think tanks*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio K, 2009, vol XVI, s. 181.

¹⁹ P. Krygiel, *Polska scena think tanków w świetle Global Go To Think Tank Index*, <http://www.sobieski.org.pl/komentarz-is-160/#return-note-8368-4> (10.06.2017).

cy będą dążyli do zmiany obowiązujących regulacji prawnych lub będą żądali wszczęcia procedury ustawodawczej celem uchwalenia nowego prawa²⁰.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku „inspiracji ustawodawczej formalnej”, zwanej także w literaturze „prawem do inspiracji ustawodawczej”²¹. Tutaj już nie tylko inspiracja jest uznawana za impuls, bodziec do działania, ale także jest ona w pewien sposób ujęta w ramy prawne. Istnieją podmioty, które na podstawie odrębnych przepisów prawa, posiadają kompetencje do oddziaływania na organy mogące wnieść do Sejmu projekt ustawy. Wśród podmiotów, które mogą z takim oddziaływaniem występować, w pierwszej kolejności należy wskazać organy konstytucyjne tj. Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższą Izbę Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Organem, który może oddziaływać na podmioty, mogące wnieść do Sejmu projekt ustawy jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej Prezes SN). Sąd Najwyższy jest to wyjątkowy organ władzy sądowniczej, który został powołany w celu zapewnienia zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych. Cel ten jest osiąganym przez nadzór judykacyjny, który może być realizowany tylko w drodze rozpoznawania kasacji lub innych środków odwoławczych²². W swojej działalności SN, mimo że jest przedstawicielem władzy sądowniczej, ma również wpływ na władzę ustawodawczą. Zgodnie z art. 5 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym „Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przedstawia właściwym organom uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Jak zauważa M. Zbrojewska, chodzi o takie nieprawidłowości lub luki, których usunięcie powinno nastąpić niezwłocznie, ze względu na negatywne konsekwencje dla systemu prawnego RP, które

²⁰ W ciągu ostatnich lat można zauważyć wzrost aktywności obywateli w kwestii wyrażania negatywnego stanowiska wobec nowo stanowionego prawa. Przykładem może być sytuacja z 2012 r. kiedy ówczesny Prezes RM podjął decyzję o zawieszeniu procesu ratyfikacji umowy ACTA, ze względu na liczne głosy sprzeciwu obywateli. Podobna sytuacja miała miejsce w 2016 r., kiedy pod wpływem protestu kobiet i tzw. czarnego marszu władze zrezygnowały z kontynuowania prac nad zaostreniem regulacji tzw. ustawy antyaborcyjnej.

²¹ M. Gubała, *Przykład prawa inspiracji ustawodawczej – artykuł 11a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 1, s. 54.

²² Informacja o działalności Sądu Najwyższego w 2014 r., s. 4.

mogą pojawić się w przyszłości²³. Niewątpliwie poinformowanie właściwych organów o lukach w prawie stanowi swego rodzaju inspirację ustawodawczą, gdyż to na podstawie informacji zasięgniętych od Pierwszego Prezesa SN, konkretne organy mogą podjąć odpowiednią inicjatywę ustawodawczą²⁴. Przepis ten ma na celu sygnalizowanie nieprawidłowości oraz inspirowanie właściwych organów do wszczęcia procesu ustawodawczego w celu usunięcia tych nieprawidłowości i luk w prawie²⁵. Zatem wyniki nadzoru judykacyjnego nad polskim sądownictwem mogą mieć realne przełożenie na działania parlamentarne.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest zobowiązany do corocznego złożenia Prezydentowi RP, Krajowej Radzie Sądownictwa, Sejmowi i Senatowi informacji o działalności Sądu Najwyższego oraz o wynikających z niej istotnych problemach²⁶. Ponieważ do SN trafiają sprawy z całego kraju dotyczące różnych gałęzi prawa, Pierwszy Prezes SN ma najszerszą wiedzę o problemach związanych z funkcjonowaniem sądownictwa i sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Dzięki tej corocznej informacji Pierwszy Prezes SN ma możliwość przedstawienia tych problemów i zainspirowania Prezydenta RP, Sejmu bądź Senatu do podjęcia konkretnej inicjatywy ustawodawczej.

Oczywistym jest, że Sąd Najwyższy nie posiada inicjatywy ustawodawczej, ale biorąc pod uwagę wspomniane powyżej kompetencje i uprawnienia, z pewnością można stwierdzić, że SN jest piastunem prawa do inspiracji ustawodawczej i wpływa na kształt podejmowanych przez właściwe organy inicjatyw ustawodawczych.

²³ M. Zbrojewska, *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, Warszawa 2013, s. 147.

²⁴ Przykładem takiej inspiracji ustawodawczej Pierwszego Prezesa SN na podstawie art. 5 ustawy o SN była ustawa z 20 lipca 2010 r. o zmianie ustawy kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks postępowania karnego oraz ustawy kodeks karny skarbowy w zakresie stosowania przez SN tymczasowego aresztowania (art. 263 k.p.k.) oraz podstaw do wnoszenia kasacji (art. 523 k.p.k.).

²⁵ W. Wróbel, *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 75–89.

²⁶ Zgodnie z art. 4 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2016, poz. 1254).

Źródłem inspiracji dla właściwych organów jest także Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z art. 5 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, TK sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto Prezes TK może zwrócić się z do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji. Takie uprawnienie jest wyrazem powierzonego TK prawa do inspiracji ustawodawczej.

Również orzecznictwo Trybunału stanowi źródło inspiracji dla właściwych organów. W polskim systemie kontroli konstytucyjności przyjmuje się, że konsekwencją niezgodności całego aktu lub konkretnej normy z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą nie jest jego nieważność *ex tunc*, ale tylko wadliwość²⁷. W takim przypadku jednoznacznym skutkiem jest konieczność podjęcia prac ustawodawczych w celu przywrócenia prawidłowości funkcjonowaniu systemu prawnego oraz jego jednolitości²⁸. TK nie posiada środków służących zobowiązaniu właściwych organów do wniesienia inicjatywy ustawodawczej, jednak może wskazywać, poprzez treść swoich orzeczeń, kierunek koniecznych zmian w przepisach obowiązujących²⁹.

Ponadto Trybunał na podstawie art. 13 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK³⁰, jest zobowiązany do przedstawienia Sejmowi i Senatowi corocznej informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału. Jest to okazja dla Prezesa TK do osobistego przedstawienia, podczas posiedzenia Sejmu i Senatu, problemów wynikają-

²⁷ <http://trybunal.gov.pl/o-trybunale/trybunal-konstytucyjny-w-polsce/nastepcza-kontrola-norm> (10.06.2017).

²⁸ W ramach przyjętej w TK klasyfikacji skutków wyroków Trybunału dla prawodawcy z wyroku może wynikać, że jest koniecznym, wskazanym bądź zalecanym, aby prawodawca wprowadził określone zmiany w prawie – więcej w: Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r., s. 75.

²⁹ Zgodnie z Informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. Senat podjął 4 inicjatywy ustawodawcze mające na celu wykonanie wyroków TK, a Rada Ministrów wystąpiła z takimi 6 projektami.

³⁰ Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 2072).

cych z nieprawidłowości w prawie i zaproponowania podjęcia przez Izby prac legislacyjnych mających na celu naprawienie tych uchybień.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, iż przez swoją działalność wpływa on na kształt polskiego prawodawstwa i inspirowanie właściwe organy do podejmowania konkretnych inicjatyw ustawodawczych.

Jednym z organów publicznych, który niewątpliwie poprzez swoją działalność wpływa na kształt polskiego prawodawstwa, jest również Najwyższa Izba Kontroli (dalej NIK). Konstytucja RP daje NIK konstytucyjną gwarancję niezależności od władzy wykonawczej, reguluje zakres uprawnień kontrolnych NIK oraz wymienia obowiązki Izby wobec Sejmu³¹. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, co oznacza, że dysponuje najszerszymi kompetencjami w ramach powierzonej jej funkcji³². NIK nie posiada kompetencji władczych, ale środki kontrolne, którymi dysponuje, mogą być wykorzystywane w procesie tworzenia prawa³³.

Konstytucja RP w art. 204 ust. 2 oraz ustawa o NIK w art. 7 ust. 1a³⁴, nakładają na Najwyższą Izbę Kontroli obowiązek przedstawiania Sejmowi RP corocznego sprawozdania ze swojej działalności. NIK w sprawozdaniu zamieszcza pełny wykaz wniosków pokontrolnych, które stanowią obfity materiał informacyjny m.in. o stanie prawa. NIK nie posiada prawa do inicjatywy ustawodawczej, w związku z tym nie może występować z projektami ustaw. Dlatego formułuje wnioski, które są przedkładane Sejmowi w informacjach o wynikach kontroli. Kompleksowy wykaz wniosków *de lege ferenda* jest zamieszczany w corocznym sprawozdaniu NIK³⁵. W trakcie prezentowania na posiedzeniu Sejmu sprawozdania z działalności, Prezes NIK ma okazję

³¹ Art. 202–204 Konstytucji RP.

³² M. Stębel, *Komentarz do art. 202*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243...*, s. 1364.

³³ T. Górzyńska, *Wpływ instytucji nieposiadających inicjatywy ustawodawczej na proces prawotwórczy*, [w] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 48.

³⁴ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 2015, poz. 1096).

³⁵ Zgodnie z corocznymi Sprawozdania z działalności NIK – w 2015 r. zostało sformułowanych 87 wniosków *de lege ferenda*, z których 68 odnosiło się do zmiany przepisów rangi ustawowej, a 19 dotyczyło zmian w przepisach rozporządzeń; w 2014 r. takich wniosków było 75; w 2013 r. – 78; w 2012 r. – 65 z których 50 odnosiło się do zmiany

osobiście zwrócić uwagę na najważniejsze problemy i potrzeby legislacyjne, które zostały ujawnione w trakcie kontroli. Niewątpliwie taki rodzaj działalności jest formą wpływania na decydentów w kwestii podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej i można nazwać ją mianem wypełniania uprawnień do inspiracji ustawodawczej.

Ponadto, w art. 11a ustawy o NIK, sformułowano podstawę prawną dla Prezesa NIK do występowania do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska w sprawie wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa, które NIK sformułowała w dokumentach pokontrolnych. W przypadku uznania w stanowisku Prezesa RM potrzeby zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, określa się termin podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tych zmian oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów. Regulacja ta jest wyrazem troski o jakość polskiego prawa i ma na celu zwiększenie efektywności wykorzystania tych wniosków³⁶.

Jak zauważa J. Mazur „Najwyższa Izba Kontroli stara się wpływać na organy państwa biorące udział w tworzeniu prawa – zwłaszcza Sejm, Senat, Radę Ministrów i poszczególnych ministrów – przez wskazywanie luk w prawie, zwracanie uwagi na niewydanie na czas aktów wykonawczych lub też celowość zmiany obowiązującego prawa”³⁷. Przedstawiciele NIK aktywnie współpracują z Sejmem³⁸. Każdego roku uczestniczą w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych, gdzie mogą zaprezentować wyniki przeprowadzonych kontroli oraz udzielają wyjaśnień odnośnie tych kontroli³⁹. Z punktu widzenia prawa do inspiracji ustawodawczej ważne jest także, że przedstawiciele NIK bardzo często zgłaszają opinie do poselskich inicjatyw ustawodawczych. Taka aktywność, w pracach komisji nad projektami ustaw, jest również formą korzystania z prawa do inspiracji ustawodawczej.

przepisów rangi ustawowej, a 11 dotyczyło zmian w przepisach rozporządzeń, pozostałe 4 dotyczyły brakujących rozporządzeń.

³⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (druk sejmowy nr 1349 wpłynął 3 października 2008 r.), s. 2.

³⁷ J. Mazur, *Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 2, s. 25.

³⁸ Zgodnie z art. 170 ust. 2 Regulaminu Sejmu, Prezes NIK ma obowiązek uczestnictwa w posiedzeniu Sejmu, a w razie niemożności wzięcia udziału w posiedzeniu, może delegować swoich upoważnionych zastępców.

³⁹ J. Mazur, op.cit., s. 16.

Mimo, że odrębne przepisy nie dają NIK możliwości nawiązania stałej współpracy z właściwymi organami do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, przedstawiciele NIK starają się drogą polityczną, dyplomatyczną zacieśniać współpracę w celu wpływania na kształt i treść wnoszonych inicjatyw. Po rozmowach kierownictwa NIK z Prezydium Senatu podjęto decyzję o rozpoczęciu ściślejszej współpracy między oboma organami. Zadeklarowano, że na podstawie diagnozowanych na bieżąco przez NIK nieprawidłowości w systemie prawa oraz formułowanych wniosków *de lege ferenda*, Senat będzie mógł podejmować inicjatywy ustawodawcze w celu poprawienia jakości obowiązujących przepisów⁴⁰. Niewątpliwie takie działania są przejawem posiadania i wykorzystywania prawa do inspiracji ustawodawczej.

Choć Najwyższa Izba Kontroli nie posiada inicjatywy ustawodawczej w rozumieniu art. 118 Konstytucji RP, to ze względu na swoją działalność kontrolną oraz wysnuwane wnioski *de lege ferenda*, które prezentuje w informacjach pokontrolnych i corocznych sprawozdaniach przed Sejmem, można stwierdzić, że posiada ona i czynnie korzysta z prawa do inspiracji ustawodawczej⁴¹. Przez wskazywanie luk i nieprawidłowości w prawie NIK inspiruje właściwe organy do podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej RPO lub Rzecznik), to kolejny organ, który jest przykładem piastuna prawa do inspiracji ustawodawczej. Zgodnie z art. 208 Konstytucji RP Rzecznik „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”. RPO jest organem niezależnym od innych organów, niezawisłym i neutralnym politycznie. Jako organ wyjątkowo samodzielny nie został zaliczony do żadnej z władz, o których mowa w art. 10 Konstytucji – nie jest ani władzą wykonawczą, ani sądowniczą ani ustawodawczą. Rzecznik uznawany jest za organ ochrony prawa, a ściślej ujmując, ochrony obywateli. Zakres i sposób działania RPO określa ustawa, zgodnie z którą Rzecznik „może występować

⁴⁰ <http://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,6229,prezydium-senatu-i-kierownictwo-nik-o-wspolpracy.html> (10.06.2017).

⁴¹ Większości przepisów antykorupcyjnych jest wynikiem kontroli NIK i bez jej udziału nie weszłyby w życie. M.in. zmiany w kodeksie karnym dotyczące złamania tzw. umowy milczenia między korumpującym a korumpowanym, są efektem wniosków *de lege ferenda*. Więcej na ten temat: <http://www.cba.gov.pl/pl/newsy-serwisu-antykorup/2536,Inicjatywy-antykorupcyjne-NIK.html> (10.06.2017).

do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela⁴². W doktrynie, taka kompetencja jest często określana jako prawo do tzw. pośredniej inicjatywy prawodawczej⁴³. Mimo, że RPO nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej, to może występować z postulatem podjęcia takiej inicjatywy do organów, które posiadają takie uprawnienie. A zatem Rzecznik może inspirować podmioty określone w art. 118 Konstytucji RP do wniesienia inicjatywy ustawodawczej.

Kierowane przez obywateli do Rzecznika skargi dotyczą spraw z różnych dziedzin prawa, co skutkuje tym, że RPO posiada informację o istotnych problemach w całym systemie prawa. Gdy w trakcie badania skarg RPO dojdzie do wniosku, że przyczyną naruszeń wolności i praw nie jest wadliwe stosowanie prawa przez właściwy organ, lecz wadliwość samego prawa, to w takiej sytuacji, w celu usunięcia naruszeń wolności i praw, konieczna jest interwencja prawodawcza⁴⁴. Taka ingerencja może przybrać formę zaalarmowania o obowiązku wydania nowego aktu normatywnego lub konieczności nowelizacji ustawy w celu usunięcia luki w prawie.

Rzecznik posiada wiele środków wpływu na proces powstawania prawa oraz na proces jego stosowania. Na podstawie zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli dokonywanej przez Rzecznika można wywnioskować, jaki zasięg ingerowania w proces stanowienia prawa posiada RPO⁴⁵. Jak zauważyła T. Górczyńska „RPO nie tylko reaguje na skargi, ale także ingeruje w rozwiązywanie systemowe: informuje, sugeruje, proponuje, postuluje. Kieruje wystąpienia do organów, organizacji i instytucji, które naruszyły prawa i wolności”⁴⁶.

Rzecznik może inspirować określone organy do wniesienia inicjatywy ustawodawczej na różne sposoby. W corocznej Informacji dla Sejmu i Senatu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, Rzecznik sygnalizuje nieprawidłowości w sferze stanowienia

⁴² Zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2014, poz. 1648 ze zm.).

⁴³ S. Trociuk, *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Uwaga do art. 16*, Warszawa 2014, s. 95.

⁴⁴ Ibidem, s. 95.

⁴⁵ J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym. Stan prawny na 30 czerwca 2001*, Warszawa 2001, s. 53.

⁴⁶ T. Górczyńska, op.cit., s. 44.

prawa⁴⁷. Jest to nie tylko moment, kiedy RPO ma szansę wpłynąć na Sejm lub Senat i zainspirować Izbę do wszczęcia procedury ustawodawczej w konkretnym celu, ale także RPO może poinformować ile razy w danym roku wystąpił do organów posiadających inicjatywę ustawodawczą z wnioskiem o wniesienie takiej inicjatywy w celu usunięcia sygnalizowanych naruszeń⁴⁸. Brak jest przepisów, które obligowałyby taki organ do wszczęcia procedury ustawodawczej. Jak zauważa J. Świątkiewicz „Nie odnotowano dotąd podejmowania żadnych formalnych zaleceń Sejmu lub Senatu skierowanych np. do rządu w związku ze stwierdzonymi przez Rzecznika naruszonymi prawami”⁴⁹. Mimo braku takich formalnych zaleceń Rzecznik metodami dyplomatycznymi stara się zapoczątkować współpracę z konkretnymi organami. W 2014 r. Prezydium Senatu podjęło decyzję o regularnej współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich w kwestii podejmowania przez Senat inicjatywy ustawodawczej w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, sygnalizowanych przez Rzecznika⁵⁰. Ta współpraca zaowocowała wniesieniem do Sejmu inicjatyw ustawodawczych, które stały się treścią obowiązującego prawa⁵¹.

W doktrynie istnieje rozbieżność, co do poglądu, że Rzecznik powinien ograniczać swoje działania jedynie do wystąpienia z wnioskiem do określonego podmiotu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej i nie powinien aktywnie uczestniczyć w procesie legislacyjnym. Zdaniem S. Trociuka, gdyby RPO czynnie uczestniczył w procesie prawodawczym „brałby na siebie, bez dostatecznego umocowania ustawowego, współodpowie-

⁴⁷ Obowiązek Rzecznika Praw Obywatelskich do składania corocznej Informacji dla Sejmu i Senatu ma swoje umocowanie w art. 212 Konstytucji RP. Ponadto obowiązek ten został powtórzony w art. 19 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

⁴⁸ Zgodnie z Informacjami przedstawianymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2011 r. RPO 92 razy wystąpił z wnioskiem do konkretnych organów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej; w 2012 r. takich wniosków było 151; w 2013 r. – 143, w 2014 r. – 128, a w 2015 r. – 144.

⁴⁹ J. Świątkiewicz, *op.cit.*, s. 146.

⁵⁰ <http://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,6189,senat-i-rzecznik-praw-obywatelskich-zaciesniaja-wspolprace.html> (10.06.2017).

⁵¹ Nowelizacja przepisów kodeksu karnego dotycząca tzw. czyścicieli kamienic została podjęta właśnie w ramach inicjatywy ustawodawczej Senatu z 24 lipca 2014 r., a Sejm uchwalił ustawę 10 września 2014 r.

działność za wykonywanie władzy publicznej (ustawodawczej bądź wykonawczej)”⁵². Zasadę tę potwierdzała Rzecznik E. Łętowska, która deklarowała: „nigdy nie ingeruję w proces legislacyjny i jako rzecznik bardzo skrupulatnie przestrzegam tej zasady”⁵³. Odmienne podejście prezentował Rzecznik A. Zieliński, który uważał, że wykorzystanie doświadczeń RPO już w procesie tworzenia prawa może służyć zapewnieniu właściwej jakości stanowionych przepisów⁵⁴. Obecnie można zaobserwować, iż Rzecznik Praw Obywatelskich lub delegowane przez niego osoby uczestniczą w posiedzeniach Sejmu, Senatu lub komisji parlamentarnych, jeśli projekt ustawy, który jest poddawany pod obrady budzi wątpliwości w kwestii wolności i praw człowieka i obywatela.

Biorąc po uwagę powyższe rozważania należy uznać, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest jednym z podmiotów posiadających prawo do inspiracji ustawodawczej. Dzięki posiadanym uprawnieniom RPO może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, co w wielu przypadkach skutkuje uchwaleniem ustawy. A zatem Rzecznik Praw Obywatelskich poprzez swoją działalność wpływa na kształt polskiego prawodawstwa.

Omawiając pojęcie inspiracji ustawodawczej nie sposób nie wspomnieć o innych organach i podmiotach pochodzących spoza sektora publicznego, którym przepisy prawa również przyznają szczególne uprawnienia powiązane niejako z instytucją inicjatywy ustawodawczej tj. Rada Dialogu Społecznego i lobbyści.

Rada Dialogu Społecznego (zwana dalej Radą) jest stosunkowo nowym tworem w polskim systemie prawa. Na mocy ustawy z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, utworzono Radę, jako forum trójstronnej współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej⁵⁵.

⁵² S. Trociuk, op.cit., s. 95.

⁵³ E. Łętowska, *Nieporozumienie co do społecznej roli Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 2000, s. 289.

⁵⁴ A. Zieliński, *Rola rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji przepisów konstytucji*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 117.

⁵⁵ Zgodnie z art. 1 ustawy z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. 2015, poz. 1240).

Zgodnie z art. 2 ustawy do właściwości Rady należy m.in. opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych oraz inicjowanie procesu legislacyjnego. Uprawnienie do opiniowania projektów założeń i ustaw niewątpliwie daje pole manewru dla Rady w kwestii wpływu na kształt obowiązującego prawa, jednakże znacznie ważniejszym uprawnieniem Rady jest możliwość inicjowania procesu legislacyjnego. Na podstawie art. 7 ustawy strona pracowników i strona pracodawców Rady ma prawo przygotowywania wspólnie uzgodnionych projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych oraz przekazania ich właściwemu ministrowi w celu przedłożenia Radzie Ministrów. Taki projekt Rady, zgodnie z ustawą, ma zawierać uzasadnienie wraz z oceną skutków regulacji. Nieprzyjęcie projektu przez Radę Ministrów do dalszych prac skutkuje powstaniem obowiązku po stronie właściwego ministra do przedstawienia stronie pracowników i stronie pracodawców Rady pisemnego uzasadnienia takiej decyzji. W przypadku wniesienia projektu ustawy do Sejmu z istotnymi zmianami, w uzasadnieniu projektu ustawy zamieszcza się uzasadnienie zmian. Oczywiście nie oznacza to, że Rada posiada prawo do inicjatywy ustawodawczej⁵⁶, Rada posiada jedynie prawo do inspirowania właściwych organów, w tym przypadku konkretnego ministra, do wniesienia projektu ustawy. Zatem art. 7 ustawy tworzy procedurę, dzięki której inspiracja ustawodawcza Rady jest w pewien sposób sformalizowana. Poprzez stworzenie formalnoprawnych wymogów np. obowiązek dołączenia uzasadnienia i oceny skutków regulacji do projektu, stworzony został mechanizm postępowania z impulsami i bodźcami Rady, które wpisują się w inspiracyjną sferę tworzenia prawa⁵⁷.

Uprawnienia Rady nie spełniają roli inicjatywy ustawodawczej, a jedynie wpisują się w obszar działań przygotowawczych i mogą być uznane za czynności związane z procesem legislacyjnym. Bez wątpienia, aktywność Rady w sferze tworzenia prawa może być uznana za motywację i bodźce do działania określonych organów w celu uchwalenia konkretnego aktu prawnego.

⁵⁶ J. Męcina, *Komentarz do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. W. Baran, Warszawa 2016, s. 501.

⁵⁷ M. Gubała, *Rada Dialogu Społecznego: między inspiracją a inicjatywą*, „Rzeczpospolita” z 14 września 2015 r.

Podmiotami, które mają wpływ na kształt prawa i podejmowane decyzje dotyczące prawodawstwa są także lobbysci. W leksykalnym znaczeniu „lobby” oznacza „grupę nacisku wywierającą wpływ na ciała ustawodawcze w interesie określonych warstw, grup, instytucji itd. głównie przez urabianie członków parlamentu”⁵⁸. K. Zalega definiuje to pojęcie jako „wyspecjalizowane wpływanie na proces legislacyjny, związane z »zewnętrznym« kształtowaniem procesu ustawodawczego; przekonywanie władzy ustawodawczej i wykonawczej do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych”⁵⁹. W Polsce lobbying jest instytucją dość młodą. Kwestię lobbystów reguluje ustawa z 2005 r. o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa⁶⁰. W rozumieniu art. 2 ust. 1 tej ustawy, działalnością lobbyingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Choć z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że działania lobbystów mają miejsce w trakcie stanowienia prawa, to w rzeczywistości działania te bardzo często wiążą się z etapem prelegislacyjnym i dotyczą także inspirowania właściwych organów do podjęcia prac legislacyjnych – czyli wniesienia konkretnej inicjatywy ustawodawczej do Sejmu. Celem oddziaływania na piastunów inicjatywy ustawodawczej, może być również wpływ na konkretne brzmienie przepisów objętych inicjatywą.⁶¹ Mimo, że ustawa precyzuje zakres oddziaływania lobbystów na organy władzy publicznej, oczywistym jest, że poza zakresem wskazanym w ustawie, stosowane są mniej oficjalne formy wpływania na decyzje podejmowane przez polityków np. przez spotkania z parlamentarzystami, przedstawianie wyników analiz prawniczych zleconych przez podmioty inne niż organy państwowe czy kampanie medialne⁶². Taka

⁵⁸ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, wyd. XX, Warszawa 1990, s. 306.

⁵⁹ K. Zalega, *Lobbing – problem jedynie do uregulowania?*, „Kontrola Państwowa” 2003, nr 6, s. 40.

⁶⁰ Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. 2005, poz. 1414).

⁶¹ W. J. Wołpiuk, *Lobbing a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa*, [w] *Tryb ustawodawczy a jakoś prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 237.

⁶² A. Młynarska-Sobaczewska, *Zawodowa działalność lobbyingowa, wysłuchanie publiczne i eksperci w sejmowej procedurze ustawodawczej*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radzewicz, Warszawa 2015, s. 168.

aktywność przyczynia się do inspirowania właściwych organów do wszczęcia konkretnych działań legislacyjnych w celu uchwalenia, pożądaných przez lobbystów, regulacji prawnych.

Jak zauważa P. Winczorek „Lobbing jest zjawiskiem do tego stopnia wielopostaciowym, że trudno go nawet zdefiniować zarówno naukowo, jak i (...) prawnie. Jest on czymś, czego istnienie i przejawy bardziej się intuicyjnie wy-czuwa, niż potrafi zamknąć w ścisłe ramy przepisów ustawy”⁶³. Przedmio-tem niniejszego artykułu nie jest szczegółowa analiza lobbingu i sposobu jego wykonywania, jednakże zdecydowanie należy podkreślić, że działalność lob-bingowa może stanowić dla właściwych organów inspirację do podejmowa-nia inicjatywy ustawodawczej.

Podsumowując, etap prelegislacyjny ma miejsce zawsze, ponieważ aktyw-ność legislacyjna państwa zawsze jest wynikiem jakiegoś wydarzenia, czyjejś aktywności czy natychmiastową potrzebą zmiany sytuacji prawnej. Mianem inspiracji ustawodawczej można nazwać wszystkie impulsy, motywacje i bodź-ce, które wpływają na podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu legislacyjne-go. Jak wykazano na podstawie omówionych przykładów, forma inspirowa-nia do podjęcia inicjatywy ustawodawczej jest różna i może mieć charakter np. sprawozdania, informacji, sygnalizowania naruszeń i nieprawidłowości, ale także aktywności konkretnych osób lub grup dążących do wpłynięcia na wła-ściwe organy w celu podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Należy przy tym za-uważyć, że katalog podmiotów posiadający prawo do inspiracji ustawodaw-czej, w przeciwieństwie do inicjatywy ustawodawczej, jest otwarty. Art. 118 Konstytucji jednoznacznie precyzuje, kto posiada prawo do wniesienie pro-jektu ustawy do Sejmu. W przypadku inspiracji ustawodawczej, podmiotów, które mogą inspirować właściwe organy, po pierwsze należy szukać w całym systemie prawnym, a po drugie nowo uchwalane ustawy mogą takie upraw-nienia nadawać różnym podmiotom i organom.

Literatura

Chybalski P., *komentarz do art. 118*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

⁶³ P. Winczorek, *O lobbingu bez pośpiechu*, „Rzeczpospolita” z 3 sierpnia 2004 r.

- Garlicki L., *Uwaga do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Górzyńska T., *Wpływ instytucji nieposiadających inicjatywy ustawodawczej na proces prawotwórczy*, [w] *Tryb ustawodawczy a jakoś prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.
- Gubała M., *Przykład prawa inspiracji ustawodawczej – artykuł 11a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 1.
- Gubała M., *Rada Dialogu Społecznego: między inspiracją a inicjatywą*, „Rzeczpospolita” z 14 września 2015 r.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Krygiel P., *Polska scena think tanków w świetle Global Go To Think Tank Index*, <http://www.sobieski.org.pl/komentarz-is-160/#return-note-8368-4>.
- Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
- Łętowska E., *Nieporozumienie co do społecznej roli Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Toruń 2000.
- Mazur J., *Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 2.
- Męcina J., *Komentarz do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. W. Baran, Warszawa 2016.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Zawodowa działalność lobbingsowa, wysłuchanie publiczne i eksperci w sejmowej procedurze ustawodawczej*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015.
- Stębelski M., *Komentarz do art. 202*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Szmyt A., *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2.
- Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym. Stan prawny na 30 czerwca 2001*, Warszawa 2001.
- Trociuk S., *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Uwaga do art. 16*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014.
- Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka*, [w] *Tryb ustawodawczy a jakoś prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.
- Winczorek P., *O lobbingu bez pośpiechu*, „Rzeczpospolita” z 3 sierpnia 2004 r.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 2, Warszawa 2000.
- Wołpiuk W. J., *Lobbying a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa*, [w] *Tryb ustawodawczy a jakoś prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.
- Wróbel W., *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydzia-*

- łu *Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008.
- Zalega K., *Lobbing – problem jedynie do uregulowania?*, „Kontrola Państwowa” 2003, nr 6.
- Zbrojewska M., *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, Warszawa 2013.
- Zieliński A., *Rola rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji przepisów konstytucji*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.
- Ziętara W., *Istota think tanks*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio K, 2009, vol. XVI.