

Radosław Zyzik*

**OCENA DZIAŁAŃ OPOZYCJI PARLAMENTARNEJ
Z PUNKTU WIDZENIA POLITYKI PRAWA.
ANALIZA ZJAWISKA KONTRPROJEKTÓW USTAW**

**THE ASSESSMENT OF ACTIVITY OF THE PARLIAMENTARY
OPPOSITION FROM THE PERSPECTIVE OF LEGAL POLICY.
AN ANALYSIS OF THE PHENOMENON
OF THE LEGISLATIVE COUNTER-PROPOSALS**

Abstract

The parliamentary opposition is regarded as both positive and necessary for the existence of a democratic political system. Opposition, in addition to legislative and control purposes in relation to the ruling party, has its primary objective, which is to win the next elections. So the question arises of the means of undermining the endorsement for the ruling party, of which at least some are related to the politicization of legislative procedures. The article analyzes the phenomenon of the legislative counter-proposals, which are an example of the politicization of legislation, understood as a breach of the rules and good practices of legislation in order to achieve political goals. The analysis will be carried out from a perspective of scientific legal policy, the discipline belonging to legal sciences involved in the establishment and development of conditions for the efficient creation and application of the law.

Keywords: legal policy, opposition, legislative counter-proposals

Wprowadzenie

W artykule zostanie podjęta próba analizy specyficznej formy działalności opozycji parlamentarnej, a mianowicie analiza zjawiska wysuwania kontrprojektów ustaw mających pełnić jedynie funkcje argumentów w bieżącym sporze politycznym. Celem tak zarysowanej strategii badawczej jest prześledzenie relacji pomiędzy sporem politycznym, który – nie tylko w przypadku Polski – jest zwykle bardzo gwałtowny,

* Akademia Ignatianum w Krakowie, ul. Kopernika 26, 31-501 Kraków, e-mail: radek.zyzik@gmail.com

i uregulowanymi w aktach normatywnych procedurami związanymi ze stanowieniem prawa. Analiza relacji zostanie przeprowadzona z perspektywy naukowej polityki prawa, czyli dyscypliny nauk prawnych, której celem jest wypracowanie warunków pozwalających na efektywne tworzenie i stosowanie prawa. Zanim jednak przejdziemy do właściwej analizy, należy wyjaśnić, co rozumiemy pod pojęciem opozycji parlamentarnej.

Pojęcie opozycji politycznej, a opozycja parlamentarna jest jednym z jej przykładów, jest pojęciem problematycznym, w przypadku którego trudno o jedną powszechnie akceptowaną definicję. Dla przykładu, jedna z definicji mówi, że opozycja polityczna to zorganizowany, systematyczny, ukierunkowany sprzeciw w stosunku do istniejących struktur politycznych, ekonomicznych i społecznych. Opozycja polityczna w realizacji swojego celu stara się wykorzystywać wszystkie mechanizmy instytucjonalne, które pozwalają jej na obecność na scenie politycznej i wywieranie wpływu na decyzje organów władzy publicznej (Bożyk 2006).

Na potrzeby prowadzonych analiz zawężymy jednak zakres badań do działalności opozycji parlamentarnej, którą stosunkowo łatwiej zdefiniować ze względu na jej miejsce w strukturze ustrojowej systemu politycznego. W tym celu wykorzystamy definicję zaproponowaną przez Antoniego Antoszewskiego, który stwierdził, że opozycja polityczna to „ogół ugrupowań politycznych, które nie uczestniczą w rządzie, lecz występują przeciwko prowadzonej przezeń polityce, domagając się jej korekty, zmiany lub zaniechania” (Antoszewski 1999: 118). Wypada dodać za Stefanem Bożykiem, że opozycja parlamentarna posiada powyższe cechy opozycji politycznej, a na dodatek jej cechą charakterystyczną jest „funkcjonowanie w strukturach organizacyjnych najwyższego organu przedstawicielskiego” (Bożyk 2006: 25), a więc ma możliwość bezpośredniego uczestnictwa w procesie rządzenia, głównie poprzez wywieranie określonego wpływu na realizację polityki rządu.

Tak rozumiana opozycja parlamentarna jednoznacznie sprzeciwia się polityce aktualnie rządzącej opcji politycznej, krytykuje jej zasadnicze kierunki polityki, głosuje przeciwko projektom rządowym, krytykuje już wprowadzone reformy, domagając się kolejnych zmian. Taka działalność ma im przynieść zwycięstwo w kolejnych wyborach (Bożyk 2006). Nie ma zasadniczego znaczenia, w kontekście prowadzonych badań, czy opozycja parlamentarna przyjmuje formę opozycji antysystemowej. Najważniejszą jej cechą jest przecież kontestacja polityki rządowej, która przyjmuje niekiedy formę kontrprojektów ustawodawczych.

Naukowa polityka prawa

Działalność opozycji parlamentarnej może być badana przy użyciu różnego rodzaju narzędzi wypracowanych na gruncie nauk społecznych, a niekiedy i humanistycznych. Jeśli jednak działalność partii politycznych zaczyna dotyczyć procesów legislacyjnych, to naturalnym punktem wyjścia w ocenie skuteczności, a nawet dopuszczalności takich działań, jest naukowa polityka prawa.

Polityka prawa to jedna z nauk prawnych zajmująca się badaniem procesów efektywnego tworzenia prawa, jego stosowania i działania zgodnego z dyspozycjami obowiązujących norm prawnych. W literaturze przedmiotu funkcjonuje kilka definicji, z których przynajmniej dwie zasługują na wspomnienie w kontekście podejmowanego problemu.

Pierwszą i najbardziej znaną koncepcję polityki prawa zaproponował Leon Petrażycki, twórca tej dyscypliny. Petrażycki był prawnikiem, choć jego zainteresowania badawcze obejmowały socjologię, psychologię, prakseologię, historię i wiele innych dziedzin. Naukowa polityka prawa dla Petrażyckiego była ukoronowaniem wszystkich dyscyplin prawnych, a jej zadaniem miało być opracowanie odpowiedniej podstawy naukowej, która pozwoliłaby na efektywne tworzenie i stosowanie prawa. Dla porządku należy zaznaczyć, że Petrażycki, który traktował pracę nad polityką prawa jako *opus magnum* swojej pracy badawczej, żył i tworzył na przełomie XIX i XX w. oraz w pierwszych dekadach wieku XX. W związku z tym niektóre jego propozycje mogły się już zdezaktualizować. W ich ocenie należy brać pod uwagę stan rozwoju nauk społecznych, humanistycznych i przyrodniczych w jego czasach. Petrażycki uważał, że prawo jako narzędzie kontroli i sterowania życiem jednostek, grup i całych społeczeństw powinno być tworzone w sposób, który pozwalałby na uwzględnienie aktualnych danych o człowieku, procesach podejmowania decyzji i procesach motywacyjnych, które stoją za jego konkretnymi zachowaniami. W tej koncepcji nie istniała możliwość tworzenia nowego prawa bez „konsultacji” treści aktów normatywnych z naukami o człowieku, a przede wszystkim z psychologią. Tylko tak rozumiany proces legislacyjny pozwoliłby na tworzenie skutecznego w kierowaniu życiem jednostek prawa. To jednak nie koniec warunków, które polski filozof stawiał przed aktami normatywnymi. Petrażycki uważał, że prawo ma pełnić funkcję wychowawczą, czyli nie tylko tak wpływać na zachowanie jednostek, by były one zgodne z intencją prawodawcy. Wychowawcza rola prawa wiązała się również z ograniczeniami nałożonymi na samego prawodawcę. Jego nadrzędnym celem miała być realizacja czegoś, co Petrażycki nazwał trochę górnolotnie „ideałem miłości”: „Idzie o stopniowe wyplenienie egoistycznych,

złośliwych emocjonalnych dyspozycji i przez to – samej psychicznej możliwości odpowiedniego postępowania, zabijania innych, choćby z usprawiedliwiającym epitetem «wrogów», złośliwego zadawania ran i w ogóle wyrządzenia krzywdy, o zaszczepianie, rozwój i wzmacnianie karytatywnych dyspozycji emocjonalnych i tym samym o stworzenie psychicznej konieczności odpowiedniego dobrego, miłosiernego, litościwego itp. postępowania” (Petrażycki 1985: 159–160).

Tak rozumiany proces legislacyjny stawał się zjawiskiem złożonym, polegającym na realizacji nadrzędnego celu praktycznego poprzez wspólny wysiłek prawodawcy i naukowców zajmujących się badaniem psychologicznych podstaw procesów podejmowania decyzji w przypadku wszystkich podmiotów prawa. Poza tym, kończąc już ten pobieżny opis złożonej koncepcji naukowej polityki prawa autorstwa polskiego filozofa, należy dodać, że Petrażycki twierdził, że prawo jest szczególnym rodzajem emocji obowiązku, a podstawową nauką pozwalającą zrozumieć, jak prawo działa, miała być psychologia. Już na pierwszy rzut oka widać, że ta koncepcja naukowej polityki prawa wiązała się z przyjęciem mocnych założeń ontologicznych, epistemologicznych i aksjologicznych (Petrażycki 1968; Petrażycki 2002; Petrażycki 1959), co z kolei wpływa na niski stopień jej przydatności w analizie praktyki stosowania prawa i jego relacji do walki politycznej. Nie ulega wątpliwości więc, że ta wersja polityki prawa, nazywana w doktrynie teorii prawa maksymalistyczną, nie jest łatwo operacjonalizowalna. A ponadto, w kontekście prowadzonych w tej pracy analiz, może okazać się problematyczna.

Drugą, choć mniej wpływową, to jednak o wiele łatwiejszą do wykorzystania koncepcję naukowej polityki prawa przedstawił Adam Podgórecki, wybitny polski socjolog prawa. W jego koncepcji polityka prawa jest praktyczną nauką społeczną (stosowaną socjologią prawa), której podstawowym zadaniem jest opracowywanie warunków skutecznego wpływu prawa na zachowania społeczne (Podgórecki 1974; Podgórecki 1971). Racjonalny podmiot (racjonalność rozumiana jest w sensie racjonalności instrumentalnej) w procesie tworzenia prawa wykorzystać musi trzy zestawy zasad efektywnej legislacji: 1) zasady legislacyjne, 2) zasady kodyfikacyjne i 3) zasady techniki kodyfikacyjnej (Podgórecki 1957).

Celem zasad legislacyjnych jest efektywność aktu normatywnego jako całości. Ich stosowanie w procesie tworzenia prawa pozwala na rzetelne uzasadnienie formy i treści aktu normatywnego. Punktem wyjścia jest właściwe zrozumienie i zidentyfikowanie wszystkich istotnych cech zastanego stanu faktycznego, który prawodawca chce zmienić poprzez uchwalenie nowego prawa. Następnie, jeśli odpowiednio przepracowany zostanie pierwszy etap, należy wybrać środki, które w sposób najbardziej efektywny pozwolą na osiągnięcie zakładanego przyszłego,

pożądanego stanu faktycznego. Podgórecki podnosi ważną kwestię, która nie zawsze doceniana jest w trakcie badania procesów legislacyjnych, a która ma znaczenie również z punktu widzenia celów tej pracy. Mianowicie, każdy prawodawca powinien w sposób rzetelny identyfikować i rozumieć spór aksjologiczny występujący w danej sytuacji. Ta cecha dobrego procesu legislacyjnego jest szczególnie istotna w przypadku walki politycznej. Ponadto, należy przewidywać skutki planowanego aktu normatywnego, ale nie tylko skutki prawne, ale również – w miarę możliwości – skutki w sferze wartości, społeczne, ekonomiczne etc. Po wprowadzeniu w życie nowego prawa i odpowiednim okresie jego obowiązywania należy przestudiować jego rezultaty, te zamierzone i niezamierzone, w kontekście zakładanych wcześniej celów (Podgórecki 1974: 243).

Zasady kodyfikacyjne mają inną naturę i mają pomóc w realizacji innych celów. Ich zadanie jest precyzyjniej określone, ponieważ proponują warunki tworzenia jasnego, precyzyjnego i spójnego prawa. W doktrynie teorii prawa najłatwiej odnaleźć zasady kodyfikacyjne, przyglądając się metodom wykładni prawa, ponieważ te drugie stanowią ich lustrzane odbicie. Mówią, jak należy interpretować prawo, ponieważ zakłada się, że ustawodawca w sposób racjonalny (zgodnie z zasadami kodyfikacyjnymi) je tworzył. Już na pierwszy rzut oka widać, że mają one inne zadania i węższy zakres zastosowania niż zasady legislacyjne. W procesie tworzenia prawa potrzeba wykorzystania zasad kodyfikacyjnych pojawia się dopiero, kiedy założenia, cele i metody analizy skutków regulacji zostały już opracowane w oparciu o zasady legislacyjne (Podgórecki 1974: 243).

Zasady techniki kodyfikacyjnej to nic innego jak dobre praktyki strukturyzacji tekstu prawnego. Określają one sposób budowy aktu prawnego (rozdziały, działy, części etc.), jak również relacje pomiędzy całym aktami normatywnymi. Wykorzystanie wszystkich zasad składających się na naukową politykę prawa w rozumieniu Podgóreckiego pozwoli na odpowiednio efektywne tworzenie i wdrażanie nowych norm prawnych (Podgórecki 1974: 243).

Nawet na podstawie tak pobieżnego opisu widać, że naukowa polityka prawa ma na celu tworzenie dobrego i skutecznego prawa w możliwie najbardziej efektywny sposób. Jest to nauka – przede wszystkim – o charakterze normatywnym, która formułuje zalecenie skierowane do prawodawców. Mówi, jak się *powinno* tworzyć prawo. Nie jest więc niespodzianką, że może zdarzyć się, że jej zalecenia nie będą w wystarczającym stopniu realizowane w praktyce legislacyjnej. Otóż, w artykule tym to nie o te odstępstwa chodzi, które – rzecz to normalna – mogą się zdarzyć. Problematyczne z punktu widzenia naukowej polityki prawa są powtarzające się sytuacje związane z dynamiką sporu politycznego, których przykładem są kontrprojekty ustaw.

Kontrprojekty jako przykład upolitycznienia procesu legislacyjnego

Podstawowa teza artykułu głosi, że kontrprojekty aktów normatywnych, a przede wszystkim ustaw, stanowią przykład upolitycznienia procesu legislacyjnego i złamania reguł i zaleceń formułowanych przez naukową politykę prawa. Ponadto, jako zjawiska stale obecne w praktyce tworzenia prawa we współczesnych systemach politycznych, w których – przynajmniej tam, gdzie mamy do czynienia z opozycją parlamentarną – spór polityczny wykracza daleko poza ramy retoryki politycznej, stanowią one nieodłączny element walki pomiędzy partiami politycznymi, jak również pomiędzy frakcjami wewnątrzpartyjnymi.

W tym miejscu należy poczynić ważne zastrzeżenie związane z użyciem słowa „upolitycznienie”. W tworzeniu prawa biorą udział politycy, partie polityczne, a nawet całe koalicje partyjne. W tym znaczeniu każda ustawa, każdy proces legislacyjny jest upolityczniony. W naukach prawnych termin „upolitycznienie” może przyjmować odmienne, pejoratywne znaczenie. Rzeczownik „upolitycznienie” oznacza zawłaszczenie legislacji przez polityków, partie polityczne lub frakcje partyjne, charakteryzujące się brakiem poszanowania dla obowiązujących regulacji i zaleceń (np. wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego czy zasad technik legislacji). Innymi słowy, w sytuacji, gdy lider ugrupowania politycznego – w ramach walki politycznej – proponuje pewną ustawę mającą zapewnić mu przewagę w dyskursie politycznym, to projekt takiej ustawy jest przygotowywany pośpiesznie, przy zignorowaniu obowiązujących regulacji i dobrych praktyk. W naszej ocenie na szczególną uwagę zasługują kontrprojekty ustaw stanowiące przykład działalności opozycji parlamentarnej, która zasługuje na negatywną ocenę z perspektywy naukowej polityki prawa.

Trudno szukać powszechnie akceptowanej definicji kontrprojektu. Podobnie jak trudno o pogłębioną teoretycznoprawną analizę roli kontrprojektów w procesie stanowienia prawa. Jeśliby zatrzymać się na poziomie semantyki języka polskiego, musielibyśmy stwierdzić, że kontrprojekt to projekt konkurencyjny w stosunku do już zaproponowanego lub chociażby zapowiedzianego projektu aktu normatywnego. I w gruncie rzeczy można postawić znak równości pomiędzy pojęciem kontrprojekt ustawy a projektem konkurencyjnym, z jednym jednak zastrzeżeniem. Nie każdy kontrprojekt ustawy będzie przykładem upolitycznienia (rozumianego jak powyżej) procesu legislacyjnego. Dość dobrze specyfikę kontrprojektów ustaw, o których mowa w niniejszym artykule, scharak-

teryzował profesor Andrzej Zoll w wywiadzie dla czasopisma „Na Wokandzie”: „Miałem okazję pełnić funkcję przewodniczącego Rady legislacyjnej przy premierze Buzku i obserwowałem, jak z rządu wychodziły zupełnie przyzwoite projekty, które potem były psute już w AWS, kiedy różne frakcje wychodziły z kontrprojektami wobec własnego rządu. Bardzo często byłem też świadkiem rozmów typu «ten projekt jest świetny, ale nie możemy go poprzeć, bo to projekt opozycji, musimy wyjść z innym lub go totalnie skrytykować»” (Zoll 2013).

Kontrprojekty ustaw (będące przykładem upolitycznienia procesu legislacyjnego) są więc motywowane interesem partyjnym lub frakcyjnym. Stanowią – mówiąc językiem walki – przede wszystkim odpowiedź taktyczną na działania przeciwnika politycznego (czasem, jak opisuje to prof. Zoll, również przeciwnika wewnątrzpartyjnego). Przygotowywane są z naruszeniem wytycznych polityki prawa i dobrych technik legislacyjnych. Tym, co odróżnia je od zwykłych argumentów sporu politycznego, jest fakt, że stają się potencjalnym przedmiotem procesów legislacyjnych, a tym samym, przedmiotem oceny z punktu widzenia polityki prawa.

Problem ten nie uszedł uwadze prawników, którzy krytycznie odnoszą się do takich zjawisk. Profesor prawa Marian Filar zauważa, że „głównym problemem jest upolitycznienie stanowienia prawa” (Ferecki 2014). Z kolei prof. Winczorek ocenia, że „uchwalanie przepisów nie jest poprzedzane wystarczającymi analizami” (Ferecki 2014). Do problemu odniósł się również Sąd Najwyższy w raporcie z 2010 r.: „Legislacja w Polsce, zwłaszcza w społecznie wrażliwych sprawach takich jak przestępczość, ochrona zdrowia, czy finanse, działa w dużej mierze na zasadzie wahadła. Jedno, dwa medialne wydarzenia mogą radykalnie zmienić politykę państwa” (Sąd Najwyższy 2010).

Sąd Najwyższy zwrócił pośrednio uwagę na związek pomiędzy wydarzeniami medialnymi a reakcją na nie uczestników gry politycznej, co – raczej częściej niż rządziej – oznacza nadużywanie dobrych praktyk legislacyjnych, ponieważ wbrew wskazówkom wypracowanym w ramach naukowej polityki prawa próbują oni za wszelką cenę osiągnąć zakładane cele polityczne, nawet krótkotrwałe, dające jedynie chwilową przewagę w bieżącym sporze politycznym.

Jednym z przykładów takiej sytuacji był spór o dopuszczenie i sposób finansowania metody *in vitro*. Ten ciągnący się na przestrzeni wielu lat konflikt pomiędzy partiami zaowocował powstaniem szeregu propozycji ustawodawczych, których autorami były nie tylko partie zaangażowane w spór (np. Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska, Ruch Palikota), ale także frakcje wewnątrzpartyjne (taka sytuacja miała

miejsce w PO). Główną przyczyną powstania tylu różnych kontrprojektów były różnice ideologiczne pomiędzy partiami (lub frakcjami). Spór ze sporu politycznego przekształcił się w koniunkturalnie uprawiany spór moralny, w którym brakowało argumentów. Na drugi plan zostały zepchnięte oceny skutków regulacji, opinie ekspertów, oceny wykonalności przyjętych rozwiązań, ich skuteczność lub koszty.

W podobnym tonie walka polityczna ze szkodą dla procesu legislacyjnego odbywała się (lub odbywa się nadal) w kontekście dyskusji nad procedurą zakupu ziemi przez cudzoziemców, kwestią wieku emerytalnego, likwidacją tzw. małych sądów, medyczną marihuaną czy nad dopuszczeniem do małżeństw osób tej samej płci.

Podsumowanie

Tak jak powiedzieliśmy, kontrprojekty są przykładem upolitycznienia procesu legislacyjnego. Przekładając to stwierdzenie na język techniczny, można powiedzieć, że zasady legislacyjne nie są przestrzegane tak na etapie ustalenia wszystkich relewantnych cech regulowanego stanu faktycznego, jak i na etapie wyborów środków i narzędzi w procesie przygotowania oceny potencjalnych skutków.

Ten sposób procedowania przekłada się na nieprawidłowe lub pobieżne stosowanie się do dobrych praktyk legislacyjnych. Mowa tutaj choćby o nietransparentnym charakterze konsultacji społecznych, braku konieczności odpowiedzi na pytania wystosowane w ramach przeprowadzonych konsultacji (czasem konsultacje przyjmują formę ogłoszeń w Biuletynie Informacji Publicznej), braku zwyczaju ponownego wysyłania zmienionych projektów do konsultacji społecznych (projekt zmieniony po pierwszych konsultacjach nie jest wysyłany ponownie), korzystanie ze zbyt wąskiego zasobu danych (zbyt małej liczby ekspertów), korzystanie tylko z ekspertów, którzy będą wspierali odpowiednią wizję polityczną, braku wiedzy o regulowanym stanie faktycznym. W przeciwieństwie do projektów rządowych kontrprojekty opozycji parlamentarnej nie muszą zawierać oceny skutków regulacji (OSR), czyli oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych (Regulamin Rady Ministrów 2010, art. 9). OSR-y, choć traktowane fasadowo, przygotowywane niekiedy *ex post*, stanowią jakąś formę ochrony przed dowolnością w pracy legislacyjnej. W przypadku działalności opozycji parlamentarnej takiego zabezpieczenia nie ma, co z kolei przekłada się na jeszcze większy niż w przypadku projektów rządowych stopień upolitycznienia procesu legislacyjnego w ramach doraźnej walki politycznej.

Bibliografia

- Sąd Najwyższy 2010. Sąd Najwyższy: polskie prawo stale się pogarsza. *Wyborcza Biznes* http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,7922239,Sad_Najwyzszy__polskie_prawo_stale_sie_pogarsza.html?disableRedirects=true (25.10.2015).
- Antoszewski A. 1999, *Opozycja polityczna* [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 3: *Partie i systemy partyjne*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Kraków.
- Bożyk S. 2006, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok.
- Ferecki W. 2014, *Inwestycja w lepsze prawo* <http://www4.rp.pl/artukul/1097475-Inwestycja-w-lepsze-prawo.html> (28.10.2015).
- Petrażycki L. 1959, *Teoria prawa i państwa. W związku z teorią moralności*, Warszawa.
- Petrażycki L. 1968, *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa.
- Petrażycki L. 1985, *O nauce, prawie i moralności: pisma wybrane*, Warszawa.
- Petrażycki L. 2002, *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa*, Warszawa.
- Podgórecki A. 1957, *Założenia polityki prawa : metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa.
- Podgórecki A. 1971, *Zarys socjologii prawa*, Warszawa
- Podgórecki A. 1974, *Law and society*, Londyn.
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, Monitor Polski nr 13, poz. 221.
- Zoll A. 2013, *Ile wolności, tyle odpowiedzialności*. „Na Wokandzie”. <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-15/aplikacja-i-kariera-15/ile-wolnosci-tyle-odpowiedzialnosci.html> (30.10.2015).