

Dominika Adamczyk*

ORCID: 0000-0002-2338-5025

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.40.5>

Legislator — urzędnik czy prawnik?

JEL Classification: K23, K31, K49

Słowa kluczowe: legislator, urzędnik, prawnik, pracownik aparatu państwowego, administracja publiczna

Keywords: legislative drafter, public servant, lawyer, employee of the state apparatus, public administration

Abstrakt: Legislator to osoba, która opracowuje przepisy prawa. W Polsce legislator w tym znaczeniu jest mało znany. W różnych źródłach legislator jest określany jako pracownik aparatu państwowego bądź prawnik. Celem niniejszego artykułu jest zatem próba odpowiedzi na pytanie, czy legislator to urzędnik, czy prawnik. Autorka przedstawia argumenty przemawiające zarówno za uznaniem legislatora za urzędnika, jak i za prawnika. Argumenty te oparte są na polskim prawie i literaturze naukowej. Na ich podstawie odpowiedź na zadane pytanie jest niejednoznaczna. W rezultacie głównym wnioskiem tego opracowania jest to, że legislator jest zarówno urzędnikiem, jak i prawnikiem.

Legislative drafter: A public servant or lawyer?

Abstract: A legislative drafter is a person who drafts the rules of law. In Poland, the term legislative drafter is little known in this sense of the word. In various sources, the legislative drafter is referred to as an employee of the state apparatus or a lawyer. Therefore, the aim of this article is to try to answer the question of whether the legislative drafter is a public servant or lawyer. The author presents arguments in favour of recognizing the legislative drafter as a public servant and lawyer. These arguments are based on Polish law and scientific literature. On their basis, the answer to the question asked is ambiguous. As a result, the main conclusion of this study is that the legislative drafter is both a public servant and lawyer.

* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — dr hab. Wioletta Jedlecka, prof. UW.

Wprowadzenie

Niewielu ludzi zdaje sobie sprawę z tego, że „legislator” to nie tylko słowo zastępcze na określenie „prawodawca”. Taki sposób rozumowania może jedynie bowiem przesądzać o jego najpopularniejszym ujęciu w języku potocznym. Termin „legislator” ma jednak więcej znaczeń w polszczyźnie. W słownikach języka polskiego panuje zgoda co do tego, że legislator to „prawodawca” i „znawca prawa”¹. Dodać wszakże należy, że w jednym z poniżej przywołanych zasobów leksykalnych ujęto legislatora także jako prawnika². Zbyt szybkim posunięciem byłoby jednak przeważenie szali na rzecz uznania legislatora za prawnika, bez uprzedniej analizy prac przedstawicieli nauki prawa, w których poświęcono miejsce legislatorowi, czyli osobie uczestniczącej w projektowaniu aktów normatywnych wydawanych przez uprawnione do tego organy.

W polskiej literaturze prawniczej najbardziej znanymi definicjami legislatora są te autorstwa Radosława Hłowieckiego oraz Wiesława Staśkiewicza. Pierwszy z nich określił legislatora jako pracownika aparatu państwowego, zatrudnionego w parlamentarnych bądź rządowych ośrodkach władzy państwowej, które uprawnione są do wydawania aktów prawnych³. Drugi z kolei przyjął, że legislator to „pracownik aparatu państwowego zatrudniony w administracji rządowej, parlamentarnej lub prezydenckiej, który jest uprawniony do sporządzania projektów aktów normatywnych, ich oceny lub redakcji”⁴. Obie definicje o charakterze podmiotowym — gdyż mówią o kimś — niemal pokrywają się znaczeniowo i zgodnie akcentują, że legislator to „pracownik aparatu państwowego”. To wyrażenie może natomiast być synonimem określenia „urzędnik”, a w konsekwencji daje to podstawę do uznania legislatora za urzędnika.

Wobec tak przedstawionego problemu dalsze rozważania będą skupiać się na poszukiwaniu argumentów na rzecz uznania legislatora za urzędnika bądź prawnika oraz odnalezieniu odpowiedzi na pytanie, czy legislator to urzędnik, czy prawnik.

¹ Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/legislator;2477775.html> (dostęp: 6.11.2021); *Słownik SJP.PL*, <https://sjp.pl/legislator> (dostęp: 6.11.2021); *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/legislator;5446171.html> (dostęp: 6.11.2021).

² Zob. *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/legislator;5446171.html> (dostęp: 6.11.2021).

³ R. Hłowiecki, *Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6 (101), s. 28.

⁴ W. Staśkiewicz, *Společné role legislatora*, [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016, s. 117.

1. *Draftsman*⁵, czyli o odpowiedniku legislatora

Tworzenie przepisów prawnych nie od zawsze należało do obowiązków osób fachowo do tego wyszkolonych. Na przestrzeni wieków były one bowiem opracowywane przez sędziów, urzędników i prawników. Jak wskazuje Yon Maley, zawód polegający na projektowaniu aktów normatywnych istnieje dopiero od XIX wieku⁶. W cytowanej pracy autor ten wyróżnił cztery role w legislacyjnym procesie komunikacyjnym, a mianowicie po stronie nadawcy źródło (*source*) i projektującego (*draftsman*), a po stronie odbiorcy publiczność (*audience*) i interpretatora (*interpreter*)⁷. Każda z nich została tam scharakteryzowana⁸. W omawianym kontekście największe znaczenie ma jednak to, jak Y. Maley definiuje projektującego. Jego zdaniem *draftsman* to osoba zajmująca się tworzeniem przepisów prawa, a konkretniej urzędnik państwowy wyszkolony do tego zadania⁹. Można powiedzieć, że Y. Maley w swojej publikacji stworzył pewien wzór rozumienia projektującego, który niekoniecznie musi się odzwierciedlać w praktyce stanowienia prawa. Status legislatora (i jego odpowiedników) w głównej mierze zależy bowiem od regulacji prawnych ustanowionych w danym państwie oraz działających w nim sił politycznych.

2. Okres II Rzeczypospolitej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Rok 1918 jest nie tylko symbolicznym momentem odzyskania przez Polskę niepodległości, ale był też zapowiedzią unifikacji prawa polskiego. Polegać miało to na zbudowaniu nowego systemu prawa, opartego na tych istniejących na terenie zaborów pruskiego, austriackiego i rosyjskiego, a także prawie polskim obowiązującym przed utratą niepodległości oraz prawie francuskim¹⁰. Można zatem powiedzieć, że ówczesnej władzy i prawnikom, a także legislatorom, przypadło niełatwe

⁵ Znaczenie słowa *draftsman* można znaleźć w słownikach zagranicznych. Podobnie jak w przypadku słowa „legislator”, obcojęzyczne źródła językowe wyróżniają kilka znaczeń terminu *draftsman*. Niemniej dla niniejszego tekstu istotne są definicje zawarte w *Cambridge Dictionary* oraz *Merriam-Webster*. Pierwszy z nich wyjaśnia, że *draftsman* (w takim ujęciu używane jest też słowo *drafter*) to „ktoś, kto pisze dokumenty prawne” (tłum. D.A.), natomiast drugi podaje między innymi znaczenie: „osoba, która sporządza dokumenty prawne lub inne pisma” (tłum. D.A.); zob. *Cambridge Dictionary*, <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/draftsman> (dostęp: 10.11.2021); *Merriam-Webster*, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/draftsman> (dostęp: 10.11.2021).

⁶ Y. Maley, *The language of legislation*, „Language in Society” 16, 1987, nr 1, s. 32.

⁷ *Ibidem*, s. 31.

⁸ Zob. *ibidem*, s. 31–32.

⁹ *Ibidem*, s. 32. Por. M. Matczak, *Imperium tekstu. Prawo jako postulowanie i urzeczywistnianie świata możliwego*, Warszawa 2019, s. 70; M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce polityczności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 122, 2020, s. 157–158.

¹⁰ W. Staśkiewicz, *op. cit.*, s. 112. Więcej na ten temat: K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 63–73.

zadanie. Ustawą z dnia 3 czerwca 1919 roku o komisji kodyfikacyjnej¹¹ została utworzona Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Zakresem jej działania było przygotowanie projektów jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich ziem wchodzących w skład nowego państwa polskiego, które miały dotyczyć dziedzin prawa cywilnego i karnego, a także przygotowanie innych projektów ustawodawczych, które Komisja Kodyfikacyjna wypracowała na skutek uchwały sejmiku albo w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości. Członkami tej komisji byli najwybitniejsi polscy profesorowie prawa. Zajmowała się ona pracami merytorycznymi nad tworzeniem prawa. Legislatorzy II Rzeczypospolitej (urzędnicy-referenci) uczestniczyli natomiast w pracach nad przygotowaniem projektów aktów normatywnych w ministerstwach¹². Ich status prawny regulowała ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej¹³. Urzędnicy-referenci nie stanowili odrębnej kategorii w ramach służby cywilnej, a ich sytuacja prawna nie różniła się od statusu pozostałych członków tej służby¹⁴.

W czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej legislatorzy (pracownicy uczestniczący przy opracowywaniu projektów aktów prawnych) mieli status urzędnika państwowego¹⁵. Aktami normatywnymi kreującymi ich pozycję prawną były:

1. początkowo ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku, której obowiązywanie ustało z chwilą wejścia w życie ustawy wymienionej niżej;
2. ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku — Kodeks pracy¹⁶;
3. ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych¹⁷.

Dawniej kodeks pracy zawierał przepisy zrównujące kastę urzędniczą z innymi grupami pracowniczymi. Prawodawca szybko jednak zauważył potrzebę wydania aktów dotyczących niektórych spraw osób pracujących w urzędach państwowych (na przykład rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 roku w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych¹⁸). Stanowiły one *lex specialis* w stosunku do kodeksu pracy. Tym samym przepisy kodeksu pracy miały tylko wtedy zastosowanie, gdy sprawy pracowników państwowych nie zostały unormowane odrębnymi aktami prawnymi. Następnie uchwalono ustawę o pracownikach urzędów państwowych, której *ratio legis* było kompleksowe uregulowanie stosunku pracy w sektorze publicznym. Legislator uzyskał wówczas na gruncie tej ustawy status urzędnika państwowego. Podobnie jak w czasach II Rzeczypospolitej urzędnicy Polski Ludowej zajmujący się projektami aktów

¹¹ Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 44, poz. 315.

¹² R. Iłowiecki, *op. cit.*, s. 27. Zob. też W. Staśkiewicz, *op. cit.*, s. 113.

¹³ Dz.U. z 1922 r. Nr 21, poz. 164 ze zm.; dalej: ustawa o państwowej służbie cywilnej.

¹⁴ R. Iłowiecki, *op. cit.*, s. 27.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 ze zm.; dalej: kodeks pracy.

¹⁷ Dz.U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 ze zm.; dalej: ustawa o pracownikach urzędów państwowych.

¹⁸ Dz.U. z 1974 r. Nr 49, poz. 300.

normatywnych nie tworzyli szczególnej kategorii, a także ich prawa i obowiązki miały być takie same jak pozostałych urzędników państwowych.

3. Aplikacja legislacyjna

Początek transformacji ustrojowej w Polsce przypadł na rok 1989. To właśnie w tym czasie zrodziła się idea aplikacji legislacyjnej¹⁹. O ile w II Rzeczypospolitej rządzący, prawnicy oraz legislatorzy stanęli przed zadaniem unifikacji prawa, o tyle w czasach transformacji ich następcy musieli sprostać zmianom podstawowych zasad tworzenia i funkcjonowania prawa, a także przeprowadzeniu istotnych reform ustrojowych oraz gospodarczych. To drugie z wyzwań bywa oceniane jako trudniejsze. Inicjowano wtedy liczne nowe rozwiązania prawne. Jak więc widzimy i tu — tak jak w II Rzeczypospolitej — potrzebni byli prawnicy dobrze wykształceni oraz doświadczeni, w tym w sztuce legislacyjnej.

Przyczyn utworzenia aplikacji legislacyjnej można wymienić kilka. Dwie z nich były akurat związane z ogromną liczbą inicjatyw prawodawczych. Sytuacja ta pokazała, że ówczesne ugrupowania parlamentarne nie dysponowały profesjonalną obsługą prawną, co z kolei przekładało się na brak dojrzałych projektów, które można byłoby nazwać ustawami. W związku z tym pobudkami stworzenia aplikacji legislacyjnej były między innymi wzrost zapotrzebowania na specjalistów z dziedziny legislacji oraz potrzeba wykreowania stabilnego korpusu pracowników zawodowo zajmujących się projektowaniem aktów normatywnych. Innym powodem wprowadzenia tej aplikacji mogło być także zachęcenie do pracy w administracji państwowej. W okresie transformacji ustrojowej został otworzony rynek usług prawnych, co w konsekwencji przyczyniało się do poszukiwania przez pracowników administracji publicznej atrakcyjniejszych prac, które wiązały się z lepszymi zarobkami, większą swobodą i satysfakcją.

W 1993 roku pomysł kształcenia legislatorów w formie aplikacji został zaakceptowany przez ówczesnego szefa Urzędu Rady Ministrów Jana Rokitę, co było odpowiedzią na wniosek Macieja Granieckiego, pełniącego wówczas funkcję sekretarza Rady Ministrów²⁰. Wybór tejże formy kształcenia legislatorów opierać miał się na założeniu, że przygotowanie do tego rodzaju pracy powinno być uzyskiwane w połączeniu umiejętności praktycznych z podstawami teoretycznymi z zakresu prawa, procesu prawotwórstwa, metodyki i techniki legislacyjnej. Pierwsze szczegółowe zasady oraz tryb organizowania i odbywania tej aplikacji uregulowano w zarządzeniu szefa Urzędu Rady Ministrów, a następnie kwestie te były normowane rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów. Do dziś wydano aż siedem rozporządzeń w sprawie aplikacji legislacyjnej, a są nimi:

¹⁹ Zob. S. Wronkowska, *Aplikacja legislacyjna*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 53.

²⁰ *Ibidem*, s. 57.

1. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1995 roku w sprawie aplikacji legislacyjnej²¹;
2. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 października 1999 roku w sprawie aplikacji legislacyjnej²²;
3. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2000 roku w sprawie aplikacji legislacyjnej²³;
4. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 roku w sprawie aplikacji legislacyjnej²⁴;
5. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2008 roku w sprawie aplikacji legislacyjnej²⁵;
6. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2010 roku w sprawie aplikacji legislacyjnej²⁶;
7. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie aplikacji legislacyjnej²⁷.

Po lekturze powyższych aktów wykonawczych można wyciągnąć wniosek, że aplikacja legislacyjna jest kierowana do pracowników aparatu państwowego, choć zakres uprawnionych do bycia jej uczestnikiem zmieniał się na przestrzeni lat²⁸. Prawodawca jednakże nie nałożył jedynie kryterium podmiotowego. Kandydat na aplikację legislacyjną powinien bowiem także mieć wykształcenie prawnicze. Zgodnie z aktualnym brzmieniem obowiązującego rozporządzenia uczestnikiem aplikacji legislacyjnej może być mający wykształcenie prawnicze:

1. członek korpusu służby cywilnej, o którym mowa w art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej²⁹;
2. urzędnik, o którym mowa w art. 7¹ ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych³⁰;
3. żołnierz zawodowy;
4. funkcjonariusz służby;
5. pracownik samorządowy³¹.

²¹ Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 370 ze zm.

²² Dz.U. z 1999 r. Nr 86, poz. 959.

²³ Dz.U. z 2000 r. Nr 38, poz. 422 ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 78, poz. 527.

²⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 157, poz. 982.

²⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 161, poz. 1079.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1229; dalej: rozporządzenie w sprawie aplikacji legislacyjnej.

²⁸ Początkowo aplikacja legislacyjna była adresowana do urzędników określonych w art. 7¹ ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Drugie rozporządzenie w sprawie aplikacji legislacyjnej dopuściło do jej odbywania członków korpusu służby cywilnej, określonych w art. 102 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.). Rozporządzenie z 2010 roku poszerzyło natomiast ten krąg o żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb, a będące w mocy o pracowników samorządowych.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1233; dalej: ustawa o służbie cywilnej.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 537.

³¹ Zob. § 8 rozporządzenia w sprawie aplikacji legislacyjnej.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji w szczególnie uzasadnionych przypadkach może również wyrazić zgodę na udział w aplikacji legislacyjnej osobie mającej wykształcenie prawnicze zatrudnionej na stanowisku do spraw legislacji innym niż wymienione wyżej. Przepisy ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych, do których prawodawca odwołuje się w równym stopniu, odpowiednio wskazują, że dyrektor generalny urzędu bądź kierownik urzędu może skierować członka korpusu służby cywilnej albo urzędnika mającego wykształcenie prawnicze do odbycia aplikacji legislacyjnej. Ukazuje to podwójne ograniczenie w dostępie do tej aplikacji, albowiem prawo nie tylko blokuje możliwość udziału w aplikacji legislacyjnej osobom spoza kręgu pracowników administracji publicznej, ale także takim, którzy nie ukończyli studiów prawniczych.

Kształt aplikacji legislacyjnej jest w głównej mierze skutkiem tworzenia jej na wzór innych aplikacji prawniczych. Tym można więc tłumaczyć wymóg wykształcenia prawniczego od pretendentów na tę aplikację. Aplikacja legislacyjna zatem zasługuje na dwa miana:

1. aplikacji urzędniczej, gdyż została utworzona dla osób pracujących na stanowiskach związanych z legislacją w administracji państwowej;
2. aplikacji prawniczej, gdyż jej program był i jest wzorowany na programach tradycyjnych aplikacji prawniczych oraz wymagane jest wykształcenie prawnicze do jej odbycia.

Jedno z ograniczeń — do kręgu pracowników administracji publicznej — bywa postrzegane jako wada aplikacji legislacyjnej, z powodu braku możliwości dopuszczenia do niej osób zainteresowanych z szeroko pojmowanego sektora prywatnego³². Można jednak oczywiście prezentować odmienne zdanie w tej kwestii. Ścisły urzędniczy charakter tejże aplikacji wcale nie świadczy o jej słabości, a o jej elitarności i wyjątkowości, bowiem nie każdy może ją odbyć. To, dlaczego dostęp do aplikacji legislacyjnej przypadł głównie osobom zatrudnionym w urzędach, najlepiej wyjaśnia historia jej powstania. Celem stworzenia aplikacji legislacyjnej było wytworzenie wykwalifikowanego korpusu legislatorów oraz zachęcenie do pracy w administracji publicznej. Była więc ona przeznaczona dla sfery publicznej od samego początku. Powszechny dostęp do aplikacji legislacyjnej mógłby sprawić, że zatrudnienie w administracji państwowej znów byłoby nieopłacalne dla legislatora, a w konsekwencji poszukiwałby on korzystniejszych ofert pracy w sektorze prywatnym. Państwo zatem dąży do tego, aby najlepsi w tym fachu pracowali w jego strukturach, co uzasadnia *stricte* urzędniczy charakter aplikacji legislacyjnej tym, że jakość aktów normatywnych, które wydają organy władzy publicznej, powinna być jak najwyższa.

³² M. Kaczocha, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa 2019, s. 22.

4. Legislador we współczesnym polskim porządku prawnym

Aby móc uzyskać pełen obraz legislatora, przeanalizować trzeba szereg ustaw oraz aktów wykonawczych, co jest to konsekwencją braku regulacji dotyczącej wyłącznie jego. Próby ustanowienia zawodu legislatora w formie ustawy były jednak wcześniej inicjowane. W 2002 roku Polskie Towarzystwo Legislacji (PTL) podczas jednego z zebrań postanowiło, że podejmie prace nad projektem ustawy o zawodzie legislatora i samorządzie zawodowym prawników legislatorów³³. Oczywiście projekt ustawy o zawodzie legislatora powstał, lecz dalsze prace nad nim zostały zaniechane, gdyż nie spotkały się one z oczekiwanym entuzjazmem członków PTL³⁴. Natomiast zdaniem Mateusza Kaczochy i Marcina Mazuryka to proces deregulacji w dostępie do wykonywania niektórych zawodów, obejmujący również zawody prawnicze, między innymi miał przyczynić się do rezygnacji Towarzystwa z dążenia do uchwalenia ustawy o zawodzie legislatora³⁵.

Wobec tego intencja współczesnego prawodawcy jest zgodna z wolą prawodawcy historycznego (II Rzeczpospolita i Polska Rzeczpospolita Ludowa). Oznacza to tyle, że legislator jest dalej pracownikiem aparatu państwowego, a jego status prawny regulują przepisy odnoszące się do osób pracujących w administracji publicznej. W swojej pracy R. Iłowiecki przyjmując za kryterium podziału podleganie odpowiednim unormowaniom wskazał dwie zasadnicze grupy legislatorów:

1. legislatora-urzędnika państwowego, którego sytuację prawną określa ustawa o pracownikach urzędów państwowych;

2. legislatora-członka korpusu służby cywilnej, którego pozycję prawną reguluje ustawa o służbie cywilnej. W obrębie tej kategorii wymienił:

a) legislatora-pracownika służby cywilnej,

b) legislatora-urzędnika służby cywilnej³⁶.

Podział ten wydaje się uzasadniony z punktu widzenia praktyki, bowiem:

O ile podstawowe naczelne i centralne organy prawotwórcze korzystają w zasadzie na co dzień z pracy legislatorów (Sejm, Senat, Rada Ministrów, ministrowie), o tyle zjawisko to nie jest powszechne wśród innych organów centralnych i stanowi rzadkość w organach terenowych i samorządowych³⁷.

Jednakże można go rozszerzyć o legislatora-pracownika samorządowego, do którego będzie miała zastosowanie ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych³⁸, bo rzadkość korzystania z pracy legislatora w urzęd-

³³ *Nowy zarząd, nowy program*, „Rzeczpospolita” 25.09.2002.

³⁴ M. Graniecki, *Dwudziestolecie działalności Polskiego Towarzystwa Legislacji — kilka jubileuszowych wspomnień i refleksji*, [w:] *Legislacja czasu przemian...*, s. 23.

³⁵ M. Kaczocha, M. Mazuryk, *op. cit.*, s. 22.

³⁶ R. Iłowiecki, *op. cit.*, s. 29.

³⁷ L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2015, s. 9.

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282 ze zm.

dach samorządowych nie oznacza, że nie znajdzie on tam zatrudnienia. Przepisy prawa przewidują jedno stanowisko związane z legislacją w samorządowych jednostkach organizacyjnych — główny specjalista do spraw legislacji³⁹.

Inne kryterium, według którego można podzielić legislatorów, opiera się na ukończeniu aplikacji legislacyjnej, gdzie wyodrębnia się:

1. legislatora, który ukończył aplikację legislacyjną, oraz
2. legislatora, który nie ukończył tej aplikacji⁴⁰.

Dychotomia ta znajduje zasadność w wymaganiach kwalifikacyjnych na dane stanowisko związane z legislacją, gdyż prawodawca obok wykształcenia prawniczego daje jako alternatywę wymóg ukończenia aplikacji legislacyjnej lub posiadania określonej liczby lat pracy związanej z legislacją⁴¹.

5. Wykształcenie prawnicze + podmiot = prawnik

Dotychczasowe rozważania zdecydowanie świadczą na korzyść uznania legislatora za urzędnika. Nie oznacza to jednak, że nie próbują się w nich „przebić” dwa argumenty za uznaniem legislatora za prawnika. Co oczywiste, argumentami tymi są wykształcenie prawnicze oraz aplikacja legislacyjna stworzona na wzór aplikacji prawniczej. Niniejszy punkt zostanie poświęcony tylko temu pierwszemu zagadnieniu, z uwagi na to, że opisanie, jak wygląda aplikacja legislacyjna i jej porównanie z innymi aplikacjami prawniczymi, mogłoby stanowić przedmiot osobnej pracy.

³⁹ Zob. załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1960).

⁴⁰ W tym miejscu powinno znaleźć się kilka słów wyjaśnienia. Ukończenie aplikacji legislacyjnej nie jest konieczne do wykonywania czynności legislatora, ponieważ czynności legislatorskie były i wciąż są traktowane jako urzędnicze, czyli takie, od których nie wymaga się specjalnej wiedzy poza studiami. Aplikacja legislacyjna ma więc na celu jedynie podniesienie jego kwalifikacji zawodowych oraz umiejętności, a także zapoznanie go z procesem tworzenia prawa. W dodatku zaświadczenie stwierdzające zdanie egzaminu i ukończenie aplikacji legislacyjnej nie nadaje aplikantowi szczególnego statusu prawnego, lecz może stanowić przepustkę do awansu zawodowego. Zob. W. Staśkiewicz, *op. cit.*, s. 129.

⁴¹ Niektóre stanowiska związane z legislacją zostały wymienione między innymi w załącznikach do: 1. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1999 roku w sprawie zasad wynagradzania oraz wymagań kwalifikacyjnych pracowników Rządowego Centrum Legislacji (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 578); 2. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 roku w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 689 ze zm.); 3. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych; 4. zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 grudnia 2018 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2018 r. poz. 1263 ze zm.).

Wyszkolenie prawnicze jest wymagane niemalże na każde stanowisko związane z legislacją⁴², a jak wiadomo, wykształcenie to obecnie można zdobyć jedynie poprzez skończenie określonego kierunku studiów — prawa⁴³. Natomiast absolwent studiów prawniczych bezspornie jest prawnikiem, czyli osobą mającą wykształcenie prawnicze. Zarówno z punktu widzenia języka polskiego⁴⁴, jak i naszej kultury prawnej⁴⁵ przyjmuje się, że prawnikiem jest nie tylko człowiek wykonujący dany zawód prawniczy, ale też osoba, która ukończyła studia prawnicze, co przekłada się na rozróżnienie zawodu wyuczonego oraz wykonywanego. Osoba o wykształceniu prawniczym nie ma bowiem obowiązku wykonywania zawodu adwokata czy radcy prawnego, lecz z tego powodu nie traci ona prawa do nazywania się prawnikiem.

Poza wymogiem wykształcenia prawniczego sformułowanym w aktach normatywnych można także spotkać się z poglądami, że legislator powinien być prawnikiem bądź że wymaga się od niego skończenia studiów prawniczych. Zdaniem Anny Podleśnej legislator powinien być prawnikiem z wieloletnim doświadczeniem, a jako niezbędny element kwalifikacji powinny być traktowane umiejętności z zakresu redagowania tekstów, w tym nie tylko projektów aktów prawnych⁴⁶. Podobnie uważa M. Graniecki, który odnosząc się do poszczególnych stanowisk związanych z legislacją, stwierdził, że „zakłada się, że jest to prawnik, który potrafi zredagować akt prawny i wykonuje zawód, o którym mówimy”⁴⁷. Agnieszka Bielska-Brodziak natomiast wskazuje, że od legislatora wymaga się przede wszystkim ukończenia studiów prawniczych⁴⁸. Z kolei Sławomira Wronkowska poszła dalej, pisząc, że legislator

musi dysponować wiedzą z zakresu techniki sporządzania aktów normatywnych, z zakresu źródeł prawa, wiedzą prawniczą o historii dotychczasowych unormowań danej dziedziny i ich skutkach społecznych, umiejętnością jej zastosowania w praktyce i umiejętnością prowadzenia dialogu z innymi uczestnikami procesu prawodawczego⁴⁹.

⁴² Zob. akty z poprzedniego przypisu. Prawodawca tylko w przypadku głównego specjalisty do spraw legislacji w urzędach samorządowych nie sprecyzował wprost wykształcenia wyższego, jakie powinna mieć osoba ubiegająca się o to stanowisko.

⁴³ Wynika to z poglądów orzecznictwa i doktryny, albowiem takie ustalenie wydaje się najbardziej racjonalne i jest odczytywane jako zgodne z intencją prawodawcy, choć spotkać się można z głosami krytyki w tym względzie; zob. na przykład R. Chabasiński, *Prawnik po administracji nie wchodzi w Polskę w grę. Ograniczenia w dostępie do zawodów prawniczych są jednak dość sztuczne*, <https://bezprawnik.pl/prawnik-po-administracji/> (dostęp: 18.11.2021).

⁴⁴ Zob. *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/prawnik;5481233.html> (dostęp: 18.11.2021).

⁴⁵ Zob. R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 175.

⁴⁶ A. Podleśna, *Jakość prawa zależy od legislatora*, „Dziennik Gazeta Prawna” 5.04.2006.

⁴⁷ Ż. Semprich, *Legislator — zawód w powijakach*, rozmowa z Maciejem Granieckim, prezesem Zarządu Polskiego Towarzystwa Legislacji, „Rzeczpospolita” 21.11.2003.

⁴⁸ A. Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017, s. 242.

⁴⁹ S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 55.

Warunek wykształcenia prawniczego na stanowiska związane z legislacją, jak i aplikację legislacyjną daje podstawę do wyróżnienia legislatora na tle pozostałych urzędników. Jest to również pewnego rodzaju uzasadnienie określania go mianem „zawodu prawniczego”, którym niewątpliwie może być. Oczywiście to, co uznamy za zawód prawniczy, zależy od tego, jak sami będziemy go pojmować. W niniejszym tekście ma on dość szerokie ujęcie, bowiem tu za zawód prawniczy rozumie się każdy zawód, do którego wykonywania wymaga się przynajmniej wykształcenia prawniczego lub alternatywnego wykształcenia na gruncie przepisów prawa. Dzięki temu można, z jednej strony, stworzyć podział zawodów prawniczych na:

1. klasyczne zawody prawnicze⁵⁰, oraz
2. inne zawody prawnicze, do których zalicza się między innymi zawód legislatora⁵¹.

Z drugiej jednak zawód legislatora wydaje się być bliższy klasycznemu zawodom prawniczym, albowiem nie każdy inny zawód prawniczy ma swoją aplikację, jak na przykład doradca prawny. Są też takie, do których wykonywania nie jest konieczne wykształcenie prawnicze, jak na przykład rzecznik patentowy. W 2013 roku proces deregulacji w dostępie do wykonywania niektórych zawodów spowodował, że legislatorzy uzyskali dojście do zawodu adwokata, radcy prawnego oraz notariusza⁵². Zatem można to potraktować jako umocnienie argumentu dotyczącego bliskości zawodu legislatora z klasycznymi zawodami prawniczymi. Co więcej, Paweł Skuczyński stworzył propozycję etyki legislatora, wzorując się na etyce adwokata i radcy prawnego — „legislator jako zawód prawniczy”⁵³.

Podsumowanie

Argumenty zaprezentowane w niniejszym artykule wskazują, że odpowiedź na zadane w tytule pytanie może być niejednoznaczna. W legislatorze jest bowiem tro-

⁵⁰ Przyjmuje się, że klasycznymi zawodami prawniczymi są: adwokat, radca prawny, sędzia, prokurator i notariusz; zob. R. Tokarczyk, *op. cit.*, s. 175.

⁵¹ Powodem powstania nowych zawodów prawniczych mogły być między innymi ograniczone możliwości wejścia do klasycznych zawodów prawniczych, które przyczyniły się do ich przeobrażenia, a także skłoniły do kształtowania nowych specjalizacji prawniczych; zob. R. Tokarczyk, *op. cit.*, s. 191.

⁵² Zob. ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r. poz. 829). Zob. też: art. 66 ust. 1 pkt 4 lit. c i pkt 5 lit. c oraz art. 66 ust. 2 pkt 4a ustawy z dnia 26 maja 1982 roku — Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1651 ze zm.); art. 25 ust. 1 pkt 4 lit. c i pkt 5 lit. c oraz art. 25 ust. 2 pkt 4a ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.); art. 12 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 lutego 1991 roku — Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1192 ze zm.).

⁵³ Zob. P. Skuczyński, *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa*, [w:] *Leges ab omnibus...*, s. 451–454. Zob. też inne opracowanie oparte na rozważaniach tego autora: T. Chauvin, P. Skuczyński, *Władza ustawodawcza i tworzenie prawa*, [w:] *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej. System prawa administracyjnego*, t. 13, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 429–438.

chę z urzędnika i trochę z prawnika. Warto zatem zadać sobie dodatkowe pytanie, czy któryś z nich w nim przeważa. Przedstawiona argumentacja wydaje się nakierowywać na dominującą rolę urzędnika. Głównym tego powodem jest to, że status prawny legislatorów kształtują przepisy odnoszące się też do innych pracowników administracji publicznej. Trudno przez to jest mówić o ich „inności” od reszty grona urzędniczego. Mimo to aplikacja legislacyjna i wykształcenie prawnicze próbują bardzo szybko zmienić ten sposób myślenia. Projektowanie aktów normatywnych niewątpliwie wymaga ogólnej wiedzy prawniczej, którą można zdobyć dzięki studiom prawniczym. Z kolei to uzasadnia nałożenie przez prawodawcę wymogu wykształcenia prawniczego zarówno na stanowisko związane z legislacją, jak i aplikację legislacyjną. Dlatego można powiedzieć, że legislator jest urzędnikiem (przez jego status prawny) i prawnikiem (przez jego wykształcenie), a metaforycznie: „człowiekiem hybrydą”, godzącym jednocześnie bycie urzędnikiem i prawnikiem, specjalizującym się w tworzeniu tekstów aktów normatywnych.

Bibliografia

Literatura

- Bielska-Brodziak A., *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017.
- Chauvin T., Skuczyński P., *Władza ustawodawcza i tworzenie prawa*, [w:] *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej. System prawa administracyjnego*, t. 13, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Graniecki M., *Dwudziestolecie działalności Polskiego Towarzystwa Legislacji — kilka jubileuszowych wspomnień i refleksji*, [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2015.
- Howiecki R., *Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6 (101).
- Kaczocha M., Mazuryk M., *Legislacja administracyjna. Repetytorium i testy*, Warszawa 2019.
- Kłodawski M., *Legislatorzy w pulapce polityczności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 122, 2020.
- Koźmiński K., *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.
- Maley Y., *The language of legislation*, „Language in Society” 16, 1987, nr 1.
- Matczak M., *Imperium tekstu. Prawo jako postulowanie i urzeczywistnianie świata możliwego*, Warszawa 2019.
- Skuczyński P., *Etyka legislatora a racjonalne tworzenie prawa*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Staśkiewicz W., *Společne role legislatora*, [w:] *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, red. M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski, Warszawa 2016.
- Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008.
- Wronkowska S., *Aplikacja legislacyjna*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.

Akty normatywne

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 roku w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych (Dz.U. z 1974 r. Nr 49, poz. 300).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1995 roku w sprawie aplikacji legistycznej (Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 370 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 października 1999 roku w sprawie aplikacji legistycznej (Dz.U. z 1999 r. Nr 86, poz. 959).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1999 roku w sprawie zasad wynagradzania oraz wymagań kwalifikacyjnych pracowników Rządowego Centrum Legislacji (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 578).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2000 roku w sprawie aplikacji legistycznej (Dz.U. z 2000 r. Nr 38, poz. 422 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 roku w sprawie aplikacji legistycznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 78, poz. 527).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2008 roku w sprawie aplikacji legistycznej (Dz.U. z 2008 r. Nr 157, poz. 982).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2010 roku w sprawie aplikacji legistycznej (Dz.U. z 2010 r. Nr 161, poz. 1079).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2015 roku w sprawie aplikacji legistycznej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1229).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 roku w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 689 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1960).
- Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 roku o komisji kodyfikacyjnej (Dz.Pr.P.P. z 1919 r. Nr 44, poz. 315).
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 roku o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1922 r. Nr 21, poz. 164 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku — Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 roku — Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1651 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 537; tekst pierwotny Dz.U. z 1982 r. Nr 31, poz. 214 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 roku — Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1192 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1233).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r. poz. 829).
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 grudnia 2018 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2018 r. poz. 1263 ze zm.).

Gazety codzienne

Nowy zarząd, nowy program, „Rzeczpospolita” 25.09.2002.

Podleśna A., *Jakość prawa zależy od legislatora*, „Dziennik Gazeta Prawna” 5.04.2006.

Semprich Ż., *Legislator — zawód w powijakach*, rozmowa z Maciejem Granieckim, prezesem Zarządu Polskiego Towarzystwa Legislacji, „Rzeczpospolita” 21.11.2003.

Źródła internetowe

Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/draftsman>.

Chabasiński R., *Prawnik po administracji nie wchodzi w Polsce w grę. Ograniczenia w dostępie do zawodów prawniczych są jednak dość sztuczne*, <https://bezprawnik.pl/prawnik-po-administracji/>.

Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/draftsman>.

Słownik języka polskiego, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/>.

Słownik SJP.PL, <https://sjp.pl/legislator>.

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/legislator;2477775.html>.