

DORADZTWO NAUKOWE W PRACACH SEJMU

SCIENTIFIC CONSULTANCY SERVICES IN THE WORK OF THE SEJM

The article briefly reviews the concept of scientific consultancy services in the work of the Sejm. The author presents their organisation, legal basis for acquisition of expert reports and, generally, the role they play in the parliamentary decision-making process. Persons performing scientific consultancy services are answerable not only to those who employ them as experts, but also to the scientific world and society at large. Academic or research workers are always bound by ethical standards, disregarding the place where the consultancy is rendered. The purpose of appointment of experts is to provide support for the decision-maker (i.e. the legislative power) in resolving problems that are of vital interest to the nation. The Sejm has to benefit from specialist knowledge as a result of complexity of modern life processes and a wide range of matters it has to address. Therefore, the participation of experts should ensure rationality of Sejm's operation and minimise the risk of making wrong decisions in matters of public interest. The author presents proposals for improvement in the current practice of consultative services rendered to the Sejm along with amendments of legal provisions in this respect.

Słowa kluczowe: Sejm, doradztwo naukowe, ekspertyza, proces ustawodawczy

Keywords: Sejm, scientific consultative services, expert report, legislative process

* **Dr Piotr Radziejewicz**, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych

1. Rozległość zadań Sejmu oraz postępująca profesjonalizacja jego prac wymuszają coraz większy udział różnego rodzaju rzeczoznawców i ekspertów, którzy wspierają wykonywanie funkcji władzy ustawodawczej. Doradztwo naukowe jest tylko fragmentem tej złożonej problematyki, wartym jednak odnotowania z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, dotyczy ono zwykle najistotniejszych kompetencji Sejmu, przesądzających o jego odrębności i zarazem tożsamości jako organu władzy publicznej. Z tego punktu widzenia nie jest bez znaczenia, w jaki sposób ten rodzaj doradztwa został zorganizowany i jakie przynosi efekty. Jego potencjalne dysfunkcje mogą bezpośrednio przekładać się na jakość uchwalanych ustaw, które są podstawowym instrumentem prowadzenia polityki państwa, oraz ważyć na ocenie racjonalności całego modelu stanowienia prawa. Po drugie, doradztwo naukowe jest zagadnieniem odnoszącym się do udziału i zaangażowania w prace państwowe przedstawicieli środowiska naukowego, którzy z natury pełnią inne role społeczne i wykonują swą profesję (czy jak twierdzą niektórzy — powołanie) na podstawie kryteriów i wartości różniących się od kanonów współczesnej praktyki politycznej. W ten sposób nauka zostaje włączona w procesy sprawowania władzy, co z kolei rodzi pytania o status i granice wypowiedzi formułowanych z jej przywołaniem oraz o powinności eksperta, który przyjmując na siebie takie obowiązki sam sytuuje się między gronem badaczy a światem polityki¹.

¹ Zob. H.G. Gadamer, *Granice eksperta*, [w:] *Dziedzictwo Europy*, Warszawa 1992, s. 85. Zob. też W. Sadurski, *Kryzys koncepcji technokratycznych we współczesnej myśli społecznej i politycznej na Zachodzie*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 2, s. 52 i n.; Z. Radwański, *Rola prawników w tworzeniu prawa*, „Państwo

Przedmiotem tego opracowania jest doradztwo naukowe we wszystkich sprawach, których realizacja została powierzona Sejmowi przez ustrojodawcę. W szczególny sposób należy oczywiście zaakcentować rolę eksperta i jego ekspertyzy w toku postępowania ustawodawczego, a więc wszelkiego rodzaju wsparcie procesu decyzyjnego legislacyj. Niebagatelne znaczenie ma również doradztwo dotyczące innych funkcji władzy ustawodawczej. Jak wiadomo, Sejm poza stanowaniem prawa wypełnia kilka dodatkowych obowiązków, które w klasycznej akademickiej typologii określa się mianem funkcji kontrolnej (szeroko pojęte relacje z rządem), funkcji kreacyjnej (związanej z powoływaniem niektórych organów państwa) i wyodrębnionej stosunkowo niedawno tzw. funkcji europejskiej (odnoszącej się do udziału Sejmu w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej). Statystycznie częste i nie mniej doniosłe znaczenie mają ponadto opinie i ekspertyzy odnoszące się do problematyki ustrojowej oraz porządku prac sejmowych, a więc różnego typu kwestie wewnętrzne i organizacyjne, które są autonomicznie rozstrzygane przez Izbę *in pleno* i jej organy.

Trzeba również odnotować, że Marszałek Sejmu oprócz tego, że jest organem Izby reprezentującym ją w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych, wykonuje liczne kompetencje własne, niezależne od Sejmu, i w tym celu zamawia opinie, studia, analizy². Z tych samych powodów z doradztwa korzystają inne organy Sejmu (Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, komisje sejmowe) oraz posłowie.

Z uwagi na wielowątkowość problematyki wsparcia eksperckiego prac Sejmu poza zakresem rozważań muszą natomiast pozostać niektóre zagadnienia *prima facie* blisko związane z postępowaniem ustawodawczym, ale które jednak tylko w pewnym stopniu albo pośrednio dotyczą doradztwa naukowego. Tym samym w dalszej części opracowania nie będą poruszane wątki sformalizowanych konsultacji społecznych, których wyniki są załączane do inicjatywy ustawodawczej (projektu ustawy), zawodowej działalności lobbingowej, która także polega m.in. na przedkładaniu w Sejmie opinii i ekspertyz, oraz celów i przebiegu wysłuchania publicznego i innych posiedzeń komisji sejmowych, podczas których na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego mogą zabierać głos eksperci i „inne osoby”³. W szerokim ujęciu wszystkie te instytucje również są swego rodzaju czynnikiem eksperckim w pracach Sejmu.

i Prawo” 1994, z. 4, s. 3 i n.; E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretyczna*, Toruń 1980, s. 123 i n.; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 214; J. Karp, J. Szymanek, *Profesjonalizacja parlamentarnych prac ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 112 i n.

² Marszałek Sejmu ma legitymację do wystąpienia z wnioskiem do TK w sprawie kontroli konstytucyjności prawa (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Utała się również praktyka, że samodzielnie, a więc nie jako wykonawca uchwały sejmowej, reprezentant Izby — Marszałek Sejmu występuje m.in. w postępowaniu przed TK dotyczącym hierarchicznej zgodności ustaw (jest uczestnikiem postępowania toczącego się przed sądem konstytucyjnym). Przedkładając w tej sprawie stanowisko, uprzednio korzysta z pomocy ekspertów, którzy przygotowują projekty pism procesowych (zob. art. 121 regulaminu Sejmu, § 17 ust. 1 pkt 2a zarządzenia Nr 10 z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu oraz zarządzenie Nr 12 Marszałka Sejmu z dnia 20 października 2008 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przygotowywania stanowiska Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym).

³ Zob. art. 154 ust. 3 *in fine* regulaminu Sejmu.

2. W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że pojęcie eksperta jest wieloznaczne i uwarunkowane kontekstowo. Jedna grupa autorów podkreśla, że ekspert to biegły lub rzeczoznawca, którego kompetencję uznaje jego własne środowisko zawodowe. Tym samym nie można go kreować, można go jedynie powołać czy też zamówić u niego ekspertyzę, w wyniku czego ekspert oficjalnie potwierdzi opinię ustaloną przez jego środowisko zawodowe (naukowe). Tak pojmowanemu ekspertowi przypisuje się pewne konieczne cechy osobiste, których zespół można określić mianem niezależności, i to niezależności zarówno wobec tego, kto eksperta powołał, jak też wobec opinii publicznej, która jest zainteresowana rezultatem jego ustaleń⁴. Co istotne, określenie *expertus* nie oznacza tylko tego, kto zgromadził pewne doświadczenia i dysponuje odpowiednim zasobem wiedzy z dziedziny, którą się profesjonalnie zajmuje, ale w równym stopniu opisuje osobę, która zdecydowała się „pośredniczyć pomiędzy nowoczesną kulturą naukową i jej przejawami w społecznej praktyce życia”⁵. Rola eksperta polega więc na pełnieniu funkcji łącznika między nauką a władzą publiczną, na zlecenie której wyraża opinie i opracowuje ekspertyzy, pozostając zarazem reprezentantem swego macierzystego środowiska wraz ze wszelkimi ograniczeniami, jakie z tego płyną.

Druga grupa autorów posługuje się pojęciem eksperta w nieco innym kontekście, bliższym definicji słownikowej⁶, a zarazem — jak się wydaje — mniej elitarnym i idealistycznym. Twierdzą oni bowiem, że ekspert to osoba, która ze względu na oczekiwane kompetencje została powołana do sporządzenia opinii lub analizy, czyli wypowiedzenia się w określonej kwestii zleconej przez tzw. organ decyzyjny. To ujęcie akcentuje instytucjonalny aspekt bycia ekspertem⁷. Innymi słowy, ekspert to ten, kto dysponuje wiedzą specjalistyczną i którego do tej roli wyznaczył podmiot zamawiający ekspertyzę (dana instytucja). Weryfikacja rzeczywistych kompetencji eksperta i konieczność stwierdzenia jego statusu w środowisku zawodowym (naukowym) mają znaczenie drugoplanowe. W pewnym sensie zastępuje je bowiem „akt kreacji” dokonany przez samą instytucję, która według własnej miary przesądza, u kogo i na jaki temat chce zasięgnąć porady. Takie podejście jest z pewnością bliższe bieżącej praktyce społeczno-politycznej, nie jest jednak pozbawione wad i zagrożeń, włącznie z ryzykiem ustanawiania w roli ekspertów osób, które nie gwarantują choćby minimalnych standardów bezstronności czy podstawowych wymogów etycznych pracownika naukowego, mimo że *de nomine* mogą wypełniać kryteria definicji słownikowej i mieć niekwestionowane kompetencje merytoryczne⁸.

⁴ Zob. S. Ehrlich, *Ekspert — zagadnienia polityczne*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 6, s. 5.

⁵ Zob. H.G. Gadamer, dz. cyt., s. 85.

⁶ Zgodnie z internetowym *Słownikiem języka polskiego PWN*, ekspert to „specjalista powoływany do wydawania orzeczenia lub opinii w sprawach spornych, wchodzących w zakres jego kompetencji; biegły, rzeczoznawca” (PWN 2004).

⁷ Zob. np. S. Wronkowska, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9, s. 3–4. Por. też: H.G. Gadamer, dz. cyt., s. 85–86; Z. Ziemiński, *Ekspert a prawotwórstwo*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 4, s. 69.

⁸ O specyfice tzw. eksperta dworskiego zob. np. S. Wronkowska, *Ekspert a proces...*, s. 7; S. Ehrlich, dz. cyt., s. 6; Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 69.

3. W obowiązującym porządku prawnym doradztwo naukowe jest sformalizowane i trwale włączone zarówno w procedury ustawodawcze, jak również wykonywanie innych funkcji Sejmu. Regulamin Sejmu, czyli podstawowy akt normatywny określający organizację wewnętrzną i porządek prac Izby, wprost statuuje eksperta i ekspercyzę jako elementy sejmowych mechanizmów prawnych. Co do zasady, podmiotem odpowiedzialnym za stworzenie posłom warunków do wykonywania mandatu poselskiego, a w szczególności za sporządzanie opracowań i materiałów związanych z pracami Sejmu, w tym przygotowywanie „opracowań fachowych, literatury i ekspertyz” oraz wypełnianie „zadań doradczych” jest Kancelaria Sejmu⁹, a w jej ramach Biuro Analiz Sejmowych (dawne Biuro Studiów i Ekspertyz). Obowiązek merytorycznego wsparcia posłów przez Kancelarię Sejmu przewidują również przepisy ustawowe, które są w tej mierze w pełni symetryczne z przepisami regulaminu Sejmu [dalej: rS]¹⁰.

Szczególną rolę związaną z organizowaniem zaplecza eksperckiego pełni Prezydium Sejmu, czyli organ wewnętrzny Izby, w którego skład wchodzi — zgodnie z parą 10 art. 115 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP — marszałek i wice marszałek. Na podstawie wyraźnego upoważnienia regulaminowego organ ten ustala ogólne „zasady organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z opinii i ekspertyz”¹¹. Kompetencja Prezydium Sejmu ma charakter uniwersalny, dotyczy wsparcia eksperckiego nie tylko posłów, ale również organów Sejmu (np. komisji sejmowych) oraz różnego rodzaju form politycznej organizacji posłów w Sejmie (np. klubów parlamentarnych i kół poselskich). *De lege lata* to właśnie Prezydium Sejmu ponosi odpowiedzialność za kształt doradztwa sejmowego, za jego efektywność, jakość i charakter adekwatne do *meritum* i skali obowiązków wykonywanych przez posłów i Izbę. Przyjęcie konkretnych instrumentów (środków) doradztwa oraz monitoring ich funkcjonowania nie powinno być przy tym traktowane jako zadanie jednorazowe, ale stały proces służący ocenie przydatności obranego modelu w zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych i ustrojowych¹².

Wypełniając swój regulaminowy obowiązek, Prezydium Sejmu wydało specjalną uchwałę¹³, w której przesądziło wiele szczegółowych, choć ostatecznie tylko technicz-

⁹ Zob. art. 199 ust. 1–2 regulaminu Sejmu.

¹⁰ Zob. art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29, ze zm.).

¹¹ Zob. art. 12 pkt 6 i art. 154 ust. 4 rS.

¹² Organizacja i zadania doradztwa sejmowego muszą podlegać ciągłej weryfikacji, aby Sejm miał należyte wsparcie pomimo naturalnego wyczerpywania się niektórych form współpracy z ekspertami, jak również ze względu na konieczność realizowania nowych obowiązków. Przykładowo asumpt do zmian merytorycznego zaplecza Sejmu dawały w przeszłości m.in. nadanie ostatecznej mocy wyrokom TK w sprawie niezgodności ustaw czy włączenie Sejmu w sprawy związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Bieżąca praktyka sejmowa nie potwierdza jednak, aby istniał jakikolwiek system ewaluacji czy choćby względnie systematyczny przegląd dorobku ekspertów uczestniczących w pracach sejmowych.

¹³ Uchwała nr 28 Prezydium Sejmu z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z ekspertyz i opinii [kilkakrotnie nowelizowana; dalej: uchwała nr 28].

nych zagadnień dotyczących doradztwa naukowego, w tym m.in. wskazało podmioty uprawnione do zamawiania opinii, ekspertyz i konsultacji oraz powoływania doradców. Zgodnie z przepisami tej uchwały, ekspertyzy i opinie mogą być zamawiane przez: marszałka Sejmu, wicemarszałków Sejmu, Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, komisje i podkomisje sejmowe, kluby parlamentarne, koła poselskie oraz poszczególnych posłów, przy czym jedynie kluby parlamentarne i koła poselskie dokonują tego bezpośrednio u ekspertów (osób wykonujących ekspertyzę), zaś wszystkie pozostałe podmioty muszą korzystać z pośrednictwa Biura Analiz Sejmowych [dalej: BAS] albo zlecać opracowanie ekspertyzy temu biuru¹⁴. Charakterystycznym rysem regulacji jest więc ustanowienie BAS centralną jednostką doradztwa naukowego Sejmu, która albo sama sporządza studia i opinie (za pomocą ekspertów zatrudnionych w Kancelarii Sejmu), albo zleca ich wykonanie ekspertom zewnętrznym, a więc pośredniczy w opracowaniu zamówionych materiałów¹⁵. W praktyce znaczy to, że BAS w licznych wypadkach nie ma wpływu na wybór autora ekspertyzy, nie może weryfikować jego kwalifikacji, a następnie ocenić jakości pracy oraz ewentualnej zasadności wydatkowania na ten cel środków publicznych. Pełni ono jedynie funkcję płatnika za pracę wykonaną poza strukturami Kancelarii Sejmu, którą zamówiło na konkretne polecenie innego podmiotu. W konsekwencji BAS zostało powierzone również dysponowanie funduszami na finansowanie doradztwa naukowego na rzecz Sejmu, zarówno tego, które jest organizowane w ramach urzędu, jak również wszelkiego opiniowania zewnętrznego, pochodzącego od ekspertów niebędących pracownikami Kancelarii Sejmu (wydatki te pokrywa się z budżetu państwa, z części Kancelarii Sejmu na działalność BAS)¹⁶.

Decyzję w sprawie zamówienia ekspertyzy lub opinii na potrzeby komisji lub podkomisji sejmowej podejmują prezydium komisji (przewodniczący wraz z wiceprzewodniczącymi) albo samodzielnie przewodniczący komisji lub podkomisji. W imieniu komisji (podkomisji) nie mogą zamawiać ekspertyz lub opinii poszczególni posłowie, choćby byli członkami tych ciał; z formalnego punktu widzenia wiążącego charakteru nie ma również uchwała całej komisji (podkomisji) zobowiązująca jej władze do zorganizowania wsparcia eksperckiego (aczkolwiek w praktyce takie uchwały są zwykle instrukttywne, a ich niewykonanie może skutkować zmianą władz komisji lub podkomisji). Komisja sejmowa może korzystać z „ustnych konsultacji ekspertów”. Potrzebę takiej postaci udziału eksperta w pracach komisji akceptuje przewodniczący komisji¹⁷.

¹⁴ § 4 ust. 2 uchwały nr 28 jedynie Marszałkowi Sejmu i posłom stwarza możliwość wyboru zamówienia ekspertyzy za pośrednictwem BAS (w samym biurze lub u tzw. eksperta zewnętrznego) albo bezpośrednio u eksperta bez pośrednictwa tego biura.

¹⁵ Zob. § 1, § 3 ust. 2 i § 4 uchwały nr 28.

¹⁶ Zasada, że wydatkowanie środków budżetowych na doradztwo naukowe leży w gestii BAS, jest oparta kilkoma istotnymi wyjątkami. Przede wszystkim doradztwo naukowe w formie ekspertyz i opinii zamawianych bezpośrednio u ekspertów przez marszałka Sejmu i posłów (a więc poza BAS) jest pokrywane ze środków przewidzianych w budżecie Kancelarii Sejmu odpowiednio na działalność Gabinetu Marszałka Sejmu oraz na prowadzenie biur poselskich. Z kolei doradztwo naukowe na rzecz klubów i kół poselskich (analogicznie także posłów niezrzeszonych) jest finansowane ze środków przewidzianych w budżecie Kancelarii Sejmu na prowadzenie biur klubów parlamentarnych i biur klubów poselskich (zob. § 5 uchwały nr 28).

¹⁷ Zob. art. 154 ust. 4 rS i § 6 ust. 2 i 4 uchwały nr 28.

Z kolei decyzję o zamówieniu ekspertyzy lub opinii na potrzeby klubów parlamentarnych lub kół poselskich podejmuje prezydium tego klubu lub koła albo inna osoba upoważniona w regulaminach tych podmiotów¹⁸.

W uchwale Prezydium Sejmu została ponadto wyróżniona odrębna forma działalności eksperckiej — tzw. stałe doradztwo. Dotyczy ono spraw „bieżącej realizacji” regulaminowych zadań komisji sejmowych (zakresu działania komisji), prac podejmowanych przez Prezydium Sejmu, a także wspierania czynności posłów oskarżycieli przed Trybunałem Stanu. Formalnie uprawnieni do powoływania stałych doradców są: Prezydium Sejmu, komisje sejmowe i posłowie oskarżyciele przed Trybunałem Stanu. Komisja sejmowa może mieć tylko jednego stałego doradcę, którego powołuje w drodze uchwały „po zatwierdzeniu” jego kandydatury przez Prezydium Sejmu (kandydatura stałego doradcy musi zatem zostać wcześniej uzgodniona z Prezydium Sejmu, które może nie zaakceptować kandydata). Wyjątkowe unormowanie zostało poświęcone Komisji Ustawodawczej, Komisji do Spraw Unii Europejskiej, Komisji do Spraw Służb Specjalnych i powoływanym *ad hoc* komisjom śledczym, które — ze względu na różnorodność swoich obowiązków a zarazem powtarzalność pewnych funkcji — mogą korzystać z kilku stałych doradców (na wniosek komisji liczbę doradców każdorazowo ustala Prezydium Sejmu). Podobny mechanizm został przewidziany w odniesieniu do stałych doradców posłów oskarżycieli przed Trybunałem Stanu i samego Prezydium Sejmu¹⁹. Stali doradcy są opłacani ze środków budżetowych Kancelarii Sejmu na działalność BAS. Włączenie Prezydium Sejmu w procedurę wyłaniania stałych doradców komisji i posłów oskarżycieli przed Trybunałem Stanu podkreśla znaczenie tego organu w całym systemie merytorycznego wsparcia prac Izby; jest przejawem jego powinności dbania o standard pracy doradczej oraz ocenę celowości kreowania nowych ekspertów na potrzeby prac Sejmu.

Szczegółowy tryb zamawiania ekspertyz i opinii w Kancelarii Sejmu lub za jej pośrednictwem określa zarządzenie Szefa Kancelarii Sejmu (akt wykonawczy do uchwały Prezydium Sejmu), w którym unormowano m.in. detaliczne kwestie rozliczeń finansowych z ekspertami i wzory umów²⁰.

4. Z formalnego punktu widzenia Kancelaria Sejmu jest niewątpliwie dostatecznie przygotowana do świadczenia pomocy eksperckiej posłom i organom Sejmu. Obowiązują niezbędne przepisy kompetencyjne i proceduralne, samo zaś doradztwo naukowe w uchwale Prezydium Sejmu zostało zdefiniowane w sposób zapowiadający nawet coś więcej niż w praktyce się realizuje (o czym jeszcze dalej), jako „pozyскиwanie ekspertów oraz zapewnianie ekspertyz, opinii lub konsultacji”, przy czym owe „ekspertyzy, opinie oraz konsultacje mogą dotyczyć toczących się lub plano-

¹⁸ Zob. § 6 ust. 3 uchwały nr 28.

¹⁹ Zob. § 2 i § 6 uchwały nr 28.

²⁰ Zob. zarządzenie nr 15 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 12 września 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu zamawiania ekspertyz i opinii, formy zawierania umów ze stałymi doradcami sejmowymi oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu.

wanych prac wynikających z funkcji Sejmu i jego organów w zakresie legislacji i działań kontrolnych oraz prac studyjnych (badania, ekspertyzy długofalowe)”²¹. Interesujące wydaje się jednak nie to, co przewidują regulacje wewnętrzne Sejmu i Kancelarii Sejmu, ale to, co nie zostało spetryfikowane w przepisach. Uwagę zwraca przede wszystkim brak jakichkolwiek wskazówek (określonych ramowo, ogólnie czy choćby co do kierunku) na temat sejmowych standardów jakości ekspertyz i kwalifikacji doradców, z którymi posłowie, Sejm i jego organy mają współpracować, czy z których wiedzy i pracy korzystać. Alternatywą takiego stanu rzeczy jest pozostawienie tego zagadnienia bieżącej praktyce, mniej lub bardziej kontrowersyjnej w zależności od potencjału politycznego sprawy, bez transparentnych reguł, podatnej na zarzut manipulacji i przenoszącej odpowiedzialność za wybór eksperta (zwłaszcza eksperta zewnętrznego) nierzadko na szeregowego pracownika Kancelarii Sejmu. Trudno w takich warunkach mówić o spójnym systemie doradztwa czy jego racjonalnej organizacji, skoro — po pierwsze — metodyka podejmowania kluczowych decyzji (dotyczących wyboru eksperta albo sposobu wyboru eksperta) nie jest usystematyzowana i ujęta (spisana) w akcie normatywnym, a więc w sposób generalny, ustanawiający jednakowe schematy postępowania niezależnie od okoliczności faktycznych. Po drugie, nie istnieją zobiektywizowane mechanizmy przeciwdziałające doborowi doradców o niepotwierdzonych czy znikomych kompetencjach merytorycznych (dotyczy to zarówno sfery zewnętrznej, jak i wewnętrznej doradztwa sejmowego). W tym kontekście trzeba także odnotować, że nie funkcjonują skuteczne zinstytucjonalizowane ścieżki przedkładania organom decyzyjnym Sejmu lub zlecającemu ekspertyzę informacji o zagrożeniach związanych z nietrafnym lub wypaczonym procesem doradczym.

Jak już wspomniano, w Kancelarii Sejmu została wyodrębniona specjalna jednostka organizacyjna — Biuro Analiz Sejmowych, której celem jest świadczenie doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, posłów oraz samej Kancelarii Sejmu. Jej geneza sięga początku lat 90. ubiegłego wieku; biuro funkcjonowało wtedy pod nazwą Biura Studiów i Ekspertyz (zostało utworzone w 1990 r., a działalność rozpoczęło z początkiem pierwszej kadencji Sejmu, w listopadzie 1991 r.). Obecnie do statutowych zadań BAS należy m.in.:

- a) uczestniczenie w wykonywaniu zadań służby prawnej Kancelarii Sejmu, w tym udział w postępowaniu dotyczącym projektów ustaw i uchwał;
- b) opracowywanie specjalistycznych informacji i ekspertyz, w tym dotyczących zgodności projektów ustaw z konstytucją i stosowania prawa parlamentarnego;
- c) umożliwianie uprawnionym podmiotom korzystania z opracowań fachowych i ekspertyz;
- d) przedstawianie wniosków i uwag dotyczących istotnych problemów legislacyjnych;
- e) prowadzenie prac studialnych w zakresie zagadnień będących przedmiotem zainteresowania Sejmu;

²¹ Zob. § 3 ust. 1 uchwały nr 28.

f) prowadzenie spraw organizacyjnych w zakresie zapewnienia stałego doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów oraz powoływania doradców sejmowych;

g) udzielanie posłom konsultacji i informacji związanych z pracami Sejmu;

h) merytoryczna obsługa Komisji Finansów Publicznych, w tym przygotowywanie studiów, analiz, ekspertyz w zakresie problematyki związanej z uchwalaniem i wykonywaniem ustawy budżetowej, a także sporządzanie opinii i analiz dotyczących założeń polityki pieniężnej państwa i założeń polityki makroekonomicznej oraz sprawozdań z ich wykonania;

i) analiza skutków prawnych, ekonomicznych i społecznych funkcjonowania uchwalanych ustaw;

j) przygotowywanie stanowiska Sejmu lub marszałka Sejmu w sprawach rozstrzyganych przez TK, w tym prowadzenie dokumentacji związanej z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach z udziałem Sejmu lub marszałka Sejmu, przygotowywanie dla marszałka Sejmu materiałów dotyczących postępowania przed TK, świadczenie pomocy prawnej dla posła będącego przedstawicielem Sejmu lub marszałka Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem, przygotowywanie analiz orzecznictwa TK oraz sygnalizacji w sprawach związanych z orzeczeniami TK;

k) działalność doradcza i opiniodawcza w zakresie spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w tym merytoryczna obsługa Komisji do Spraw Unii Europejskiej, sporządzanie opinii w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem UE, przedstawianie opinii, wniosków i uwag dotyczących zgodności projektów ustaw z prawem UE oraz harmonizacji prawa polskiego z prawem UE, współpraca ze służbami prawnymi Unii Europejskiej;

l) udzielanie informacji oraz wydawanie opinii i ekspertyz w zakresie stosunków międzynarodowych, polityki zagranicznej, polityki obronnej, a także polityki wobec mniejszości narodowych i imigrantów;

m) prowadzenie rejestru i baz danych ekspertyz i opinii oraz przechowywanie ich tekstów (z wyłączeniem opinii zamawianych przez kluby parlamentarne, koła poselskie, marszałka Sejmu lub posłów bezpośrednio u wybranych ekspertów);

n) organizowanie specjalistycznych seminariów i wykładów²².

Status BAS jako, z jednej strony, jednostki organizacyjnej Kancelarii Sejmu, która zatrudnia urzędników państwowych podporządkowanych wewnętrznej pragmatyce, z drugiej zaś, ciała eksperckiego skupiającego liczną grupę pracowników naukowych, którzy w takim właśnie urzędniczym paradygmacie zdecydowali się wypełniać obowiązki doradztwa naukowego, pozostaje mglisty i niedopowiedziany. Bez wątplenia sama kategoria doradztwa naukowego nie podlega stopniowaniu i nie sposób bronić tezy, że w wypadku pracowników naukowych służbowo odpowiedzialnych przed przełożonymi w urzędzie państwowym mamy do czynienia z jakimś innym modelem uprawiania nauki czy wręcz inną nauką *per se*. Pracownicy naukowci, którzy są etato-

²² Zob. § 17 zarządzenia nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu [dalej: zarządzenie nr 10].

wymi pracownikami Kancelarii Sejmu, są związani tymi samymi powinnościami sumiennego, bezstronnego i niezależnego wykonywania zawodu oraz dobrymi praktykami i normami etycznymi swego środowiska²³, jak każdy członek społeczności naukowej. Z tej perspektywy podstawy działania BAS nie sprzyjają wspieraniu tych wartości, w szczególności nie tworzą dostatecznych formalnych gwarancji jakości pracy i standardów jej wykonywania. Wysoki poziom merytoryczny ekspertyz i opinii jest związany raczej z osobistymi przymiotami zespołu pracowników, ich doświadczeniem i niepisanymi a zarazem zwykle akceptowanymi zwyczajami służby publicznej²⁴, niż z wyraźnym zadekretowaniem w aktach wewnętrznych Kancelarii Sejmu bezwzględnie apolitycznej i bezstronnej postawy BAS niezależnie od bieżących potrzeb i związanych z tym oczekiwań aktualnych władz Sejmu lub Kancelarii Sejmu.

Wzmocnienie instytucjonalnych gwarancji wewnętrznego (urzędowego) doradztwa naukowego Sejmu powinno polegać na zwiększeniu autonomii działania jednostki doradczej, zarówno z punktu widzenia jej relacji z władzami Sejmu, jak również z aparatem kierującym Kancelarią Sejmu. Pozostając w strukturach urzędu i działając na jego rzecz, taka jednostka powinna mieć silne dogmatyczne podstawy do nieskrępowanego wypowiedzania się co do *meritum* w sprawach wynikających z ustrojowych funkcji Sejmu, na zasadach właściwych dla instytucji badawczej, a nie nawiązywać do poleceń w hierarchii służbowej. Jej celem byłoby nade wszystko gromadzenie wiedzy niezbędnej do decydowania o interesie publicznym i polityce państwa, przedkładanie decydującym informacji i opinii możliwie wyczerpujących i wszechstronnych, łącznie z — jeśli zachodziłaby taka potrzeba — nakreśleniem różnych opcji rozstrzygnięć i ich skutków, choćby bez ostatecznego wariantu czy sugestii optymalnego wyboru i na pewno bez dowodzenia założonej tezy. Realnym wsparciem autonomii takiej jednostki doradczej byłoby powoływanie jej kierownictwa spośród osób o niespornych kwalifikacjach, przy akceptacji wszystkich sił politycznych reprezentowanych w Prezydium Sejmu. Stabilne postawy zatrudnienia osoby odpowiedzialnej za doradztwo naukowe Sejmu powinny być troską całej Izby, w tym opozycji rządowej, na rzecz której urząd ten również będzie przecież działał. Podobnej zmianie musiałyby ulec procedura odwoływania kierownictwa; jej istotą powinno być stworzenie gwarancji niezależnego działania dyrekcji biura, w sposób wolny od ryzyka dymisji ze względów pozamerytorycznych.

5. Ważnym unormowaniem poruszającym problematykę doradztwa naukowego jest art. 70 rS, w którym przesądzono, że w postępowaniach dotyczących projektów ustaw i uchwał rozpatrywanych przez Sejm i komisje sejmowe obligatoryjnie bierze udział przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu. Pod pojęciem „służby praw-

²³ Jako przykład zasad deontologii pracownika naukowego może służyć opracowany przez Komisję do spraw etyki w nauce: „Kodeks Etyki Pracownika Naukowego” — załącznik do uchwały nr 10/2012 Zgromadzenia Ogólnego PAN z dnia 13 grudnia 2012 r.

²⁴ Celnie na ten temat J. Mordwiłko, *O roli prawnych ekspertów w działalności parlamentu i kształtowaniu prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej. Księga jubileuszowa w dziesięciolecie istnienia Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego*, red. A. Piekara, Warszawa 2002, s. 178.

ne Kancelarii Sejmu” należy rozumieć pracowników Kancelarii Sejmu zatrudnionych w Biurze Legislacyjnym oraz we wspomnianym już kilkakrotnie BAS, mających wykształcenie prawnicze oraz wiedzę i doświadczenie przy tworzeniu prawa. W bieżących pracach legislacyjnych z projektami ustaw i uchwał Sejmu na posiedzeniach komisji uczestniczą przede wszystkim przedstawiciele Biura Legislacyjnego, czyli legislatorzy²⁵, którzy zapewniają typową obsługę legislacyjno-prawną komisji i podkomisji, m.in. w zakresie:

- a) redagowania projektów aktów prawnych polegającego na przedstawianiu uwag, propozycji i zastrzeżeń do tekstów tych aktów i zgłoszonych do nich poprawek;
- b) weryfikowania tekstów aktów prawnych uchwalonych przez Sejm;
- c) sporządzania sprawozdań podkomisji i komisji o projektach aktów prawnych, we współdziałaniu z sekretariatami komisji.

Do zadań Biura Legislacyjnego należy również „opiniowanie wstępne” wniesionych do Sejmu projektów ustaw, uchwał, rezolucji, deklaracji, apeli i oświadczeń Sejmu, przed ich skierowaniem do pierwszego czytania — ze szczególnym uwzględnieniem przepisów konstytucyjnych i regulaminu Sejmu; analizowanie ustawodawstwa dla potrzeb wydania tekstów jednolitych ustaw, opracowywanie tekstów jednolitych ustaw oraz projektów obwieszczeń marszałka Sejmu w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy, jak również analizowanie procesu ustawodawczego w Sejmie co do stosowania dyrektyw techniki prawodawczej i przedstawianie propozycji ujednoczenia środków tej techniki w postępowaniu legislacyjnym²⁶.

W pracach komisji (podkomisji) sejmowych uczestniczą również eksperci BAS, zwłaszcza jeżeli sporządzili na piśmie opinię lub ekspertyzę. Zaproszeni na posiedzenie komisji mają obowiązek przedstawić tezy opinii (ekspertyzy) i odpowiadać na pytania posłów. W posiedzeniach komisji, z głosem doradczym lub eksperckim, mogą brać udział stali doradcy oraz eksperci komisji niebędący pracownikami Kancelarii Sejmu (niewchodzący w skład „służb prawnych Kancelarii Sejmu”), na których obecność na posiedzeniu komisji zezwolił przewodniczący komisji²⁷.

Wnioski i uwagi służb prawnych Kancelarii Sejmu ze swej istoty mają charakter doradczy, nie wiążą posłów w wymiarze prawnym, choć powinny być brane pod uwagę, jako głos pochodzący od osób profesjonalnie przygotowanych do wykonywania zadań legislacyjnych. W praktyce rola przedstawicieli służb prawnych Kancelarii Sejmu bywa marginalizowana. Regulamin Sejmu przewiduje, że w przypadku, gdy służby prawne zgłosiły istotne i uzasadnione zastrzeżenia co do poprawności legislacyjnej lub proceduralnej albo zgodności z konstytucją lub prawem UE projektów ustaw,

²⁵ O pojęciu i zadaniach legislatora zob. np. R. Howiecki, *Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 27 i n.; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia...*, s. 220–222; tejsze, *Tworzenie prawa w Polsce — ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezisie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 20.

²⁶ Zob. § 24 ust. 1 zarządzenia nr 10. Do „merytorycznej obsługi” posiedzeń Komisji Finansów Publicznych, Komisji Ustawodawczej i Komisji do Spraw Unii Europejskiej statutowo właściwe jest również Biuro Analiz Sejmowych (§ 17 ust. 1 zarządzenia nr 10).

²⁷ Zob. np.: art. 42, art. 92, art. 153 ust. 1, art. 154 ust. 3 rS.

które to zastrzeżenia nie zostały uwzględnione czy w ogóle rozważone przez komisję, należy o tym niezwłocznie powiadomić marszałka Sejmu, który może wówczas zwrócić się do komisji o formalne ustosunkowanie się do „niewzględnionych” przez nią „wniosków i uwag” służb prawnych Kancelarii Sejmu. W odpowiedzi komisja podejmuje uchwałę, w której albo uznaje racje marszałka Sejmu i zobowiązuje się uwzględnić uwagi służb prawnych przy najbliższej dopuszczalnej proceduralnie okazji albo pozostaje przy własnym stanowisku, narażając się ewentualnie na odrzucenie jej sprawozdania przez Sejm *in pleno*.

Warto odnotować, że od 2012 r. kluby parlamentarne — biorąc pod uwagę potrzebę podniesienia jakości projektów ustaw i uchwał sejmowych inicjowanych przez grupy posłów — mają możliwość zatrudnienia ze środków budżetowych Kancelarii Sejmu dodatkowego pracownika swojego biura, który powinien mieć wykształcenie prawnicze (tzw. klubowego legislatora), „w celu wspierania działalności klubu poselskiego związanego z procesem tworzenia prawa”²⁸.

6. Przejawem doradztwa naukowego nie jest natomiast udział w procesach konsultacyjno-doradczych niektórych organów wewnętrznych Sejmu (głównie komisji sejmowych) w ramach różnego rodzaju procedur regulaminowych. Za ilustrację może posłużyć art. 34 ust. 8 rS, na podstawie którego marszałek Sejmu w postępowaniu *in camera* jest władny nie nadać dalszego biegu projektowi ustawy, a więc wstrzymać inicjatywę ustawodawczą, jeśli poweźmie wątpliwość co do jej „sprzeczności z prawem, w tym prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej”. Istotną rolę w tym wypadku odgrywa sejmowa Komisja Ustawodawcza, która na zlecenie marszałka Sejmu wyraża opinię o „niedopuszczalności” projektu; jako ciało kolegialne podejmuje ją w głosowaniu, kwalifikowaną większością głosów, w postaci uchwały²⁹.

Opinia Komisji Ustawodawczej nie ma waloru wiążącego, niemniej w praktyce jej konkluzje są brane pod uwagę i często wyznaczają kierunek dalszego postępowania marszałka Sejmu. Cała instytucja opiniowania „niedopuszczalności” projektu jest przykładem włączenia organu wewnętrznego Sejmu (komisji) w proces decyzyjny w charakterze quasi-ekspertkim. Komisja Ustawodawcza wypowiada się bowiem o treści projektu ustawy, formułuje poglądy, dla których punktem odniesienia jest wiedza prawnicza (ocena „sprzeczności” projektu z prawem), i na tej podstawie następnie stwierdza, czy postępowanie ustawodawcze może dalej się toczyć, czy też powinno zostać zamknięte jeszcze przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania. Trudno jednak przyjąć, że w ten sposób Komisja Ustawodawcza pełni funkcję eksperta w którymkolwiek ze wspomnianych wcześniej znaczeń. Zarówno skład osobowy komisji, jak i jej status w prawie publicznym sugerowałyby raczej, że jest ona orga-

²⁸ Zob. zarządzenie nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 28 marca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur klubów i kół poselskich.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. A. Szmyt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 9 i n.

nem konsultacji wewnętrznej, wykonującym określoną czynność na zlecenie marszałka Sejmu, przez którą wyraża stanowisko polityczne a nie eksperckie (aczkolwiek motywowane za pomocą argumentacji odwołującej się do wnioskowań prawniczych). Jej opinia jest jednym z etapów procedury decyzyjnej, mającej na celu stworzenie marszałkowi Sejmu warunków do wszechstronnego rozpoznania sprawy i podjęcia trafnej decyzji. Sama idea opinii Komisji Ustawodawczej powstała z przekonania, że organ ten ma pełnić fachową rolę w procesie ustawodawczym w Sejmie — być instytucją wewnętrznej kontroli konstytucyjności prac legislacyjnych i jakości stanowionego prawa³⁰. Do tworzenia takich mechanizmów Sejm był zachęcany m.in. przez Trybunał Konstytucyjny, który swego czasu wyraził pogląd, że ustanowienie sądu konstytucyjnego „nie zwolniło organów prawotwórczych, a w szczególności Sejmu, od obowiązku kontroli zgodności z Konstytucją tworzonego przez nie prawa”³¹.

Niezależnie od ekskluzywnych kompetencji Komisji Ustawodawczej pozwalających jej oceniać niedopuszczalność inicjatywy ustawodawczej, w procesie legislacyjnym wszystkie komisje sejmowe mogą wyrażać opinie w sprawie rozpatrywanego projektu ustawy. W tym celu podejmowana jest przez daną komisję uchwała, w której formułowane są zalecenia, postulaty lub wnioski. Taką opinię kieruje się następnie do innych komisji sejmowych, w których toczą się właściwe prace merytoryczne³²; jej charakter prawny jest zbliżony do opinii Komisji Ustawodawczej, podejmowanej na podstawie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu.

7. Specjalne znaczenie w pracach Sejmu mają zastrzeżenia co do zgodności projektu ustawy lub poprawki do projektu ustawy z Konstytucją albo prawem Unii Europejskiej. Ranga tego typu wad sprawia, że samo ich uprawdopodobnienie powinno powodować zasięgnięcie dodatkowych opinii prawnych przez posłów lub organy Sejmu. W myśl cytowanego już wcześniej orzeczenia TK: „Sejm ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek oceny, czy podejmowane przez niego działania w obrębie procesu ustawodawczego są zgodne z Konstytucją. Obowiązek ten wynika przede wszystkim z art. 3 Konstytucji RP [obecnie art. 7 Konstytucji — uwaga P.R.]. Przestrzeganie praw RP w działalności organu ustawodawczego to przede wszystkim przestrzeganie konstytucji i realizacja podstawowego obowiązku płynącego z jej charakteru prawnego, jakim jest zakaz wydawania ustaw sprzecznych z konstytucją. Kontrola konstytucyjności własnych zachowań Sejmu w procesie ustawodawczym przed ostatecznym uchwaleniem ustawy przez Sejm jest jednym ze środków prowadzących do realizacji tego obowiązku”³³.

W każdym stadium postępowania ustawodawczego, niezależnie od tego, czy prace toczą się na posiedzeniu plenarnym Izby, w komisjach czy podkomisjach, Sejm powinien weryfikować swoje rozstrzygnięcia, korzystając ze specjalistycznej wiedzy eks-

³⁰ Zob. art. 81–86 i art. 121 ust. 2 rS, a także pkt 24 załącznika do rS określający zakres działania Komisji Ustawodawczej.

³¹ Zob. orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r. (sygn. akt K 5/93).

³² Zob. np. art. 42 ust. 1 rS.

³³ Zob. orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r. (sygn. akt K 5/93).

perckiej. Zwiększa to prawdopodobieństwo wyeliminowania niedoskonałych rozwiązań legislacyjnych, błędów intelektualnych, czy — po prostu — może uchronić Sejm przed nowelizacjami pochopnymi, sprzecznymi ze standardami praw człowieka bądź prawem o wyższej mocy w hierarchii źródeł prawa. Należy zarazem zwrócić uwagę, że praktyczny wpływ doradztwa naukowego i możliwości korygowania projektu ustawy pod wpływem ekspertyz zmniejsza się wraz z postępem prac legislacyjnych, co wynika z generalnego ograniczenia dopuszczalnego zakresu poprawek na każdym kolejnym etapie postępowania ustawodawczego.

W toku prac z projektami ustaw został przewidziany instytucjonalny udział ekspertów, niekiedy obligatoryjny. Przykładowo można wskazać art. 42 ust. 1 *in fine* rS, który stanowi, że „komisje i podkomisja mogą wysłuchiwać [...] opinii zaproszonych ekspertów”. Na komisje sejmowe, które rozpatrują nowelizacje o szczególnej doniosłości ustrojowej w systemie prawa (zmiany w konstytucji oraz w kodeksach) został natomiast nałożony obowiązek powołania „zespołu stałych ekspertów”, w którym — jak precyzują art. 86c i art. 92 ust. 1 rS — 1/3 składu wskazuje wnioskodawca projektu. W wypadku kodeksów analogiczna możliwość powołania „zespołu stałych ekspertów”, ale już tylko fakultatywna, została zastrzeżona dla podkomisji, zaś przewodniczący komisji rozpatrującej zmianę w kodeksie może również „powołać doraźnie ekspertów do opracowania poszczególnych zagadnień”³⁴.

Z kolei we wczesnej fazie postępowania ustawodawczego marszałek Sejmu, po otrzymaniu projektu ustawy (z wyjątkiem projektów wnoszonych przez prezydenta oraz Radę Ministrów), a przed jego skierowaniem do pierwszego czytania, zawsze zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej³⁵. Negatywna ocena projektu może skutkować m.in. wszczęciem procedury w sprawie jego niedopuszczalności określonej w art. 34 ust. 8 rS.

Obowiązkowemu opiniowaniu przez ekspertów rządowych podlegają wszystkie poprawki do projektów ustaw zgłaszane podczas prac legislacyjnych w Sejmie, które dotyczą prawa Unii Europejskiej³⁶.

W tym kontekście warto również wspomnieć o art. 30 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924), który nakłada na partię polityczną obowiązek tworzenia Funduszu Eksperskiego ze środków własnych partii oraz odpisu z subwencji z budżetu państwa na działalność partii politycznych (od 5% do 15% subwencji). Środki tego funduszu powinny zostać wykorzystane na finansowanie „ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej, związanych z działalnością statutową partii politycznej”.

³⁴ Zob. art. 92 ust. 2–3 rS.

³⁵ Zob. art. 38 ust. 9 rS.

³⁶ Zgodnie z art. 42 ust. 4 rS: „W sprawach dotyczących zgodności przepisów rozpatrywanych projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej obowiązkowe jest zasięgnięcie opinii ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Termin przedstawienia opinii przez ministra określa komisja”. Por. też art. 46 ust. 2 zdanie 2, art. 47 ust. 1 zdanie 2, art. 54 ust. 1 zdanie 2 rS.

8. Z doradztwem naukowym na rzecz Sejmu wiąże się kilka zagadnień swoistych dla władzy ustawodawczej.

Po pierwsze, w piśmiennictwie prawniczym od dawna akcentuje się szczególne znaczenie parlamentarnych służb konstytucyjnych, które są „zespołami fachowców–prawników, powołanych do przygotowania lub oceny projektów ustaw i innych aktów normatywnych [...] pod kątem ich zgodności z konstytucją”³⁷. Chodzi przy tym o systematyczną obsługę procesu legislacyjnego, z tzw. pamięcią instytucjonalną oraz gwarancjami niezależności i bezstronności działalności doradczej. Obecnie postulat ten należałoby poszerzyć o ocenę zgodności tworzonego prawa z prawem Unii Europejskiej i wiążącymi Polskę standardami międzynarodowymi, w tym przede wszystkim dorobkiem systemu Rady Europy. W ten sposób służby konstytucyjne gwarantowałyby bezpieczeństwo legislacyjne oraz stałą pomoc ekspercką w rozwiązywaniu problemów prawnych, zanim dojdzie do kontroli ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. Istnienie odpowiednio umocowanych kompetencyjnie służb konstytucyjnych pozwoliłoby wypracować w Sejmie zręby własnej instytucjonalnej myśli konstytucyjnej, bez której władza ustawodawcza w dłuższej perspektywie czasowej nie jest w stanie racjonalnie funkcjonować i nie może stać się realnym partnerem innych konstytucyjnych organów władzy publicznej, zwłaszcza gdy chodzi o kształtowanie zasad współdziałania i ucieranie praktyki ustrojowej³⁸. Do pewnego stopnia rolę parlamentarnych służb konstytucyjnych wypełnia obecnie BAS i — jak się wydaje — jego funkcje mogłyby być w coraz większym stopniu orientowane na szeroko pojęte doradztwo z zakresu prawa konstytucyjnego i prawa Unii Europejskiej, pod warunkiem że sam Sejm i jego organy będą wykazywały bardziej skonkretyzowane potrzeby informacyjne w tym zakresie i odpowiednio formowały rozwój tej instytucji w takim właśnie kierunku. Bez względu jednak Sejm nie powinien rezygnować z utrzymywania własnej jednostki badawczej, autonomicznej względem innych ośrodków władzy, choćby po to, aby dysponować wewnętrznymi instrumentami pozyskiwania wiedzy niezbędnej do realizowania konstytucyjnych zadań i zachować zdolność weryfikowania przedłożeń rządowych.

Po drugie, dodatkowym wymiarem doradztwa naukowego jest funkcja ochrony praw mniejszości parlamentarnej. Z prawa dostępu do ekspertyz i powoływania ekspertów mogą korzystać nie tylko posłowie tworzący zaplecze parlamentarne rządu, ponieważ akurat oni — mówiąc w pewnym uproszczeniu — w naturalny sposób mają ułatwiony dostęp do ekspertów i doradców administracji rządowej, ale również tzw.

³⁷ Zob. K. Działocha, *O potrzebie ustanowienia służb konstytucyjnych w naczelnym organach RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1772, Prawo CCXLIV, Wrocław 1995, s. 27. Por też np. J. Mordwiłko, *W przedmiocie postulatu utworzenia w Sejmie „służby konstytucyjnej”*, „Biuletyn Ekspertyz i Opinii Prawnych” 1996, nr 3, s. 18 i n.; G. Lienbacher, *Służby konstytucyjne w Urzędzie Kanclerskim w Austrii*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 2, s. 60 i n.

³⁸ W odniesieniu do udziału Sejmu w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym K. Działocha wyraził pogląd, że: „[...] brakuje zasadniczo jednej, jednolitej koncepcji obrony ustaw, opartej na rozwiniętej myśli konstytucyjnej. Powinna być ona oparta na akceptacji podstawowych elementów wykładni konstytucji w orzecznictwie TK, lecz jednocześnie w jakiejś mierze opozycyjna wobec tego, bo wynikająca z własnego (sejmowego) postrzegania roli ustawodawcy” (K. Działocha, dz. cyt., s. 29).

posłowie opozycyjni, dla których pomoc ze strony Kancelarii Sejmu jest podstawową formą merytorycznego wsparcia wykonywania mandatu poselskiego. Statystycznie najliczniejszymi odbiorcami opinii i ekspertyz służb prawnych Kancelarii Sejmu byli tradycyjnie posłowie opozycyjni, którzy aktywnie wykorzystywali swoje regulaminowe uprawnienia. Obserwacja tej praktyki niekiedy prowadziła do supozycji, że doradztwo sejmowe jest zorientowane nazbyt krytycznie wobec polityki Rady Ministrów (każdego kolejnego rządu, zgodnie z cyklami następujących po sobie kadencji) i nadmiernie wspiera opozycję. Zarzut ten zasadza się na pewnym nieporozumieniu i nieznanomości istoty pracy doradców takiego organu jak Sejm, który jest z natury rzeczy pluralistyczny politycznie. W takich warunkach ekspert musi zachować jednakowy dystans i daleko posuniętą powściągliwość w kontaktach z każdym posłem (każdego posła traktować według tych samych zasad); nie należy oczekiwać od służb prawnych Kancelarii Sejmu, że w procesie ustawodawczym będą *a priori* pełniły rolę „advokata partii rządzącej” czy stronniczo wspierały jakąś (jakąkolwiek) opcję polityczną³⁹.

Po trzecie, procedury i zwyczaje sejmowe dotyczące doradztwa naukowego nie wyeliminowały poważnej dysfunkcji komunikacyjnej, związanej ze skutkami wielości ekspertyz sporządzanych w jednej sprawie lub na ten sam temat. W pracach legislacyjnych opinie, analizy i studia są przedkładane przez różne podmioty. Część jest sporządzana przez ekspertów Kancelarii Sejmu lub jedynie na zamówienie BAS, gdy — o czym była już mowa — jednostka ta jest tylko płatnikiem środków budżetowych, nie ma zaś wpływu ani na wybór eksperta, ani możliwości weryfikacji jakości wykonanej przez niego pracy. Oprócz tego w toku prac sejmowych swoje materiały prezentują kluby parlamentarne, koła poselskie i poszczególni posłowie, którzy — po prostu — dysponują fachowym opracowaniem o projekcie ustawy albo poprawkach do projektu ustawy, pozyskany niezależnie od procedur zamawiania ekspertyz przez Kancelarię Sejmu. Do rzadkości nie należy włączanie do prac legislacyjnych ekspertyz sporządzonych na zlecenie partii politycznej (nie można ich jednak utożsamiać z ekspertyzami klubów parlamentarnych lub kół poselskich). Ponadto ekspertyzy przedkładają osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową, podmioty biorące udział w konsultacjach społecznych, uczestnicy wysłuchań publicznych i najbardziej enigmatyczna grupa doradców, zacierająca wiele regulaminowych podziałów i klasyfikacji, tzn. „eksperti komisji i inne osoby”⁴⁰, które funkcjonują w procesie ustawodawczym na mocy zaproszenia władz komisji sejmowej. Różnorodność źródeł doradztwa w procesie stanowienia prawa nie jest *a limine* zjawiskiem negatywnym, pod warunkiem jednak że uczestnicy tego procesu są w stanie bez trudu rozpoznać charakter adresowanych do nich materiałów. Status ekspertyz nie jest bowiem jednolity. Należy uwzględnić ich tryb i cele przedłożenia, autorytet autora opracowania czy — *last but*

³⁹ Konsekwencją takiego podejścia jest np. niepisany zakaz przygotowywania projektów ustaw przez BAS i jego pracowników, czy szerzej w ogóle zakaz zajmowania się takimi dokumentami przez urząd, zanim oficjalnie zostaną zgłoszone do łaski marszałkowskiej. Wynika to z tego, że trudno pełnić rolę eksperta i merytorycznie oceniać projekt ustawy, w którego przygotowaniu wcześniej brało się udział. Zasada ta zapobiega elementarnym konfliktom interesów i chroni niezależność doradców sejmowych.

⁴⁰ Zob. art. 154 ust. 3 rS.

not least — merytoryczną wartość zawartej w nich argumentacji. Tymczasem w praktyce nie istnieje żaden świadomie zaplanowany system nie tyle nawet waloryzowania doradztwa sejmowego — to byłaby sytuacja optymalna, ale choćby rozpoznawania i odpowiedniego oznaczania ekspertyz, aby przeciwdziałać fałszywemu wrażeniu, że wszystkie z nich są jednakowo znaczące, rzetelne i bezstronne⁴¹.

Nie przyjął się również zwyczaj powoływania zespołów badawczych, w tym o charakterze interdyscyplinarnym, do oceny konkretnych zagadnień będących przedmiotem prac sejmowych. Wydaje się, że taka forma doradztwa naukowego ma wiele zalet, włącznie z możliwością pełniejszego zaprezentowania racji, różnych punktów widzenia, co dla organu decyzyjnego powinno być wartością cenniejszą niż odpowiedź jednoznaczna, ale redukująca istotne subtelności i generalną złożoność problemu. W tym sensie przeciwko powoływaniu zespołów badawczych nie świadczy wysokie prawdopodobieństwo składania przez część ich członków zdań odrębnych, zastrzeżeń czy propozycji alternatywnych.

Funkcjonalny okazał się natomiast model sporządzania kilku ekspertyz na ten sam temat przez różnych autorów, zwłaszcza w sprawach kontrowersyjnych politycznie lub trudnych rzeczowo. Ten sposób działania także pozwala naświetlić analizowane zagadnienie z różnych perspektyw, w tym zebrać i usystematyzować wiedzę na dany temat w jego całym przejawie (oddającym spektrum zapatrywań znawców przedmiotu). Kluczową kwestią w takim wypadku staje się metoda doboru ekspertów, którzy — z jednej strony — byłiby reprezentatywni jako przedstawiciele świata nauki (bezsponnie kompetentni), z drugiej zaś — zestawieni w takiej proporcji, która oddawałaby rzeczywisty obraz poglądów *hic et nunc*.

W piśmiennictwie odnotowuje się ponadto potrzebę „ekonomicznego” wykorzystywania wiedzy ekspertów oraz „niewykształcenia się efektywnych form dialogu między zlecającym ekspertyzę a jej wykonawcą”. Trafnie podkreśla się również brak uniwersalnego wzorca rzetelnej ekspertyzy, co przyczynia się do częstego przedkładania opracowań ogólnych, unikających otwartego stawiania problemów, zdawkowych, a przez to mało użytecznych w pracach legislacyjnych⁴².

Po czwarte, złożoność i wielość materiałów eksperckich powoduje, że coraz bardziej widoczny staje się brak wewnętrzsejmowej instytucji rozsądzającej spory ujawniane w toku samych procesów doradczych. Nie chodzi przy tym — rzecz jasna — o jakąś formę prewencyjnego recenzowania czy cenzury przedkładanych opinii, studiów i analiz, ale o instancję zabierającą głos w wypadku tych najbardziej wadliwych, „dworskich” i nieuczciwych intelektualnie materiałów, które zostają włączone do procesu decyzyjnego i pełnią rolę swego rodzaju emblematu w debatach parlamentarnych, mimo oczywistych błędów warsztatowych popełnionych przy ich opracowywaniu, kontryfaktycznych założeń, niedostatków logicznych czy zmanipulowanych wniosków. W interesie publicznym leży, aby takie doradztwo było demaskowane i aby

⁴¹ Dostatecznym remedium nie jest sama tylko jawność działalności doradczej (publikowanie ekspertyz) oraz możliwość konfrontowania ekspertów w toku prac sejmowych.

⁴² Por. S. Wronkowska, *Ekspert a proces...*, s. 13.

decydenci mieli świadomość jakości ekspertyz, które przecież potencjalnie mogą być przesłankami ich rozstrzygnięć. Zagadnienie to nie jest łatwe, niemniej warto rozważyć, czy przy władzach Sejmu nie powinien działać niezależny organ ekspercki, być może na wzór Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, który wykonywałby dodatkowe zadania z zakresu doradztwa naukowego.

Po piąte, wciąż jest niedoceniana rola systematycznego gromadzenia informacji o funkcjonowaniu i skutkach społecznych prawa stanowionego przez Sejm. Obecny model doradztwa sejmowego w procesie ustawodawczym, włączając w to pragmatykę działania BAS, jest nastawiony na obsługę bieżących potrzeb Sejmu i Kancelarii Sejmu, pojawiających się wpadkowo i incydentalnie, i ma — jak w jednej ze swoich publikacji określił to Andrzej Szmyt — charakter „zatomizowany”⁴³. Nie funkcjonuje jako całość, nie obejmuje większych, długofalowych przedsięwzięć eksperckich, nie służy prognozowaniu i przewidywaniu potrzeb ustrojowych czy społecznych.

9. Kanonicznym rysem wszelkich analiz poświęconych doradztwu naukowemu w organach władzy publicznej jest ściśle rozdzielenie roli decydenta i eksperta (doradcy), który dostarcza decydentowi wiedzy niezbędnej do wypełniania zadań publicznych. Podział ten ma idealne zastosowanie do Sejmu i jego prac.

Trzeba zaakcentować, że ekspert — co do zasady — nie podejmuje decyzji, nie ponosi odpowiedzialności publicznoprawnej za bieg spraw, które może nawet zostały wywołane czy ukształtowane jego ekspertyzą. Z kolei decydent może jedynie powołać i wysłuchać eksperta, ale nie jest w stanie przerzucić na niego ciężaru rozstrzygnięcia. Podobnie sąd słucha biegłego, ale nie oczekuje od niego, że ten wyda wyrok. Ekspert w bardzo ograniczonym zakresie odpowiada za to, jak decydent wykorzystał dostarczoną mu wiedzę (chyba tylko w ten sposób, że w ogóle zgodził się współpracować z decydem), w pełni można obarzyć go natomiast odpowiedzialnością za treść i jakość ekspertyzy, i dlatego — po pierwsze — w swojej pracy powinien starannie rozdzielać wiedzę od wiary, swoje przekonania (polityczne, światopoglądowe, wszystko to, co jest w gruncie rzeczy nieweryfikowalne), od ustaleń nauki prawa i tego, co rzeczywiście można z powołaniem na jej metody i autorytet wykazać. Ekspert wychodzi ze swej roli, jeśli świadomie nie rozróżnia tych sfer. Po drugie, ekspert jest również po to, a może przede wszystkim po to, żeby podkreślać to, czego nie wiemy, i czego specjalista z danej dziedziny (np. prawnik) jednoznacznie rozstrzygnąć nie jest w stanie. Taki ekspert jest dosyć trudnym partnerem i z punktu widzenia decydenta może okazać się wręcz nieprzydatny, ale wyznaczenie i strzeżenie granic swoich kompetencji jest niezaprzeczalnie podstawową powinnością eksperta, zwłaszcza gdy dodatkowo jest on pracownikiem naukowym.

Na tym tle można zaobserwować zjawisko, jak się wydaje stale przybierające na sile, opacznego rozumienia przez decydentów funkcji doradców i wykorzystywania ich

⁴³ A. Szmyt, *Opiniodawczo-doradcza obsługa sejmowych prac ustawodawczych*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 159.

pracy nie po to, aby lepiej poznać naturę rozstrzyganej sprawy, ale w celu instrumentalnego wykorzystania autorytetu nauki do potwierdzenia zapadłych już wcześniej ustaleń albo zdyskredytowania zamysłów oponentów politycznych. Osobliwości związane z tzw. ekspertami dworskimi, strukturalnie skłonnymi do apologetyki czy „oficjalnego optymizmu” niezależnie od cech ustroju, w którym przychodzi im działać, tylko wspierają przeświadczenie, że doradztwo można prowadzić na przykład w ten sposób, aby kwestie naukowe rozstrzygać, zyskując przewagę w liczbie opinii „za” nad liczbą opinii „przeciw”. Bywa, że walor ustaleń i moc argumentacyjna ekspertyzy schodzi na dalszy plan, ponieważ z założenia jest ona traktowana tylko jako numer w statystyce. Korzystanie z doradztwa naukowego, aby legitymizować arbitralne i pozbawione rzetelnej analizy rozstrzygnięcia, w gruncie rzeczy odwraca też relacje między decydem a doradcą. Zasięganie ekspertyz staje się bowiem jedynie próbą ucieczki od odpowiedzialności decydenta za sprawowanie władzy publicznej; wekslowaniem wyboru takiej a nie innej decyzji na „zdanie eksperta” lub rozkład głosów ekspertów, jakby to owi eksperci a nie sam organ przesądzał o biegu spraw publicznych.

10. Podsumowując, osoby świadczące doradztwo naukowe niosą szczególny rodzaj odpowiedzialności i mają zobowiązania nie tylko względem podmiotu zatrudniającego ich jako eksperta, ale również powinności wobec samej nauki i społeczeństwa. Wartości etyczne pracownika naukowego obowiązują go zawsze, niezależnie od miejsca, w którym doradza. Z kolei z instytucjonalnego punktu widzenia ekspert ma wspomóc organ władzy w trudnych sprawach państwowych. Jego udział w procesach decyzyjnych jest podyktowany przekonaniem, że jako posiadacz specjalnej wiedzy lub umiejętności zrekompensuje braki samych decydentów, którzy nie są dostatecznie kompetentni do właściwej oceny wielu kwestii w coraz bardziej złożonych i specjalistycznych procesach życia społecznego. Ekspert jest więc tym, który ma zagwarantować racjonalność działania, a zarazem zminimalizować ryzyko podjęcia nietrafnych rozstrzygnięć w sprawach publicznych.