

**Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Problemy teorii i praktyki tworzenia prawa w Polsce. Konferencja poświęcona pamięci Doktora Macieja Kłodawskiego”
Szczecin, 14 maja 2021 r.**

Conference report on the nationwide conference “Problems of the Theory and Practice of Law Making in Poland. Conference dedicated to the memory of Dr Maciej Kłodawski” Szczecin, 14 May 2021

Отчет о проведении всепольской научной конференции «Проблемы теории и практики правообразования в Польше. Конференция, посвященная памяти к.ю.н. Мацея Клодавского» Щецин, 14 мая 2021 г.

Доповідь із загальнопольської наукової конференції «Проблеми теорії та практики правотворчості Польщі. Конференція пам’яті доктора Мацея Клодавського» Щецин, 14 травня 2021 р.

PATRYK KUPIS

Mgr, Uniwersytet Szczeciński

e-mail: patryk.kupis@usz.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3044-3350>

W dniu 14 maja 2021 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Problemy teorii i praktyki tworzenia prawa w Polsce. Konferencja poświęcona pamięci Doktora Macieja Kłodawskiego”, zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego i Polskie Towarzystwo Legislacji. Została ona poświęcona w całości pamięci dr. Macieja Kłodawskiego, cenionego teoretyka prawa, specjalisty w zakresie legislacji, który przedwcześnie odszedł od nas na zawsze w listopadzie 2020 r. Nasz Kolega był adiunktem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego od 2018 r., a także doskonałym absolwentem naszego Uniwersytetu.

Konferencja odbyła się w formie webinarium, ze względu na sytuację epidemiczną w kraju. Przebieg konferencji transmitowany był w Internecie dzięki przygotowanej do tego platformie. Obok głównego panelu eksperckiego, równocześnie odbywały się obrady panelu młodych, w którym wzięli udział studenci i doktoranci.

Obrady konferencji rozpoczęły się o godz. 9.00. W imieniu organizatorów głos zabrała dr Beata Kanarek, Prodziekan ds. kształcenia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, witając uczestników konferencji, a następnie zwróciła się z prośbą o oficjalne otwarcie konferencji do gospodarza miejsca obrad, dr hab. Eweliny Cała-Wacinkiewicz, prof. US – Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu

Szczecińskiego. Profesor swoje wystąpienie poświęciła osobie dra Macieja Kłodawskiego, którego zapamiętała jako sumiennego naukowca, całkowicie oddanego zadaniom, które podejmował i celom, które sobie stawiał.

Następnie zabrała głos Ewa Polkowska, prezes Polskiego Towarzystwa Legislacji, która podziękowała za możliwość współorganizowania konferencji. Wspomniała dr. Macieja Kłodawskiego jako osobę szczególnie zainteresowaną legislacją, ciekawą nowych wiadomości, czerpiącą radość z możliwości rozwiązywania problemów z zakresu dziedziny, którą się zajmował. Podzieliła się wspomnieniem o tym, że dr Maciej Kłodawski bardzo dużo podróżował, zajmował się bardzo wieloma sprawami, ale zawsze dla wszystkich potrafił znaleźć czas. Zaznaczyła, że spotkanie dr. Macieja Kłodawskiego było dla niej dużym wyróżnieniem. Na zakończenie życzyła wszystkim prelegentom i uczestnikom konferencji udanych obrad.

Po tych wystąpieniach rozpoczął się pierwszy panel konferencji, którego moderatorem był dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UZ (Uniwersytet Zielonogórski). Na wstępie podziękował on za powierzenie mu tej zaszczytnej funkcji podczas tak istotnego dla całego środowiska akademickiego przedsięwzięcia. Zwrócił uwagę na to, że tematyka legislacji jest bardzo ważnym i trudnym zagadnieniem teoretycznym, a w ostatnim czasie zdaje się być jeszcze trudniejsza.

Po tym wstępie moderator oddał głos pierwszemu prelegentowi, dr. hab. Maurycemu Zająckiemu, prof. USWPS (Uniwersytet Humanistycznospołeczny SWPS w Poznaniu), którego wystąpienie zostało zatytułowane *Uwagi do Macieja Kłodawskiego teorii redundancji tekstu prawnego*. W swoim referacie podzielił się refleksjami na temat widocznego w teorii Macieja Kłodawskiego zagadnienia redundancji systemowej tekstu prawnego, uzupełniając rzeczoną teorię o kategorię zbędności tekstu prawnego. Według prelegenta teoria Macieja Kłodawskiego, wzbogacona o przedstawione ustalenia, staje się skutecznym narzędziem do rozbudowania koncepcji wykładni prawa, a także do udoskonalenia procesu redagowania aktów normatywnych.

W następnej kolejności swój referat pt. *Korpusy językowe jako narzędzie tworzenia prawa* przedstawili prof. dr hab. Zygmunt Tobor (Uniwersytet Śląski w Katowicach) i dr Mateusz Zeifert (Uniwersytet Śląski w Katowicach). W swoim wystąpieniu szczególną rolę przyznali postulatowi zrozumiałości i komunikatywności tekstów prawnych. Rzeczony postulat rozważyli przez pryzmat wykorzystania narzędzia lingwistycznego w postaci korpusów językowych. Korpusy te są elektronicznymi zbiorami, powstałymi z tekstów danego języka, w oparciu o zasadę reprezentatywności. Prawnicze zastosowanie korpusów językowych może polegać na wykorzystaniu ich jako źródła najbardziej wiarygodnej informacji o powszechnym znaczeniu wyrażenia danego języka, bowiem znaczenie to oparte jest na zbiorach rzeczywistych wypowiedzi użytkowników języka. Takie narzędzie

jest, zdaniem prelegentów, szczególnie przydatne zarówno w procesie wykładni prawa, jak i w procesie tworzenia prawa.

Następne wystąpienie, zatytułowane *O problemie tzw. doprecyzowującej zmiany prawa*, wygłosił dr Sławomir Peszkowski (Polskie Towarzystwo Legislacji). Zmiana doprecyzowująca, której poświęcił swój referat, polega na nowelizacji przepisu prawnego w taki sposób, że nie zmieniając jego treści w warstwie normatywnej, zmienia się jego brzmienie, a więc usunięta zostaje wadliwość redakcyjna, której nieusunięcie mogłoby doprowadzić w procesie wykładni do uzyskania rezultatów niewłaściwych z punktu widzenia celu wprowadzenia danej regulacji.

Kolejnym prelegentem był dr Marek Suska (Uniwersytet Śląski w Katowicach), który wygłosił referat pt. *O dyrektywie neutralności narracyjnej prawa*. W swoim wystąpieniu zaproponował sformułowanie tytułowej dyrektywy jako kryterium oceny prawa, zakładając, że jest ono dysponowane utrwałać w dyskursie prawnym pewne konstrukcje językowe i wymuszać posługiwanie się nimi w debacie publicznej. Zwrócił także uwagę na źródła takiej dyrektywy i na jej charakter oraz na granice jej zastosowania.

W następnej kolejności głos zabrała dr hab. Małgorzata Skórzewska-Amberg, prof. ALK (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie), która wygłosiła referat pt. *Legislacja a wyzwania nowych technologii*. Zwróciła ona uwagę na to, że gwałtowny rozwój technologii teleinformatycznych, w tym przede wszystkim globalizacja sieci komputerowych oraz stosowanie rozwiązań wykorzystujących sztuczną inteligencję, powoduje konieczność zmiany podejścia do tworzenia prawa. Zauważyła, że technologia rozwija się szybciej od zmian legislacyjnych, wobec czego nie nadążają one dostosować się do rzeczywistości zmienionej rozwojem technologicznym. Wobec tego mówczyni postuluje zastosowanie interdyscyplinarnego podejścia do legislacji.

Kolejnym prelegentem podczas tego panelu był dr Paweł Skuczynski (Uniwersytet Warszawski), którego wystąpienie zostało zatytułowane *Słuchać, aby nie usłyszeć. Konsultacje i opiniowanie projektów ustaw w świetle badania empirycznego*. Podczas swojej prelekcji zaprezentował niektóre wyniki badań ilościowych i jakościowych dotyczących udziału kilkunastu samorządów zawodowych w tworzeniu prawa w Polsce w latach 1997–2015. Na podstawie wyników tych badań przedstawił wnioski dotyczące zagadnienia konsultowania i opiniowania projektów aktów normatywnych, szczególnie w aspekcie proceduralnym. Wnioski autora referatu zostały rozważone przez pryzmat założeń instrumentalnego modelu tworzenia prawa i refleksyjnego modelu prawa na zasadzie doboru modeli alternatywnych względem siebie.

Na zakończenie tego panelu referat pt. *Instytucja inicjatywy lokalnej jako przykład „spirali formalizmu”. Rozważania na tle zjawiska inflacji prawa administracyjnego*

przedstawił mgr Bartosz Wilk (Uniwersytet Warszawski). Autor podzielił się refleksjami na temat instytucji inicjatywy lokalnej zakładającej możliwość udziału obywateli w projektowaniu treści zadań publicznych i partycypowania w bezpośrednim wykonywaniu usług. Zwrócił uwagę na zaistniały w kontekście tej regulacji problem tzw. spirali formalizmu, a także wskazał zakładane przez niego źródła tego problemu i możliwe sposoby jego rozwiązania.

W następnej kolejności rozpoczęła się dyskusja nad referatami. Po jej zakończeniu, w imieniu organizatorów, dr Beata Kanarek podziękowała wszystkim prelegentom tego panelu za przygotowanie ciekawych referatów i ich wygłoszenie oraz dr. hab. Andrzejowi Bisztydze, prof. UZ, za jego doskonale moderowanie.

Następny panel rozpoczął kolejny moderator, prof. dr hab. Zygmunt Tobor (Uniwersytet Śląski w Katowicach). Pierwszym prelegentem tego panelu była dr hab. Joanna Rak, prof. UAM (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), która wygłosiła referat pt. *Ile wolności dać, a ile zabrać wrogom demokracji? Wyzwania dla kształtowania nowej demokracji opancerzonej w Polsce*. W swoim wystąpieniu prelegentka zaproponowała teoretyczną koncepcję kategorii „nowej demokracji opancerzonej”. Idea ta wyjaśnia, dlaczego dotychczasowy ustrój Polski stał się podatny na zagrożenia destruuujące demokrację i dlaczego obowiązujące mechanizmy ochronne zawiodły wobec działań populistów. Wskazała ona na dwie koncepcje wyjaśnienia niepowodzenia tych mechanizmów – ich przestarzałości oraz niewłaściwe ich użycie lub zupełne zaniechanie użycia ze względu na społeczną zgodę na działania, prowadzące w rezultacie do zdewastowania demokracji.

W następnej kolejności głos oddano dr. Maciejowi Berkowi (Uniwersytet Warszawski), który w referacie zatytułowanym *Ewolucja rządowej procedury prawodawczej w latach 2015–2020* przedstawił refleksje odnoszące się do zmian w procedurze legislacyjnej w kontekście efektywności tych zmian i ich wpływu na sposób korzystania przez Radę Ministrów z przyznanej jej inicjatywy ustawodawczej.

Trzecim prelegentem tego panelu był dr Piotr Kędziora, dyrektor Biura Legislacyjnego Sejmu RP, który przedstawił referat pt. *Zdalny tryb pracy Sejmu i jego organów w czasie stanu epidemii*. Swoje wystąpienie poświęcił zmianie organizacji prac Sejmu w związku z sytuacją epidemii wirusa SARS-CoV-2. W związku z tym znowelizowano regulamin Sejmu, wprowadzając możliwość przeprowadzania posiedzeń Sejmu i jego organów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Omówione przez prelegenta zmiany zostały przez niego rozważone przez pryzmat warunków wykonywania mandatu posła i realizacji zasady jawności posiedzeń Sejmu.

Po tym wystąpieniu moderator oddał głos kolejnemu prelegentowi, którym był dr Piotr Chybalski (Uniwersytet im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie). Wygłosił on referat pt. *Prawne ramy organizacji posiedzeń Sejmu w czasie*

pandemii, w którym odniósł się do zorganizowania procesu legislacyjnego w Sejmie przez pryzmat wprowadzonych w trakcie epidemii zmian normatywnych i w kontekście obserwacji praktyki zastosowania uzyskanych przez te zmiany narzędzi. Refleksje na temat praktyki sejmowej w zakresie tworzenia ustaw oparł o swoje doświadczenie wsparte zaprezentowanymi danymi statystycznymi.

Jako następny głos zabrał mgr Michał Gajewski (Uniwersytet Warszawski), który wygłosił wystąpienie pt. *Pięć lat przepisów epizodycznych w polskim systemie prawa. Polska legislacja wobec równoległych porządków prawnych*. Prelegent zwrócił uwagę na coraz częstsze wykorzystywanie narzędzia w postaci tzw. specustaw na przestrzeni ostatnich 15 lat. Wskazał na to, że w czasie trwającego stanu epidemii przepisy epizodyczne dodatkowo zyskały na popularności. Powyższe zagadnienie rozważył z wykorzystaniem wniosków z analizy dokumentacji procesu legislacyjnego nad projektami ustaw specjalnych, uchwalanych w trakcie stanu epidemii oraz na podstawie danych statystycznych, ze szczególnym odniesieniem się do zakresu materii regulowanej przepisami epizodycznymi, ich funkcji i okresu ich obowiązywania.

Ostatni referat tego panelu pt. *Redakcyjna dyrektywa niepowtarzania przepisów – zagadnienia teoretyczne i praktyczne na przykładzie art. 5 k.c. i art. 8 k.p.* należał do mgr Angeliki Koman (Uniwersytet im. Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie). Wskazała ona na przyjęty w polskim systemie prawnym zakaz powtarzania przepisów zawartych w innych ustawach. Zwróciła w tym kontekście uwagę na zasadność tego zakazu dla realizowania postulatów spójności i przejrzystości systemu prawnego. W zestawieniu z tymi uwagami, analiza niektórych przepisów prawnych prowadzi do wniosku, że zakaz ten nie ma charakteru absolutnego, a egzemplifikacja tej konstatacji została zawarta w pozostałej części wystąpienia prelegentki.

Następnie rozpoczęła się dyskusja nad referatami, a po niej przerwa obiadowa, która trwała do 14.30. Po wznowieniu obrad głos zabrał kolejny moderator, którym był dr hab. Maciej Jońca, prof. KUL. Po przywitaniu uczestników konferencji i jej organizatorów oddał głos pierwszemu prelegentowi konferencji, dr. hab. Michałowi Bartoszewiczowi (Uniwersytet im. Jana Długosza w Częstochowie). Prelegent w referacie zatytułowanym *Historia i współczesność obstrukcji parlamentarnej* przedstawił refleksje na temat źródła zjawiska, jakim jest obstrukcja parlamentarna i odniesień do współczesnych przejawów tego zjawiska.

Następnie wystąpił dr hab. Tomasz Czapiewski (Uniwersytet Szczeciński), który wygłosił referat pt. *Brak możliwości głosowania w wyborach. Uwagi na temat prac legislacyjnych przy tzw. wyborach majowych*. Odniósł się do wyborów Prezydenta RP zarządzonych pierwotnie na dzień 10 maja 2020 r. Wskazał na fakt, że po zarządzeniu tych wyborów, Państwowa Komisja Wyborcza rozpoczęła działania zmierzające do właściwej realizacji procesu wyborczego. W trakcie tego procesu

uchwalono jednak ustawę z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹, wyłączając obowiązywanie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy², m.in. w zakresie ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą wzoru karty do głosowania i zarządzenia przez nią druku tych kart. W związku z tym odebrano Państwowej Komisji Wyborczej narzędzia do tego, aby przeprowadziła ona proces wyborczy, szczególnie samo głosowanie, co było zdarzeniem niemającym precedensu we współczesnej historii Polski.

Trzecim prelegentem był prof. dr hab. Andrzej Bałaban (Uniwersytet Szczeciński), który przedstawił referat zatytułowany *Co zmienić w rozdziale III Konstytucji RP*. Prelegent zwrócił uwagę na doniosłość normatywną treści przepisów rozdziału III obowiązującej w Polsce Konstytucji i na wynikającą z tego faktu potrzebę dostatecznej precyzji tych przepisów. Podzielił się przy tym refleksjami na temat scharakteryzowanych w tym rozdziale źródeł prawa, zwracając szczególną uwagę na zagadnienie źródeł prawa międzynarodowego, których katalog, zdaniem prelegenta, powinien zostać rozwinięty.

Kolejnym prelegentem był dr Ben Sassi (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie), który zatytułował swoje wystąpienie *Problem skuteczności zwyczaju międzynarodowego w polskiej praktyce tworzenia prawa*. W referacie zwrócił uwagę na to, że obecnie obowiązująca w Polsce Konstytucja jako unikalna spośród dotychczasowych aktów normatywnych rangi konstytucyjnej, wprost określa miejsce norm prawa międzynarodowego w hierarchii źródeł prawa. Wskazał on na art. 9 Konstytucji RP, którego norma pośrednio wprowadza do polskiego systemu prawnego wszystkie normy prawa międzynarodowego. Spostrzeżenie to prelegent odniósł do problemów wynikających z braku takiej jednoznacznej sytuacji w okresie obowiązywania Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Na zakończenie tego panelu, ze swoim referatem pt. *Akty prawa wewnętrznego oraz akty kierownictwa wewnętrznego w Krajowej Administracji Skarbowej*, wystąpił dr Andrzej Halicki, afiliowany przez Stowarzyszenie „Wrażliwy Obywatel”. Prelegent poruszył zagadnienia związane z procesem tworzenia aktów prawa wewnętrznego i aktów kierownictwa wewnętrznego w Krajowej Administracji Skarbowej, które stanowią oddzielne kategorie aktów prawnych. Jest tak m.in. dlatego, że w systemie prawnym obowiązują przepisy, przyznające odrębne kompetencje do wydania każdego z tych rodzajów aktów prawnych. Zwrócił on nadto uwagę na cechy

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 695.

² Tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 684.

każdego z tych rodzajów aktów prawnych, na sposób ich tworzenia i ich formy, co przedstawił na podstawie konkretnej egzemplifikacji.

Po tym referacie rozpoczęto dyskusję zamykającą ten panel. Po jej zakończeniu dr Beata Kanarek podziękowała dr. hab. Maciejowi Jończy za moderowanie panelu, oddając jednocześnie głos dr. hab. Tomaszowi Czapiewskiemu (Uniwersytet Szczeciński), który moderował kolejny panel.

W tym panelu pierwszymi prelegentami byli dr hab. Krzysztof Koźmiński (Uniwersytet Warszawski) i dr Michał Jabłoński (Uniwersytet Warszawski), którzy przedstawili referat pt. *Interwencja legislacyjna jako propozycja rozwiązania problemu tzw. kredytów frankowych: wybrane problemy teoretyczne i praktyczne*. W swoim wystąpieniu prelegenci odnieśli się do zagadnienia tzw. kredytów indeksowanych, zwanych także denominowanymi. Zwrócili uwagę na to, że wystąpienie problemów związanych ze wzrostem ceny waluty franka szwajcarskiego nie było założone przez kredytobiorców w momencie zawierania przez nich umowy kredytu. Prelegenci skonstatowali to zagadnienie uwagą, że podejmowana kwestia wzbudza w debacie publicznej skrajne odczucia: od opinii o skrzywdzeniu kredytobiorców do stanowisk powołujących się na fakt zawarcia tych umów przez świadomych, dorosłych ludzi, mogących przewidywać konsekwencje dokonania tej czynności prawnej. Prelegenci wskazali pojawiające się w przestrzeni publicznej propozycje rozwiązania powyższego problemu wraz z ich krytyczną analizą.

Jako kolejny wystąpił dr Jarosław Olesiak (Uniwersytet Łódzki) z prelekcją pt. *Orzecznictwo sądów administracyjnych a legislacja prawa finansowego*. W swojej wypowiedzi zwrócił uwagę na wpływ orzecznictwa administracyjnego na kształt decyzji legislacyjnych prawodawcy, uwzględniających niektóre kierunki orzecznicze. Wskazał w tym kontekście, że wprawdzie ustawodawca korzysta z dorobku orzeczniczego, ale w zakresie legislacji odnoszącej się do prawa finansowego czyni to w niedostatecznym stopniu, co wpływa na pogłębienie stanu niepewności prawnej niektórych adresatów norm tej dziedziny prawa.

W następnej kolejności głos zabrała mgr Maria Pawińska (Uniwersytet Śląski w Katowicach), która wystąpiła z referatem pt. *Czy polski ustawodawca jest gotowy na prawo behawioralne?* Przedstawiła ona typologię cech adresatów prawa, które są brane pod uwagę w procesie stanowienia prawa. Zaprezentowała również rodzaje przyjętych działań behawioralnych, mających na celu rozwiązanie konkretnych problemów, zestawiając je z politykami publicznymi nieopartymi na podejściu behawioralnym.

Następnie głos zabrała dr Beata Kanarek, która wygłosiła poruszający referat pt. *Niedokończona historia Doktora Macieja Kłodawskiego*, przedstawiając sylwetkę dr. Macieja Kłodawskiego i jego dorobek naukowy. Zakończywszy to wystąpienie, dr Beata Kanarek podziękowała wszystkim za wzięcie udziału w konferencji,

a szczególne słowa wdzięczności skierowała do moderatorów oraz prelegentów zarówno panelu eksperckiego, jak i panelu młodych, przyszłych teoretyków. Podziękowała również wszystkim osobom zaangażowanym w organizację tego wydarzenia i zawiadomiła, że zamiarem organizatorów jest uczynienie z wydarzenia konferencji cyklicznej, w związku z tym zaprosiła wszystkie zgromadzone osoby do wzięcia udziału w kolejnej edycji tego naukowego przedsięwzięcia, w maju 2022 r. Poinformowała również o planie wydania książki poświęconej pamięci Doktora Macieja Kłodawskiego, kierując jednocześnie do wszystkich zaproszenie do wzięcia udziału we współtworzeniu tej publikacji.

Podczas konferencji wygłoszono dwadzieścia cztery referaty, a prelegenci reprezentowali dziesięć różnych ośrodków akademickich oraz Polskie Towarzystwo Legislacji i Biuro Legislacyjne Sejmu RP. Natomiast w panelu młodych wystąpiło dziewięciu prelegentów z siedmiu ośrodków akademickich. Świadczy to o dużym zainteresowaniu zagadnieniami legislacji w środowisku teoretyków prawa w Polsce. Jak już wspomniano, wobec entuzjastycznego odbioru konferencji, organizatorzy podjęli decyzję o zorganizowaniu jej kolejnej edycji w przyszłym roku.