

Adres do korespondencji: 02-902 Warszawa 133.

Adres internetowy: www.legislacja.org.pl

00-902 Warszawa ul. Wiejska 4/6/8, Prezes Zarządu tel. 621 5937, fax. 657 4503,

Konto PKO BP S.A. XV O. W-wa Al. Jerozolimskie 7 Nr 08-10201156-12313037

Warszawa, dnia 17 marca 2005r.

Wiceprezes Rady Ministrów

Pan prof. Jerzy Hausner



W nawiązaniu do listu Pana Premiera z dnia 17 lutego br., w sprawie współpracy z Polskim Towarzystwem Legislacji w odniesieniu do wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju (2007 – 2013), w debacie nad częścią Planu poświęconą diagnozie oraz zmianom instytucjonalnym w zakresie „Stanowienia i egzekwowania prawa” (Tezy: 243 – 249), po wnikliwym zapoznaniu się z przekazanym przez Pana materiałem, Zarząd PTL – dziękując za dostrzeżenie naszych starań w działalności na rzecz poprawy standardów tworzenia prawa oraz ich realizacji - przedstawia następujące spostrzeżenia i uwagi:

Uwagi o charakterze ogólnym

1. Uwzględnienie w projekcie Narodowego Planu Rozwoju (NPR) problematyki tworzenia prawa, a także jego stosowania i egzekwowania należy uznać za słuszne, stanowiące znaczący element perspektywy implementacji i swoistego „oprzyrządowania” NPR.
2. Jednocześnie wypada wskazać, że zakres zagadnień zasygnalizowanych w tezach 243-249 ma charakter dość fragmentaryczny, aczkolwiek bardzo istotny to dalece niepełny w stosunku do całokształtu przesłanek oraz czynników determinujących proces stanowienia prawa w Polsce.
3. W zakresie diagnozy stanu naszej legislacji rozumianej jako proces tworzenia prawa, funkcjonowania jego mechanizmów proceduralnych oraz politycznych, konstatacje wyrażone w projekcie NPR są trafne, zwłaszcza co do wadliwości mechanizmów politycznych i ich destruktywnego oddziaływania na proces

prawotwórczy w takim zakresie, w jakim ów proces „instrumentalizuje”. Prawo jest bez wątpienia instrumentem polityki, ale nie może być traktowane jako instrument realizowania bieżących celów politycznych ani tworzone z przekonaniem o jego omnipotencji – tj., że samo jego ustanowienie jest traktowane jako remedium na nieprawidłowe lub niepożądane zjawiska w stosunkach gospodarczych i społecznych. Wyrazem politycznej „instrumentalizacji” prawa jest także lekceważenie czynnika profesjonalnego w procesach jego tworzenia – niedoceniając roli prawnika-legislatora oraz reguł i zasad przyzwoitej legislacji. Prawo i jego jakość weryfikują się w stosowaniu, w długofalowym przenikaniu do adresatów prawa, w tym poprzez interpretację norm prawnych. Przeciwnością takiego podejścia jest swoista pogoń za nowelizacjami prawa czyli aktami prawotwórczymi, które same przez się (przez to, że w ogóle powstają) mają oddziaływać na rzeczywistość – oczywiście tę postrzeganą politycznie. Np. w obecnej, IV kadencji Sejmu – jak dotąd: 39 razy nowelizowano ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych, 33 razy nowelizowano ustawę – Kodeks postępowania cywilnego, 27 razy nowelizowano ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych, 26 razy nowelizowano ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych, zaś 23 razy ustawę – Prawo o ruchu drogowym!; w bieżącej kadencji Sejmu niemal 70% uchwalonych ustaw stanowią nowelizacje.

4. Prawo często zmieniane, dość „swobodnie” tworzone, przy niezwyklej łatwości inicjowania zmian prawodawczych, częstokroć pod wpływem doraźnych potrzeb, staje się przeciwnością celów, które mu stawiamy tj. stabilności regulacji, czytelności i pewności. Tak stanowione prawo przestaje być szanowane bowiem percepcja adresatów prawa ulega zdecydowanemu ograniczeniu, tracą oni orientację i zaufanie do prawa, co w konsekwencji deprecjonuje autorytet prawodawcy oraz Państwa i jego organów. Dodać przy tym trzeba, że za tak stanowione prawo nie ponosi się w zasadzie odpowiedzialności, zwłaszcza politycznej. W sposobie instrumentalnego traktowania prawa z jednej strony oraz oczekiwaniach jego pewności, respektowania i egzekwowania z drugiej, wyraża się poziom kultury politycznej i kultury prawnej; ich wzajemna relacja oraz stopień ewolucji w życiu publicznym – muszą być dostrzegane w rozważaniach nad stanem naszego prawa.
5. Konstatacje i postulaty wyrażone w tezach 243 - 249 projektu NPR nie są oczywiście nowe. Zagadnienia te od dawna są dyskutowane w różnych środowiskach, w tym zwłaszcza prawniczych, także w Polskim Towarzystwie Legislacji (dołączamy Oświadczenie PTL z grudnia 2003r.). Natomiast odnotować należy brak dostatecznej determinacji we wdrażaniu wniosków z owych dyskusji,

konsekwentnym udoskonalaniu procedur, a nade wszystko respektowaniu zasad profesjonalizmu w tworzeniu prawa na wszystkich szczeblach i etapach procesów prawotwórczych – od projektowania po uchwalanie.

6. Trzeba dostrzegać stojące przed prawodawcą, nowe wyzwania i uwarunkowania związane z naszym członkostwem w Unii Europejskiej w zakresie obowiązków implementacji prawa europejskiego. W tym obszarze liczne nowelizacje prawa wewnętrznego, a także nowe regulacje należeć będą niemal do codzienności, zatem ten „segment” działalności prawotwórczej powinien podlegać wyraźnemu wydzieleniu, zarówno w sensie proceduralnym jak i systemowym, ze względu na swoiście „wykonawczą” rolę parlamentu narodowego. Należy uwzględnić dość ograniczone możliwości oddziaływania prawodawcy na treść stanowionego prawa w procesach implementacji, względną swobodę zaś co do jego formy.
7. Tezy 243 - 249 powinny być uporządkowane według, zdeterminowanej konstytucyjnie, sekwencji procesu ustawodawczego, poczynając od projektowania inicjatywy ustawodawczej (zwłaszcza wymagania po stronie rządu, któremu powinien przysługiwać zdecydowanie priorytet w tej dziedzinie, sformalizowany w regulaminie Sejmu, a następnie realizowany w praktyce prac parlamentarnych), poprzez prace w Sejmie i Senacie, aż po udział Prezydenta w procesie ustawodawczym. Należałoby również silniej wyeksponować konieczność realizacji funkcji kontrolnej Sejmu w zakresie funkcjonowania prawa i jego stosowania, a także tworzenia prawa; z tej perspektywy trzeba postrzegać problematykę wykonywania delegacji ustawowych (akty wykonawcze), a także stałego monitorowania funkcjonowania systemu prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, każdorazowo „adresowanego” do ustawodawcy (prawodawcy), jako wykonawcy wyroków Trybunału.
8. Wszelkim propozycjom instytucjonalnym w dziedzinie stanowienia prawa powinna towarzyszyć „myśl realizacyjna” tzn. nie tylko „co” poprawić, zmienić lub udoskonalić w procesie prawotwórczym, ale także „jak” i z jaką determinacją (konsekwencją) wprowadzać owe koncepcje i propozycje do praktyki funkcjonowania organów prawodawczych.

Uwagi szczegółowe

Do tezy 243: Należy podzielić opinię o wadliwym funkcjonowaniu mechanizmów politycznych, prowadzącym do całkowitej niemal instrumentalizacji prawa i deprecjonowaniu przez to m.in. procedur jego stanowienia. Słuszne wzmocnienie uprawnień rządu w procesie legislacyjnym powinno wszak pociągać za sobą zwiększenie dyscypliny formalnej oraz merytorycznej na etapie tworzenia planów prac legislacyjnych rządu, selekcji rzeczywistych potrzeb nowych regulacji prawnych lub nowelizacji

istniejących, ścisłej koordynacji rządowego procesu legislacyjnego, podporządkowanego jednej polityce w tej mierze, ale nie będącej wypadkową (sumą) inicjatyw poszczególnych ministerstw i urzędów. Na tym tle wydaje się, że miarą efektywności rządu powinno być bardziej egzekwowanie i wykonywanie prawa, aniżeli stanowienie nowego. Uregulowanie problematyki lobbingu jest zapewne uzasadnione, ale nie można z tym zjawiskiem wiązać (tłumaczyć?) wszelkich nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa. W tym obszarze jako żywo widać brak pożądanych działań właściwych organów – zarówno w rządzie jak i parlamencie; prace nad odnośną ustawą wciąż trwają, zaś uregulowań na poziomie organizacyjnym i proceduralnym, nie wymagających regulacji ustawowej, ale świadczących o determinacji w dążeniu do „okiełznania” lobbingu - wciąż brak.

W zakresie, szeroko rozumianego, porządkowania procesu ustawodawczego należy przede wszystkim dokonać szczegółowego przeglądu, a następnie zmian i wzmocnienia procedur określonych w regulaminie prac rządu oraz regulaminach parlamentarnych. Wypada nadto dostrzegać istotne zmiany, które już dokonano w tym zakresie w ciągu ostatnich 2-3 lat, skupiając się na ich skrupulatnym przestrzeganiu i eliminowaniu przyczyn ewentualnej dysfunkcyjności, nie tyle w sferze regulacyjnej, co w praktyce realizowania poszczególnych procedur.

Dodatkowo zauważyć należy, że polski proces ustawodawczy cechuje brak stabilności oraz swoistej dyscypliny w odniesieniu do respektowania uprawnień podmiotu wykonującego inicjatywę ustawodawczą, w tym koncepcji prawotwórczej wyrażonej w danym projekcie ustawy (regulacji danego zagadnienia, zjawiska). Łatwość modyfikowania projektowanych przepisów, formułowania poprawek, czyli w istocie „zbiorowego pisania prawa” nieomal bez względu na etap prac nad ustawą – zwłaszcza w odniesieniu do rządowych projektów ustaw – musi niepokoić i powinna podlegać zasadniczemu ograniczeniu.

Do tezy 244: Tempo oraz intensywność w stanowieniu prawa, zwłaszcza nowelizacji, zależą od przyjętych priorytetów oraz skorelowania programów prac legislacyjnych rządu i parlamentu (obecnie praktycznie nie ma takiej korelacji, bo nie ma programów traktowanych jako pochodne określonej polityki). W tym zakresie należałoby wyodrębnić proces implementacji prawa UE podlegający odrębnym regułom; zaczątki owej odrębności już funkcjonują w postaci specjalnych regulacji w regulaminach obu izb, a także w ustawie z dnia 11 marca 2004r. „o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem.....”.

Limitowanie liczby nowelizacji, od których zależy obowiązek uchwalenia nowej ustawy w istocie już istnieje – to wytyczna wynikająca z Zasad Techniki Prawodawczej. Nie zawsze jednak może być ona stosowana, zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę spodziewaną „częstotliwość” nowelizacji, związaną z wykonywaniem prawa UE. Należałoby jednak

rozważyć czy każda projektowana nowelizacja nie powinna być opiniowana przez rząd (oraz Radę Legislacyjną), zwłaszcza z punktu widzenia konieczności jej rozpatrywania i celowości wprowadzania w życie w określonym czasie (w tym ze względu na skutki finansowe); być może postulowane nowelizacje ustaw, zważywszy na różne okoliczności i przesłanki uzasadniające ich potrzebę, powinny być analizowane np. raz do roku i w ściśle określonym czasie rozpatrywane? Może takie rozwiązanie sprzyjałoby powściągnięciu owego „tempa” zmian prawa? Przy takiej metodzie czas mógłby odgrywać rolę spowalniającą i sprzyjającą refleksji co do rzeczywistych przesłanek nowelizacji prawa? W naszej ocenie żadne nowe regulacje w odniesieniu do stosowania *vacatio legis* oraz formułowania przepisów wprowadzających i przejściowych – w stosunku do obowiązujących, a także bogato zinterpretowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – nie są potrzebne.

Do tezy 245: Bardzo trafne spostrzeżenia. Należałoby wszak uczynić przedmiotem obowiązku rządu i Sejmu dokonywanie okresowych (corocznie?) obligatoryjnych ocen stanu wykonywania delegacji ustawowych, a w związku z tym korygowania lub eliminowania tych, które są zbędne, trudne albo niemożliwe do wykonania. W każdym razie stan, w którym kilkadziesiąt a może nawet kilkaset (!?) aktów wykonawczych do ustaw (brak dostępnych publicznie danych) nie jest wydanych powoduje w istocie dysfunkcjonalność prawa, o jego deprecjonowaniu już nie wspominając. W kontekście wprowadzenia w życie całego NPR należałoby zaproponować swoistą „opcję 0” w dziedzinie stanu wydawania aktów wykonawczych do ustaw i przeprowadzić, pod nadzorem podmiotu umocowanego przez rząd – w ramach rządu – analizę sytuacji oraz sformułować konkretne wnioski organizacyjne oraz legislacyjne.

Do tezy 246: Postulaty dotyczące roli Rady Legislacyjnej oraz pozycji, silniejszych uprawnień kreacyjnych i koordynacyjnych Rządowego Centrum Legislacji, w zakresie rządowego procesu legislacyjnego, były już wielokrotnie sygnalizowane. Dlatego w tym zakresie konkretne propozycje w ramach projektu NPR powinny być zgłoszone przez RL i RCL. W tym miejscu warto zauważyć, iż bez wątplenia rząd powinien dysponować wyspecjalizowanym, prawniczym gremium doradczym wypowiadającym się w sprawie wszystkich projektów ustaw będących przedmiotem inicjatywy ustawodawczej. Natomiast wciąż do poważnego rozważenia pozostaje postulat ustanowienia „państwowej rady legislacyjnej” – jej usytuowania w procesie prawodawczym oraz kompetencji do działania w zakresie spójności stanowionego i funkcjonującego w państwie systemu prawa.

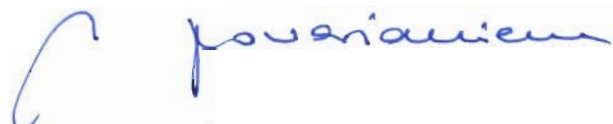
Do tez 247-249: Pozostają one w istocie poza możliwościami kompleksowej oceny PTL, aczkolwiek dostrzegamy, iż jednym ze źródeł wadliwości funkcjonowania oraz stosowania prawa w sferze działalności organów administracji oraz wymiaru sprawiedliwości jest zła jakość prawa, a zatem brak jego spójności, klarowności,

czytelność i zwykłej komunikatywności zwłaszcza w świetle ciągłych, nadmiernych i legislacyjnie niedopracowanych nowelizacji; w tym obszarze również należałoby postulować swoistą „opcję 0” – rozumianą wszakże jako ustanowienie i konsekwentne respektowanie, proceduralnych ograniczeń („hamulców”) w swobodzie inicjatyw prawodawczych i „pisania prawa” nieomal na każdym etapie (vide uwagi do tezy 243).

W kontekście tezy 249 i zasygnalizowanej tam kwestii „jakości kadr administracji” można tylko postulować, aby sprawa profesjonalnych kadr w administracji, w tym w odniesieniu do obsługi prawnej i legislacyjnej, była odrębnie, poważnie i kompleksowo ujęta w projekcie NPR – być może poprzez rozwinięcie tezy 242 w sekwencję kolejnych?

Zarząd PTL pozwala sobie jednocześnie wskazać na, w dużej mierze komplementarne do sygnalizowanych w tezach 243-246 projektu NPR problemów, ustalenia i wnioski płynące z projektu badawczego zrealizowanego przez Instytut Nauk Prawnych PAN „Proces prawotwórczy – postulowane kierunki zmian”, pod kierownictwem prof. Jana Wawrzyniaka. Sądzymy, że – przygotowywane obecnie do publikacji - wyniki prac Instytutu mogą być wielce przydatne dla usystematyzowania oraz konkretyzacji szeregu zagadnień stanowienia prawa.

W miarę postępu dalszych prac nad projektem NPR, wyrażamy gotowość uczestniczenia w dyskusji nad zagadnieniami tworzenia i stosowania prawa, również na forum plenarnym naszego Towarzystwa.



Prezes Zarządu PTL
Maciej Graniecki

