

DR TOMASZ ZALASIŃSKI

STANOWIENIE PRAWA W POLSCE – WARUNKI ZACHOWANIA STANDARDÓW PRAWIDŁOWEJ LEGISLACJI

Raport opracowany na zamówienie Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS

I. CEL I PRZEDMIOT RAPORTU

Przedmiotem niniejszego raportu jest analiza otoczenia regulacyjnego oraz praktyki stanowienia prawa w Polsce pod kątem warunków zachowania podstawowych standardów prawidłowej legislacji określonych w Konstytucji RP, ustawach oraz innych aktach normatywnych. Zasadniczym celem raportu jest wskazanie podstawowych kierunków zmian normatywnych oraz korekt w zakresie praktyki funkcjonowania organów władzy publicznej uczestniczących w procesie stanowienia prawa, które będą służyły poprawie stanu legislacji w Polsce.

II. METODYKA BADANIA

Na potrzeby raportu przyjęto szereg założeń metodycznych, które – w założeniu autora – pozwolą na osiągnięcie w sposób syntetyczny i obiektywny zamierzonego celu badania, tj. wskazania podstawowych mankamentów procesu stanowienia prawa oraz kierunków niezbędnych zmian dotyczących podstaw normatywnych oraz praktyki organów władzy publicznej uczestniczących w procesie stanowienia prawa.

Pierwszym założeniem jest zachowanie syntetycznej formy raportu oraz zogniskowanie uwagi na zasadniczych mankamentach praktyki legislacyjnej, z odwołaniami do teorii legislacji i prawa konstytucyjnego jedynie w niezbędnym zakresie. Z tego względu w ramach raportu rozważania dotyczące treści poszczególnych konstytucyjnych zasad prawa, ich względnego charakteru oraz

warunków dopuszczalności odstępstw od nich zostaną przywołane jedynie w niezbędnym zakresie, bądź zostaną całkowicie pominięte, z odesłaniem do właściwej literatury przedmiotu.

Istotnym dylematem metodologii badania było przyjęcie założeń dotyczących przedmiotu analizy. Poprzestanie na analizie praktyki legislacyjnej bieżącej kadencji parlamentu wydaje się być założeniem błędnym, gdyż nie daje podstaw do wyciągnięcia wniosków, które można byłoby określić jako systemowe i ujawniające się w długim okresie. Dodatkowo w ostatnim roku działalność prawodawcy prowadzona była w szczególnych warunkach epidemii COVID-19, co dodatkowo mogłoby wypaczać obraz stanu legislacji i wpływać na jego ocenę. Z tych względów przyjęto, że przedmiotem badania będzie praktyka legislacyjna obejmująca – zasadniczo – trzy ostatnie kadencje Sejmu RP (od 2014 r. do 2020 r.). Celem raportu jest bowiem zdiagnozowanie podstawowych mankamentów legislacyjnych, które stały się widoczne i utrzymują się w dłuższym okresie, niezależnie od tego, kto sprawują władzę politycznej.

Raport podzielono na trzy części:

- część pierwsza obejmuje syntetyczne przedstawienie standardów prawidłowej legislacji wynikających z Konstytucji RP, ustaw oraz aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w zakresie niezbędnym dla celów raportu;
- część druga obejmuje analizę praktyki legislacyjnej Rady Ministrów, Sejmu RP i Senatu RP, a także Prezydenta RP oraz – jako organu kontroli konstytucyjności prawa, stojącego na straży konstytucyjnych standardów prawidłowej legislacji – Trybunału Konstytucyjnego;
- część trzecia obejmuje wnioski i rekomendacje.

III. **NORMATYWNE PODSTAWY STANDARDÓW PRAWIDŁOWEJ LEGISLACJI**

Termin „standardy prawidłowej legislacji” można rozumieć rozmaicie. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że stanowią one konstytucyjne zasady prawa, które wynikają z treści normatywnej art. 2 Konstytucji RP i wyrażonej w nim zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa¹. W teorii legislacji termin ten można jednak rozumieć szerzej i odnosić go nie tylko do treści konstytucyjnych zasad

¹ Szerzej zob.: S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

prawa wynikających z art. 2 Konstytucji RP, ale także innych norm konstytucyjnych, ustawowych oraz regulaminowych, dotyczących zagadnień związanych z procesem legislacyjnym i określających jego przebieg w sposób zgodny z domniemaniem racjonalnego prawodawcy².

W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (do 2016 r.) również widoczna jest dystynkcja między zasadami prawidłowej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP a zagadnieniami związanymi z szeroko pojmowanym procesem legislacyjnym³.

Na potrzeby niniejszego raportu standardy prawidłowej legislacji rozumiane są szeroko – zaliczono do nich:

- zasady prawidłowej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji RP⁴, w tym:
 - ✓ zasadę zaufania do państwa, bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa,
 - ✓ zasadę niedziałania prawa wstecz,
 - ✓ zasadę ochrony praw nabytych, zasadę ochrony interesów w toku i nakaz stosowania przepisów przejściowych,
 - ✓ zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, zakaz zmian prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego,
 - ✓ zasadę określoności przepisów prawa;
- zasady konstytucyjne dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym⁵, w tym:
 - ✓ zasadę wyłączności ustawy w sprawach dotyczących praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), zmian w prawie podatkowym (art. 217 Konstytucji RP) i odpowiedzialności karnej (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP),
 - ✓ standardy legislacyjne dotyczące wydawania aktów wykonawczych do ustawy (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP),
 - ✓ wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji RP),

² Na temat podstaw teoretycznych domniemania racjonalnego prawodawcy zob. np.: J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985; S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.

³ Trybunał Konstytucyjny wydawał i corocznie aktualizował opracowanie „Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym”, w którym dokonywał analizy zagadnień legislacyjnych pojawiających się w jego praktyce orzeczniczej. Ostatnie wydanie tego opracowania ukazało się w 2015 r. (www.trybunal.gov.pl).

⁴ Szerzej na temat treści tych zasad i sposobu ich rozumienia zob.: P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP*, tom I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictw CH Beck, Warszawa 2016, s. 217 i n.; W. Sokolewicz, M. Zubik: *Konstytucja RP. Komentarz*, tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 94 i n.; T. Zalsiński, *Zasada prawidłowej legislacji...*, op. cit., s. 239.

⁵ Szerzej na temat treści tych zasad, a także zgromadzonego wokół nich dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego zob.: *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*.

- ✓ rozpatrywanie projektu ustawy w Sejmie RP w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji RP),
- ✓ zakres przedmiotowy poprawek w Sejmie (art. 119 ust. 2 Konstytucji RP),
- ✓ zakres przedmiotowy poprawek w Senacie (art. 121 ust. 2 Konstytucji RP),
- ✓ warunki podpisania i wejścia w życie ustaw i innych aktów normatywnych (art. 2, art. 88 oraz art. 122 Konstytucji RP);
- zasady, ustanowione w formie ustaw, dotyczące sposobu wprowadzania zmian w prawie, w tym:
 - ✓ zasady dotyczące wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁶,
 - ✓ zasady dotyczące ogłaszania aktów normatywnych i innych aktów prawnych⁷,
 - ✓ zasady opracowania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania (badania poprzedzające podjęcie inicjatywy ustawodawczej, standard proporcjonalności i adekwatności ingerencji w prawa przedsiębiorców, bieżący przegląd funkcjonowania aktów normatywnych)⁸;
- standardy wynikające ze zbioru Zasad Techniki Prawodawczej⁹;
- zasady przygotowania aktów normatywnych oraz tryb prac legislacyjnych zawartych w:
 - ✓ regulaminie Sejmu RP (w szczególności w zakresie wymagań dotyczących uzasadnienia projektu ustawy oraz Oceny Skutków Regulacji, a także standardów rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm RP)¹⁰,
 - ✓ regulaminie Senatu RP (w zakresie standardów rozpatrywania ustawy uchwalonej przez Sejm w III czytaniu)¹¹,
 - ✓ regulaminie prac Rady Ministrów (w szczególności w zakresie dotyczącym zasad programowania prac rządu, wymagań związanych z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem projektu ustawy, standardów dotyczących uzgodnień konsultacji oraz

⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. poz. 2120, tekst jedn. z 2018 r.).

⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. poz. 1461, tekst jedn. z 2019 r.).

⁸ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 1292, tekst jedn. z 2019 r. ze zm., dalej: **Prawo przedsiębiorców**).

⁹ Rozporządzenie z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz.U. poz. 283, tekst jedn. z 2016 r.).

¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 1028, tekst jedn. z 2019 r. ze zm.).

¹¹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M.P. poz. 846, tekst jedn. z 2018 r. ze zm.).

opiniowania projektów ustaw, wcześniej dotyczące także – do zmiany z 27 listopada 2020 r.¹² – założeń projektu ustawy)¹³;

- dokumentów programowych rządu wskazujących dyrektywy i metodykę opracowywania aktów normatywnych i innych aktów prawnych (w szczególności warto w tym miejscu wymienić „Program Lepsze Regulacje 2015”, przyjęty uchwałą Rady Ministrów¹⁴ czy „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”¹⁵).

Analiza przywołanych wyżej aktów normatywnych i innych aktów prawnych oraz dokumentów rządowych, które regulują wszelkie obszary działalności organów władzy publicznej związanych z procesem stanowienia prawa¹⁶ prowadzi do następujących wniosków:

- Proces stanowienia prawa w Polsce jest procesem o wysokim stopniu regulacji. Niemalże każde zagadnienie związane z tym procesem jest uregulowane w odpowiednim akcie prawnym. Warto w związku z tym rozważyć uproszczenie i skonsolidowanie regulacji oraz wyznaczenie standardów prawidłowej legislacji, tak, by nie miały one charakteru teoretycznego (zob. tezy poniżej), lecz stanowiły realny wyznacznik działań podejmowanych przez organy władzy publicznej uczestniczące w procesie stanowienia prawa.
- Systemowa struktura regulacji dotyczącej procesu stanowienia prawa w Polsce – przynajmniej teoretycznie – także wydaje się prawidłowa. Zagadnienia o charakterze ustrojowym, najistotniejszym znaczeniu dla tego procesu oraz jego adresatów mają zakotwiczenie w Konstytucji RP lub są regulowane ustawowo¹⁷, inne zagadnienia – zwłaszcza te objęte konstytucyjną zasadą autonomii regulaminowej – określają regulaminy właściwych izb parlamentarnych. Kwestie techniczne regulowane są natomiast aktami podustawowymi, aktami wewnętrznymi lub dokumentami programowymi rządu.

¹² Uchwała Nr 175 z 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1113 z 2020 r.).

¹³ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1006, tekst jedn. z 2016 r. ze zm.).

¹⁴ Załącznik do Uchwały Nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Program_Lepsze_Regulacje_2015_01.pdf).

¹⁵ Wytyczne są dostępne poprzez stronę <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/lepsze-prawo>.

¹⁶ Przedmiot niniejszego opracowania nie obejmuje procesu stanowienia prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁷ Organizacje społeczne zgłaszają jednak postulat pełniejszego ustawowego uregulowania procesu konsultacji publicznych.

- Prawidłowość treści i kierunek dyrektyw dotyczących działań prawodawczych wyznaczanych przez standardy prawidłowej legislacji także nie budzi wątpliwości. Nie ma w nich dyrektyw błędnych, których stosowanie nie pozwala na zachowanie standardów racjonalności prawodawcy lub wypacza system stanowienia prawa. Ustawodawca i inne organy władzy publicznej uczestniczące w procesie stanowienia prawa dysponują niezbędnymi dyrektywami wskazującymi, jak prawidłowo prowadzić proces legislacyjny. W przypadku stwierdzenia luk w tym systemie lub wątpliwości interpretacyjnych dotyczących poszczególnych dyrektyw, można je z powodzeniem usunąć poprzez odwołanie się do zasad konstytucyjnych.
- Pomimo tego, o czym mowa wyżej, stan legislacji w Polsce jest od wielu lat bardzo zły i – niestety – z roku na rok się pogarsza. Pojawia się w związku z tym pytanie, co może być tego przyczyną?
- Przyczyn złego stanu legislacji i fatalnej jakości stanowionego w Polsce prawa należy – pomimo pozytywnych tez postawionych wyżej – w pierwszej kolejności poszukiwać w jej otoczeniu regulacyjnym, a dopiero później w praktyce stosowania wskazanych wyżej standardów prawidłowej legislacji. Analiza praktyki dostarczy bowiem informacji, w jaki sposób poprawić system stanowienia praw. Źródłem problemów jest jednak otoczenie regulacyjne legislacji. Analiza wskazanych wyżej regulacji ujawnia bowiem trzy zasadnicze wady otoczenia regulacyjnego legislacji, które – w mojej ocenie – leżą u źródeł procesu stopniowego degradowania jakości prawa.
- **Pierwsza wada** polega na tym, że z uwagi na dopuszczenie licznych wyjątków i „dróg na skróty” wskazane wyżej standardy legislacyjne w praktyce znajdują zastosowanie w znikomym stopniu. Praktyka legislacyjna nadaje im bowiem charakter postulatyczny i teoretyczny, co stało się możliwe przez to, że wiele z tych standardów ma charakter względny, a regulacje, które je ustanawiają, jednocześnie dopuszczają od nich liczne, zdefiniowane w sposób dość ogólny wyjątki. Wyjątek w praktyce legislacyjnej stał się regułą, która pozbawia ten standard znaczenia normatywnego, czyniąc go pozornym i obowiązującym jedynie teoretycznie. Najlepszym przykładem obrazującym tę wadę może być regulacja zawarta w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Trafnie ustanawia się w nim standardy dotyczące postępowania z dokumentami rządowymi, obejmującymi uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie, poświęcając na ich precyzyjne określenie aż siedem rozdziałów regulaminu. Niestety ostatni – ósmy – rozdział działu III, zawierającego zasady postępowania z dokumentami rządowymi, w tym projektami ustaw, przewiduje tzw. tryby odrębne, w których „Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia sekretarz Rady Ministrów może zdecydować o odrębnym trybie

postępowania z projektem dokumentu rządowego”. W ten sposób każdy projekt – w sposób uznaniowy – może zostać skierowany na ścieżkę legislacyjną, w której nie obowiązują żadne standardy, nie przewiduje się ani konsultacji publicznych, ani uzgodnień międzyresortowych, ani opiniowania, nie ma także ograniczeń w zakresie terminu przyjęcia projektu. Podobny problem dotyczy trybu prac legislacyjnych w Sejmie RP i Senacie RP. **Istotnym problemem prawnej regulacji procesu stanowienia prawa w Polsce jest zatem to, że daje on podstawy do tego, by istotna część prac legislacyjnych była realizowana na podstawie przepisów określających wyjątki od standardów prawidłowej legislacji.**

- **Druga wada** polega na tym, że w procesie legislacyjnym brak wystarczająco skutecznych mechanizmów pozwalających w sposób efektywny dokonać kontroli, weryfikacji i oceny jakości projektu oraz trybu prac nad nim. Instrumenty takie posiada zarówno Rada Ministrów (w odniesieniu do prac nad projektem ustawy), Marszałek Sejmu (w odniesieniu do projektu ustawy, zob. art. 34 Regulaminu Sejmu), a także – w szczególności – Trybunał Konstytucyjny (jako negatywny prawodawca ma obowiązek, dokonując kontroli konstytucyjności prawa, badać przebieg procesu legislacyjnego). **Brak efektywnych instrumentów kontroli, a także brak determinacji w egzekwowaniu standardów prawidłowej legislacji w toku procesu legislacyjnego i po jego zakończeniu sprawiają, że w procesie tym nad rzetelnością legislatora prymat ma pragmatyka polityczna, stawiająca najczęściej na szybki efekt i drogę na skróty, ze szkodą dla jakości regulacji. Zaniedbania w procesie legislacyjnym nie miałyby miejsca, gdyby organy uczestniczące w procesie stanowienia prawa, a w szczególności Rada Ministrów i większość parlamentarna, miały świadomość nieuchronności negatywnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w przypadku zaniedbań w procesie stanowienia prawa. Niestety Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie, także sprzed 2016 r., bardzo pobłażliwie podchodził do uchybień mających miejsce w procesie legislacyjnym.**
- **Trzecia wada** związana jest z brakiem wystarczającej regulacji dotyczącej badań postlegislacyjnych i ewaluacji obowiązującego prawa pod kątem realizacji zakładanych przez prawodawcę celów. To jedyna sfera regulacji procesu stanowienia prawa, która wymaga uzupełnienia o właściwe normy i standardy. Dotąd obowiązek cyklicznej ewaluacji obowiązującego prawa i badań postlegislacyjnych stanowił jedynie postulat doktryny prawa i organizacji społecznych. W praktyce stanowienia prawa nie ma zwyczaju badania, czy ustawa, która weszła do systemu prawnego prawidłowo rozwiązuje problem społeczny, do którego się odnosi. Stąd – ponieważ tego rodzaju badania nie są prowadzone – prawodawca o potrzebie

zmiany prawa dowiaduje się za późno, gdy obowiązująca ustawa wywołała już negatywne skutki prawne i prawodawca został o tym fakcie powiadomiony przez uczestników obrotu prawnego. Prawo przedsiębiorców wprowadziło w tym zakresie zmianę dotyczącą regulacji gospodarczych, brak jednak informacji, czy obowiązki te są realizowane przez organy administracji rządowej. Zbyt późne zdiagnozowanie problemu regulacyjnego i podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych sprawia, że utrzymują się negatywne skutki złego prawa, a działania legislacyjne muszą być prowadzone w pośpiechu. Dlatego zobowiązanie organów władzy publicznej do prowadzenia badań postlegislacyjnych i ewaluacji obowiązującego prawa ma kluczowe znaczenie dla poprawy jakości legislacji, zatrzymania lawiny nowelizacji i inflacji prawa.

IV. PRAKTYKA LEGISLACYJNA

Niniejsza analiza została opracowana na podstawie przeglądu działalności ustawodawcy obejmującej zarówno prace obu izb parlamentarnych (Sejm, Senat), jak i podmiotów korzystających najczęściej z prawa inicjatywy ustawodawczej (Rada Ministrów, posłowie). Podstawą dla zdiagnozowania opisanych problemów były wyniki badań i analiz prowadzonych przez organizacje społeczne i ekspertów specjalizujących się w problematyce prawidłowej legislacji¹⁸. Istotne znaczenie mają także wyniki badań prezentowanych cyklicznie przez Obywatelskie Forum Legislacji (dalej OFL) działające przy Fundacji im. Stefana Batorego. W analizowanym okresie, tj. od 2014 r., OFL opracowało i opublikowało 13 komunikatów analizujących precyzyjnie – w cyklach kwartalnych – podstawowe mankamenty dostrzegane w praktyce legislacyjnej¹⁹.

Warto zwrócić także uwagę na liczbę prac legislacyjnych realizowanych w analizowanym okresie i związany z tym narastający proces inflacji prawa. Sejm VII kadencji uchwalił bowiem 752 ustawy, Sejm VIII kadencji przyjął ich 922, a Sejm IX kadencji już w pierwszym roku uchwalił 148 ustaw, co

¹⁸ Zob. np. *Siedem zasad konsultacji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, (http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf), *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga*. Kancelaria Prezydenta RP, Forum Debaty Publicznej, Warszawa 2013 r. (<https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,26,zielona-ksiega-system-stanowienia-prawa-w-polsce.html>).

¹⁹ Wszystkie przywołane wyżej raporty są dostępne poprzez stronę Fundacji im. Stefana Batorego https://www.batory.org.pl/forumidei/zespoły-eksperckie/#tabs_tab-2.

daje podstawy do przypuszczeń, że na koniec kadencji liczba uchwalanych ustaw będzie podobnie wysoka. Od trzech kadencji Sejm RP uchwała zatem od 15 do 20 ustaw miesięcznie.

W świetle przywołanych wyżej analiz, a także obserwacji toku prac legislacyjnych Rady Ministrów, Sejmu oraz Senatu RP można sformułować następujące tezy dotyczące kształtowania się praktyki legislacyjnej w okresie 2014–2020 i jej zgodności ze standardami prawidłowej legislacji:

- w początkowym okresie będącym przedmiotem badania (lata 2014–2016) jakość stanowionego prawa oceniano jako niską, podobnie jak standardy funkcjonowania organów władzy publicznej uczestniczących w procesie stanowienia prawa. Uwagi, które w tym okresie były zgłaszane pod adresem ustawodawcy, miały jednak charakter techniczny i sprowadzały się do ocen formy prowadzenia procesu legislacyjnego i stopnia przestrzegania standardów prawidłowej legislacji. Nie odnotowywano jednak ich zasadniczych i intencjonalnych naruszeń. Do podstawowych mankamentów procesu stanowienia prawa, na które zwracano wówczas uwagę, należałoby zaliczyć: skracanie okresu konsultacji społecznych, niską responsywność administracji rządowej na uwagi zgłaszane w toku konsultacji społecznych, niewystarczające wykorzystanie platformy internetowej do konsultacji społecznych on-line czy prowadzenie prac legislacyjnych w sposób pośpieszny. Jednym z sygnalizowanych problemów była także niska jakość Ocen Skutków Regulacji oraz brak tychże ocen przy projektach rządowych założeń do ustaw.
- W okresie 2016–2018 r. doszło do nasilenia niekorzystnych zmian w procesie stanowienia prawa. Analitycy badający legislację w tym okresie (zob. np. VI Komunikat OFL) zwracali uwagę na znaczny wzrost liczby projektów rządowych wnoszonych jako projekty poselskie, co zwalnia rząd z obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych oraz sporządzania Oceny Skutków Regulacji, a także znacząco przyspiesza proces stanowienia prawa; nadmierną ilość rządowych projektów ustaw procedowanych w trybach szczególnych z ograniczeniem nie tylko partycypacji obywatelskiej w procesie stanowienia prawa, a w ogóle z ograniczoną transparentnością i dostępem do treści projektów. O ile wcześniej projekty dokumentów rządowych oraz stanowisk do nich były publikowane na stronie Rządowego Centrum Legislacji (być może z pewnymi opóźnieniami), a tyle w opisywanym okresie strona Rządowego Centrum Legislacji (dalej: RCL) przestała oddawać realny przebieg procesu stanowienia prawa na etapie rządowym. Podobna uwaga dotyczy także procesu planowania prac rządu. Pierwszy raz pod adresem ustawodawcy formułowano także zarzuty rozmyślnego mijania się z konstytucyjnymi standardami prawidłowej legislacji (mowa przede wszystkim o notorycznym wprowadzaniu w życie ustaw z dniem ich ogłoszenia, a także trybie prac nad

ustawą budżetową na 2017 r.²⁰), ograniczaniu dostępu organizacji społecznych do informacji o procesie stanowienia prawa oraz marginalizowaniu opinii eksperckich (także formułowanych przez podmioty publiczne, takie jak Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy czy legislatorzy zatrudnieni w Sejmie i Senacie).

- W okresie 2018–2020 r. niestety utrzymał się drastyczny spadek jakości stanowionego prawa (przyczyniła się do tego także pośpieszna i nie do końca przemyślana legislacja dotycząca przeciwdziałania epidemii COVID-19, którą wprowadzono w 2020 r.). W istocie przebieg procesu stanowienia prawa, zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym, został podporządkowany politycznej władzy dyskrecjonalnej. Zaszła w tym zakresie znacząca zmiana jakościowa, gdyż nawet fundamentalne konstytucyjne standardy prawidłowej legislacji w praktyce stanowienia prawa były w tym okresie notorycznie pomijane. Zmarginalizowano proces konsultacji publicznych, a także – co dotąd było niespotykane – uzgodnień międzyresortowych (pojawiły się przypadki kierowania rządowego projektu ustawy bezpośrednio na Radę Ministrów). Pośpiech i tempo prac legislacyjnych przybrały formę karykaturalną, do tego stopnia, że posłowie nie byli w stanie dokładnie zapoznać się z treścią wprowadzanych zmian (proces legislacyjny dotyczący ustawy o systemie oświaty został rozpoczęty i zakończony w niewiele ponad 2,5 godziny, około 3 godzin zajęło także wprowadzenie zmian do ustawy o Sądzie Najwyższym)²¹. Poza jakością stanowionego prawa istotnie obniżyła się także jakość debaty parlamentarnej (nocny tryb prac, reglamentowanie czasu na wypowiedź posłów do 1 minuty, ograniczanie udziału organizacji społecznych w pracach komisji sejmowych).

V. WNIOSKI

Przedstawiona wyżej analiza dotycząca zarówno otoczenia normatywnego procesu stanowienia prawa, jak i praktyki, skłania do następujących wniosków:

²⁰ Ustawa to była procedowana poza salą plenarną Sejmu, w Sali Kolumnowej i na korytarzu sejmowym, bez możliwości sprawdzenia kworum.

²¹ Zob. raport: „Ustawa w 2 godziny 20 minut. XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)” (https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf), s. 12.

- Regulacja zawarta w Konstytucji i ustawach, a także aktach podustawowych i regulaminach, wyznacza w sposób prawidłowy zarówno przebieg procesu stanowienia prawa, jak i standardy prawidłowej legislacji. Gdyby w praktyce standardy te były przestrzegane, to jakość stanowionego prawa byłaby znacznie wyższa.
- Przyczyna złego stanu legislacji w Polsce i niskiej jakości stanowionego prawa tkwi w tym, że ustanowione standardy prawidłowej legislacji w większości przypadków mają względny charakter i nie ma sankcji za ich naruszenie. Prawodawca obudował je licznymi i bardzo pojemnymi wyjątkami, co sprawiło, że z czasem tą drogą zaczął przebiegać główny nurt legislacji. Dodatkowo, nie ma podmiotu, który w sposób stanowczy oceniłby działania prawodawcy i wyznaczył nieprzekraczalne – konstytucyjne – granice dopuszczalnych działań, zarówno gdy idzie o materialne zasady tworzenia prawa, jak i procedurę legislacyjną. W demokratycznym państwie prawnym podmiotem tym powinien być Trybunał Konstytucyjny. W Polsce Trybunał Konstytucyjny od 2016 r. nie realizuje w sposób prawidłowy swoich konstytucyjnych zadań, co wpłynęło też na jakość stanowionego prawa. Przed 2016 r. w zakresie oceny procesu legislacyjnego Trybunał Konstytucyjny także wykazywał się dużym pobłażaniem dla ustawodawcy, co nie służyło budowaniu trwałych standardów prawidłowej legislacji.

VI. REKOMENDACJE

Przedstawiona wyżej analiza i diagnoza procesu stanowienia prawa skłania do sformułowania kilku rekomendacji mających na celu poprawę jakości stanowionego prawa. Rekomendacje te zostały podzielone na grupy, z których pierwsza obejmuje rekomendacje o charakterze systemowym, a kolejne odpowiadają poszczególnym fazom procesu stanowienia prawa.

Rekomendacje o charakterze systemowym

- Konieczne jest przywrócenie systemowi kontroli konstytucyjności prawa i nadanie mu kształtu właściwego dla demokratycznego państwa prawnego. W tym zakresie niezbędne także jest rozszerzenie zakresu szczególnej legitymacji wnioskowej organizacji społecznych i zawodowych, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, by mogły w większym niż obecnie stopniu inicjować proces kontroli konstytucyjności prawa. Trybunał Konstytucyjny

powinien także wypracować i pilnie strzec stabilności linii orzeczniczych dotyczących rudymenarnych kanonów prawidłowej legislacji. Świadomość, że nierzetelna legislacja w sposób nieunikniony zostanie zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny będzie istotną motywacją dla poprawy jakości stanowionego prawa.

- Konieczny jest przegląd wszystkich regulacji dotyczących procesu stanowienia prawa i usunięcie z nich przepisów pozwalających na swobodne i uznaniowe omijanie ustanowionych standardów prawidłowej legislacji. Konstytucja RP w art. 123 ustanawia tryb pilny, który powinien stanowić jedyny wyjątek od przyjętych reguł postępowania legislacyjnego.
- Konieczne jest precyzyjne określenie ram normatywnych i metodyki badań postlegislacyjnych oraz ewaluacji efektów procesu stanowienia prawa, a także przygotowanie administracji rządowej do realizacji tych badań. Odpowiednio wczesne zdiagnozowanie problemu regulacyjnego daje bowiem prawodawcy czas na znalezienie właściwego rozwiązania i rzetelne opracowanie oraz skonsultowanie zmiany normatywnej.

Rekomendacje dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy

- Zasadne jest stworzenie realnego systemu programowania prac legislacyjnych rządu, jako pierwszego obligatoryjnego etapu prac nad rządowym projektem ustawy. Konsekwentne planowanie działalności legislacyjnej zapobiega bowiem powstawaniu licznych, zatamizowanych resortowych nowelizacji jednej ustawy. Dzięki temu będzie można ograniczyć tzw. lawinę nowelizacji.
- Wskazane jest przywrócenie obowiązku poprzedzenia projektu ustawy opracowaniem i przyjęciem przez Radę Ministrów jej założeń, a także stworzenie dla tych założeń Oceny Skutków Regulacji.
- Zasadne jest przywrócenie właściwej pozycji Rządowego Centrum Legislacji (RCL), jako zaplecza prawnego i legislacyjnego dla rządu oraz resortów. Być może zasadne jest połączenie funkcji Prezesa RCL z funkcją Sekretarza Rady Ministrów. Wówczas zminimalizowane zostanie ryzyko, że istotne kwestie legislacyjne związane z pracami nad konkretnymi projektami ustaw umkną uwadze rządu.
- Warto rozważyć także włączenie Rady Legislacyjnej, jako rządowego apolitycznego ciała eksperckiego doradzającego w sprawach legislacji, do prac nad regulacjami o znaczeniu

ustrojowym, istotnym znaczeniu dla gospodarki, a także regulacji kodeksowych. Zasadne jest, by Rada Legislacyjna dokonała przeglądu poszczególnych dziedzin i gałęzi prawa pod kątem usunięcia z nich regulacji zbędnych i bezużytecznych, będących skutkiem nadmiernej inflacji prawa. Przewodniczący Rady Legislacyjnej powinien być stałym uczestnikiem posiedzeń Rady Ministrów.

- W ramach RCL powinno się stworzyć:
 - ✓ system monitorowania wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, TSUE, ETPCz, przygotowujący projekty wykonujące te orzeczenia
 - ✓ system monitorowania orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i wojskowych pod kątem wykrywania i usuwania luk w prawie (system badań postlegislacyjnych)
 - ✓ system Oceny Skutków Regulacji (OSR). Można rozważyć, by metodyka opracowywania OSR została określona – podobnie jak obecnie ma to miejsce w odniesieniu do Zasad Techniki Prawodawczej – rozporządzeniem wydanym na podstawie ustawy o Radzie Ministrów.

- Zasadne jest wznowienie prac komisji kodyfikacyjnych, dbających o spójność regulacji kodeksowych i przeciwdziałających nadmiernej dekodyfikacji.

- Zasadne jest wzmocnienie gwarancji partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa (konsultacje publiczne). Być może zasadne byłoby określenie podstawowych standardów i metodyki przeprowadzania konsultacji publicznych w formie rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy o Radzie Ministrów.

- Zasadne jest ukształtowanie zwyczaju konstytucyjnego, że projekty leżące w gestii Rady Ministrów nie są wnoszone przez posłów należących do większości rządowej jako projekty poselskie.

Rekomendacje dotyczące poselskich projektów ustaw

- Wszystkie projekty ustaw, w momencie ich wniesienia do Sejmu RP, powinny spełniać te same minimalne standardy merytoryczne. Kompetencje Marszałka Sejmu RP w zakresie kontroli

wstępnej jakości projektów wnoszonych do Sejmu RP, wynikające z Regulaminu Sejmu RP, powinny być realne i stosowane w praktyce w sposób obiektywny.

- Projekty poselskie powinny zostać objęte procesem konsultacji publicznych oraz Oceny Skutków Regulacji (na etapie od zakończenia kontroli wstępnej do nadania numeru druku sejmowego).
- Konieczne jest także stworzenie instrumentów pozwalających na weryfikację rzetelności oświadczeń znajdujących się w projektach poselskich i propozycjach poprawek zgłaszanych przez posłów, co do skutków finansowych i prawnych ich przyjęcia oraz zgodności z Konstytucją RP i prawem UE.

Rekomendacje dotyczące parlamentarnej fazy prac ustawodawczych

- Konieczne jest dokonanie przeglądu Regulaminu Sejmu RP i Senatu RP i wyeliminowanie z nich wszelkich regulacji pozwalających na uznaniowe skracanie debaty parlamentarnej, ograniczanie wnikliwości rozpatrzenia projektów ustaw, czy wręcz odbierania posłom i senatorom prawa do zgłoszenia poprawek i przedstawienia opinii na temat projektu ustawy. Tryb pilny – w rozumieniu art. 123 Konstytucji RP – powinien być jedyną drogą odstępstw od standardów proceduralnych w przebiegu prac legislacyjnych.
- Konieczne jest określenie minimalnych standardów debaty parlamentarnej, w szczególności podczas prac w komisjach i podkomisjach sejmowych i senackich, w których uczestniczą organizacje społeczne i gospodarcze.
- Warto rozważyć wprowadzenie obowiązkowego wysłuchania publicznego w zakresie projektów o szczególnym znaczeniu społecznym i gospodarczym.
- Wzmocnione powinny zostać kompetencje Komisji Ustawodawczych izb parlamentarnych, jako odpowiedzialnych za jakość legislacyjną projektów ustaw. Posłowie i senatorowie tych komisji powinni móc uczestniczyć w pracach każdej komisji i podkomisji, z prawem zgłaszania uwag oraz zlecania odpowiednich ekspertyz legislacyjnych dotyczących analizowanych projektów ustaw.

Rekomendacje dotyczące konsultacji publicznych

- Prowadzenie procesu konsultacji publicznych, zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym, powinno odbywać się w oparciu o siedem zasad konsultacji, tj. dobrą wiarę, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynację, przewidywalność i poszanowanie interesu ogólnego. Prowadzenie konsultacji w ten sposób jest możliwe w istniejącym stanie prawnym, rekomendacja dotyczy więc wypracowania dobrej praktyki i zwyczaju legislacyjnego sięgania po wiedzę organizacji społecznych i wzajemnego szacunku wśród uczestników procesu stanowienia prawa.

Rekomendacje dotyczące udziału jednostek samorządu terytorialnego i ich organizacji

- Z uwagi na częstą praktykę legislacyjną obarczania jednostek samorządu terytorialnego zadaniami publicznymi, których koszt jest niedoszacowany i przerzucony na jednostkę samorządu terytorialnego (zwłaszcza w zakresie zadań własnych powierzanych ustawami), konieczne jest zagwarantowanie udziału przedstawicieli samorządu terytorialnego w pracach parlamentarnych, z głosem doradczym, w szczególności w zakresie prac nad Oceną Skutków Regulacji dotyczących samorządu terytorialnego. Być może zasadne byłoby powołanie stałych zespołów doradczych zarówno przy Marszałku Sejmu RP, jak i Marszałku Senatu RP, złożonych z przedstawicieli samorządu terytorialnego i ekspertów, które mogłyby wedle własnego uznania opiniować projekty ustaw dotyczących samorządności terytorialnej. Działania te mają na celu ochronę zasady stabilności finansów publicznych i przeciwdziałania sytuacjom destabilizowania budżetów samorządowych wbrew standardom racjonalności działań prawodawcy.

Rekomendacje wynikające ze skutków wprowadzenia stanu epidemii COVID-19

- Wprowadzenie stanu epidemii COVID-19 miało istotny wpływ na przebieg procesu stanowienia prawa w 2020 r. Wpływ ten niestety należy ocenić negatywnie. Regulacje przeciwdziałające epidemii nie cechują się bowiem wysoką jakością legislacyjną, w szczególności w zakresie tych standardów prawidłowej legislacji, które mówią o przejrzystości i określoności prawa.
- Po zakończeniu stanu epidemii COVID-19 należałoby dokonać gruntownego przeglądu wszystkich wprowadzonych w tym zakresie zmian, zarówno gdy idzie o zmiany ustawodawcze, jak i akty wykonawcze do ustaw, i dokonać derogacji zmian, które są zbędne.

- Stan epidemii COVID-19 nie powinien pozostawić trwałego śladu w zakresie procedury legislacyjnej oraz trybu prac nad projektami ustaw. Zmiany pozwalające na prowadzenie procesu legislacyjnego w trybie zdalnym, po zakończeniu stanu epidemii powinny zostać zniesione. Uwaga ta dotyczy odpowiednio trybu prac jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa miejscowego.

Opracowanie powstało w ramach projektu „Rozwój i ustabilizowanie działalności think-tankowej INPRIS” sfinansowanego przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030.

Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS, ul. Ursynowska 20/4, Warszawa

inpris.pl, inpris@inpris.pl



Sfinansowano przez Narodowy Instytut
Wolności - Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego
ze środków Programu Rozwoju
Organizacji Obywatelskich
na lata 2018 – 2030

