

SŁAWOMIRA WRONKOWSKA

## PROCES PRAWODAWCZY DWÓCH DEKAD – SUKCESY I NIEPOWODZENIA\*

### I

Kiedy pytamy o prawodawstwo, wiążemy z sobą nierozzerwalnie dwie sprawy: prawa, kształtowanego współcześnie przede wszystkim przez akty stanowienia, oraz procesu, którego jest ono rezultatem. Ów proces ma charakter polityczny w tym sensie, że decyzje o celach regulacji prawnych, ustanowieniu norm, ich treści i czasie ich wprowadzenia w życie podejmują instytucje sprawujące władzę. Wpływ na ten proces ma całe społeczne, kulturowe i intelektualne otoczenie, zwłaszcza rozpowszechnione wartości, tradycja, obyczaje w życiu publicznym, kultura polityczna i prawna oraz wiedza elit podejmujących decyzje. Współczesny proces prawodawczy jest przy tym wysoce zorganizowany i składa się z wielu następujących po sobie sekwencyjnie czynności wykonywanych przez różne instytucje<sup>1</sup>. Instytucje biorące w nim udział oraz reguły ich funkcjonowania są wyznaczone przez obowiązujące normy prawne i składają się na bardzo skomplikowaną procedurę prawodawczą. Rezultaty procesu prawotwórczego – konkretne akty normatywne, ich treść i ich kształt formalny – są więc wynikiem aktywności wielu ludzi lub ich zespołów: polityków mogących skutecznie inicjować i przeprowadzać prace legislacyjne, ekspertów, lobbystów, redaktorów tekstów prawnych.

W ostatnich dwóch dekadach zmiany polskiego prawodawstwa dokonywały się w wielu aspektach: instytucjonalnym, otoczenia politycznego i kulturowego procesów prawodawczych, zmian procedury tworzenia prawa i reguł wyznaczających treść prawa oraz w płaszczyźnie samej treści obowiązujących norm. Niemal we wszystkich wskazanych aspektach miały one charakter fundamentalny, chociaż przebiegały ewolucyjnie i nie zawsze we wszystkich z nich jednocześnie<sup>2</sup>. Ze względu na znaną właściwość prawa, którą jest to, że zawiera ono reguły swego tworzenia i zmiany, prawodawca, przeprowadzając reformy, spełniał dwie różne role:

a) kształtował nowy ustrój tworzenia prawa, wyznaczając podmioty, którym powierzał prawodawcze kompetencje, i ustalając struktury, w jakich prawo ma być tworzone oraz organizację i tok prac prawodawczych;

---

\* W artykule wykorzystuję raporty o tworzeniu prawa oraz wcześniejsze opracowania, których jestem autorką.

<sup>1</sup> Szerzej S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 149 i n.

<sup>2</sup> Por. poglądy wyrażone przez Z. Cywińskiego w tekście: *Zaniechana rewolucja. Rzecz o polskim prawie ostatniej dekady XX wieku*, w: *Prawo i ład społeczny. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 75 i n.

b) tworzył nowe akty normatywne, działając już w ramach reguł prawodawczych, które sam sobie wyznaczył. Dodać przy tym należy, że w kreowaniu ustroju tworzenia prawa ogromna rola przypadła regułom kształtowanym przez praktykę, a wyprzedzającym akty stanowienia. Natomiast zmiana treści prawa dokonywała się na dwa sposoby: przez tworzenie nowych ustaw lub nowelizację aktów przejętych z PRL oraz przez reinterpretację dawnych przepisów prawnych.

Najwcześniej i najwyraźniej dały się dostrzec zmiany instytucjonalne. Niektórych z nich – powołanie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich – dokonano jeszcze w okresie PRL, innych – u progu transformacji. Szczególną doniosłość miały zmiany w otoczeniu prawodawstwa, zwłaszcza zmiany aksjologii prawa, wyrażające się w ukształtowaniu nowego katalogu prawnie chronionych dóbr oraz ich hierarchii<sup>3</sup>. Podstawę prawną dokonywania zmian w tej dziedzinie stwarzała wprowadzona już w grudniu 1989 r. do Konstytucji lipcowej zasada demokratycznego państwa prawa. To dzięki opartej na niej praktyce orzeczniczej interpretowano przejęte od państwa autorytarne przepisy zgodnie z nowymi standardami i przyswajano te standardy życiu publicznemu. To na niej oparto także zespół wymagań adresowanych do prawodawcy i nakazujących mu tak tworzyć prawo, by nie zaskakiwać zainteresowanych nieoczekiwanymi rozstrzygnięciami legislacyjnymi, szanować uprawnienia, które wcześniej nabyli, równo rozkładać konieczne ciężary, stwarzać adresatom norm nie tylko szansę zapoznania się z ich treścią, ale także przystosowania się do nowych wymagań.

Datami wyznaczającymi historię zmian prawodawstwa w ostatnim dwudziestolecu są: 1989 r. – początek przebudowy państwa i prawa i początek procesu kształtowania nowego prawa oraz reguł jego tworzenia, 1997 r. – uchwalenie Konstytucji, co kończyło długi okres swoistego prowizorium konstytucyjnego i nadało szeregu fundamentalnym, ale ukształtowanym wcześniej regułom, które wyznaczają treść prawa, charakter obowiązujących norm prawnych, a zarazem rozpoczęło żmudny proces dostosowania systemu prawa do wymagań nowej ustawy zasadniczej<sup>4</sup>, oraz 2004 r. – przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, poprzedzone trudną pracą zharmonizowania polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej<sup>5</sup>.

## II

Charakterystyka zmian, jakie nastąpiły w polskim procesie prawotwórczym po 1989 r. i próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu były one sukcesem, a w jakim nie spełniły oczekiwań, wymaga odniesienia do sytuacji, w której

<sup>3</sup> Patrz szerzej: *Przemiany polskiego prawa (1989-1999)*, red. E. Kustra, „Studia Iuridica Toruniensia”, Toruń 2001, s. 5-31.

<sup>4</sup> O rozmiarze zadań dostosowawczych oraz metodach ich realizowania zob. np. S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowywanie prawa do wymogów Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP w praktyce. Konferencja naukowa*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999, s. 64 i n.

<sup>5</sup> Szerzej np. J. Jaskiernia, *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 7 i n.

zmiany te zapoczątkowano, a zatem zarysowania procesu prawodawczego okresu PRL. Wykorzystując opisane przez E. Kustrę, a nawiązujące do koncepcji Ph. Noneta i Ph. Salznicka<sup>6</sup> dwa modele tworzenia prawa – woluntarystyczny oraz legalistyczny, proces prawodawczy Polski realnego socjalizmu zaliczyć trzeba do prawodawstwa woluntarystycznego. Podstawową jego cechą jest to, że prawo wykorzystuje się jako instrument sprawowania władzy politycznej, służący wpływowym grupom politycznym lub jednostkom do realizacji ich celów, że respektuje się prawa i wolności jednostki w takim jedynie zakresie, w jakim nie jest to niezgodne z celami władzy politycznej, że faktyczna inicjatywa prawodawcza jest skoncentrowana w ośrodku podejmowania decyzji politycznych (co współcześnie w praktyce oznacza ośrodek decyzyjny panującej partii politycznej), a procedury prawodawcze nie zapewniają obywatelom i organizacjom społecznym artykułowania ich interesów i wpływu na treść tworzonych norm prawnych. W systemie woluntarystycznym brakuje też przejrzystych reguł tworzenia prawa oraz instytucjonalnych form kontroli, zarówno samego procesu prawodawczego, jak i jego wytworów – aktów normatywnych. Sprzyja to arbitralnym rozstrzygnięciom prawodawczym, nie stwarza stanu bezpieczeństwa prawnego i klarownych zasad odpowiedzialności za działania prawodawcze. Ale takie są właśnie oczekiwania woluntarystycznego prawodawcy<sup>7</sup>.

Prawodawstwo woluntarystyczne może mieć wiele odmian – od despotycznego, w którym twórca prawa działa w sposób ostentacyjnie arbitralny i posłuch dla stanowionych norm wymusza siłą, do prawodawstwa łagodniejszego, paternalistycznego<sup>8</sup>. Polskie prawodawstwo w latach poprzedzających zmianę z 1989 r. było prawodawstwem paternalistycznym, charakteryzującym się między innymi tym, że prawodawca bywał niekiedy skłonny do ustępstw i kompromisów, ale sam wyznaczał ich granice. Ten typ prawodawstwa zaczął się w Polsce załamywać przed 1989 r. pod wpływem dwojakiego rodzaju czynników. Otóż prawodawstwo woluntarystyczne może być skuteczne, a także sprawne, jeżeli są spełnione łącznie co najmniej trzy warunki: istnieje jednolite centrum podejmowania decyzji politycznych, które są później konsekwentnie przekształcane w decyzje prawodawcze, sytuacja ekonomiczna jest ustabilizowana oraz istnieje bierne, apatyczne społeczeństwo<sup>9</sup>. Warunki te z czasem były spełniane w PRL w coraz mniejszym stopniu. Ponadto, podczas prób reformy ustroju politycznego, pomijając w tym miejscu, czy autentycznie inicjowanych przez ośrodek polityczny, czy wymuszonych jako próba ocalenia niewydolnego porządku, wprowadzono do niego instytucje, które dla paternalistycznego prawodawstwa okazały się dysfunkcjonalne, m.in. sądową kontrolę decyzji administracyjnych, instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich, kontrolę konstytucyjności prawa<sup>10</sup>. Działalność tych trzech instytucji, przeciwstawiających

<sup>6</sup> E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, s. 33-53.

<sup>7</sup> Patrz też A. Turska, *Prawo państwa totalitarnego*, „Studia Iuridica”, t. XXII, 1992, s. 29 i n.

<sup>8</sup> Z. Ziemiński, *Problem tzw. wewnętrznej moralności prawa*, „Studia Filozoficzne” 1989, nr 2, s. 171 i n.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Okres ten bywa niekiedy określany jako pierwsza faza „miękkiej” transformacji. Patrz W. Lang, *Aksjologia polskiego systemu prawa w okresie transformacji ustrojowych*, w: *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999, s. 47 i n.

się naruszaniu i lekceważeniu elementarnych zasad prawa, rozpoczęła w Polsce swoistą rewindykację kultury prawnej.

Po 1989 r. nastąpił szybki i głęboki przełom wyrażający się głównie zmianami aksjologicznych podstaw tworzenia prawa. Mimo że przez wiele lat zachowano istotne postanowienia Konstytucji z 1952 r., to uznano, że prawa i wolności jednostki oraz liczne zasady państwa prawa wytyczają granice swobody władzy prawodawczej, a na straży ich nieprzekraczania stał konsekwentnie Trybunał Konstytucyjny. Pozwoliło to podjąć trud przywracania prawu jego autonomicznych wartości. Stosunkowo precyzyjnie wskazano wtedy podmioty wyposażone w kompetencje prawodawcze i formy, w jakich prawo może być tworzone. Reguły tworzenia prawa stały się klarowniejsze i jawne. Nastąpiła faktyczna decentralizacja inicjatywy ustawodawczej. Proces ten trwał wiele lat, a zmiany w praktyce prawodawczej – co godne odnotowania i co zasygnalizowano – często następowały szybciej niż zmiany norm wyznaczających ustrój tworzenia prawa.

Zmiany polityczne, które dokonały się po 1989 r., sprawiły, że paternalistyczny system tworzenia prawa, sterowany przez jeden, choć – powtórzmy – już niejednolity ośrodek podejmowania decyzji politycznych, prosty i pozwalający na szybkość, bo pozbawioną elementu społecznej debaty działalność prawodawczą, zastąpiono systemem, w którym ukształtowało się wiele ośrodków podejmowania decyzji politycznych i aktywne stały się instytucje wcześniej jedynie formalnie uczestniczące w procesie prawotwórczym. Faktyczny monopol inicjatywy ustawodawczej wykonywanej przez Radę Ministrów, a będącej co do zasady realizacją decyzji kierowniczych ciał partii, lub rządziej inicjatywy poselskiej, wykonywanej za politycznym tych ciał przyzwoleniem, zastąpiła autentyczna inicjatywa poselska. Wskażmy tytułem przykładu niektóre liczby ilustrujące ten proces. W pierwszej kadencji posłowie i komisje zgłosili 68% wszystkich projektów ustaw, a Rada Ministrów tylko 27%, w drugiej kadencji posłowie i komisje zgłosili 53% wszystkich projektów ustaw, a Rada Ministrów – 42%, w trzeciej kadencji liczba projektów ustaw zgłaszanych przez posłów komisje oraz przez Radę Ministrów była jednakowa i wynosiła 48%, natomiast w okresie trzech lat IV kadencji Rada Ministrów zgłosiła 761 projektów, a więc 66%<sup>11</sup>.

Projekty poselskie, choć w pierwszych latach ustrojowej transformacji bardzo liczne, okazały się jednak nie dość skuteczne, stosunkowo rzadko bowiem stawały się ustawami. Uzasadniony jest zatem pogląd, że były często w większym stopniu efektem transformacyjnego entuzjazmu niż przemyślanego i konsekwentnie wdrażanego programu przebudowy państwa. A ponieważ ugrupowania parlamentu nie dysponowały profesjonalną obsługą prawną, projekty te rzadko były dojrzałe legislacyjnie, co zachęcało do ich kompilowania oraz ustawicznego „naprawiania” w toku prac sejmowych. Z czasem stało się to niebezpieczną praktyką sejmową. Zasadniczo zmieniła się funkcja parlamentu w tworzeniu prawa. Parlament, dotąd zatwierdzający przedkładane mu,

<sup>11</sup> Dane zaczerpnięte z opracowania J. Lipskiego, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji (w okresie od 19.10.2001 do 19.10.2004)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2005, nr 1, s. 8 i n.

a zaakceptowane politycznie ustawy, stał się parlamentem decydującym o ich treści.

Nader istotną zmianą było stopniowe porządkowanie rozchwianego i otwartego systemu źródeł prawa. Jego ostatecznej reformy dokonano w 1997 r. w Konstytucji, ale przecież już wcześniej zaniechano wydawania tzw. aktów samoistnych, zwłaszcza nieopartych na ustawowym upoważnieniu uchwał Rady Ministrów, wyznaczano coraz szerszy zakres spraw, których uregulowanie wymaga ustawy (tzw. materię ustawową) oraz coraz bardziej podporządkowywano akty wykonawcze ustawie. Zmieniała się także praktyka ogłaszania aktów normatywnych. System tworzenia prawa nabrał wyraźnie cech modelu legalistycznego. Tworzenie prawa stało się dziełem demokratycznie wyłonionego parlamentu, wypracowano stosunkowo jasne reguły tworzenia prawa, co znalazło wyraz w klarownym podziale kompetencji prawotwórczych, ograniczono władzę prawodawczą przez związanie jej regułami państwa prawa i rzetelnej legislacji, a także poddano ją skutecznej kontroli. Dokonano bardzo istotnych zmian instytucjonalnych: ustrój państwa ukształtowano na zasadzie podziału władzy, stworzono dwuizbowy parlament, zmieniono pozycję Sejmu i wprowadzono do procesu ustawodawczego Senat, zapewniono udział Prezydenta w procesie prawodawczym, wyposażając go w prawo inicjatywy ustawodawczej, w tzw. prawo weta oraz prawo inicjowania kontroli konstytucyjności aktów normatywnych.

W procesie kształtowania legalistycznego modelu prawodawstwa występowały jednak i nadal występują pewne zakłócenia. Legalistyczny model tworzenia prawa nie ewoluuje w kierunku modelu społecznego<sup>12</sup>. Zatrzymaliśmy się na uproszczonym ujmowaniu demokratycznego procesu prawodawczego – takim oto, że prawo tworzone demokratycznie to prawo stanowione przez parlament wyłoniony w wolnych wyborach. Powierzając mu tworzenie prawa, nie uwzględniono, że może on nie być w stanie wyartykułować i skoordynować istotnych interesów społecznych (lub wyartykułować je w sposób niezniekształcony). Nie uwzględniono także, że demokratyczne prawo nie ma być jedynie wynikiem decyzji większości członków ciała prawodawczego, lecz ma się legitymować także metodą rozstrzygnięcia o jego treści – taką, w której przyjmowane rozwiązania stają się przekonujące dla uczestników debaty<sup>13</sup>. Jest to konsekwencją nadal istniejących nawyków paternalistycznego sterowania sprawami społecznymi, być może dawnej pozycji Sejmu jako najwyższego organu państwa, braku społeczeństwa obywatelskiego, zdolnego do samoorganizowania się i aktywnego wpływania na bieg spraw publicznych, niskiej kultury politycznej i tego, że mimo deklaracji nie wykształcono na większą skalę negocjacyjnych form tworzenia prawa. Niemniej zmiana paternalistycznego modelu tworzenia prawa na model legalistyczny była niewątpliwym sukcesem.

<sup>12</sup> S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy – między autonomią a polityką*, „Ius et Lex” 2005, nr 1, s. 195 i n.

<sup>13</sup> T. Schimanek, *Dialog obywatelski*, w: *Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008, s. 163 i n.

## III

Okres ostatniego dwudziestolecia był w Polsce czasem wielkiej aktywności prawodawczej. Jeżeli spojrzeć na wielość projektów wniesionych do Łaski Marszałkowskiej, które rozważano, choć nie stały się prawem, na liczbę ustaw uchwalonych oraz znowelizowanych, na rozmiary porządkowania prawodawstwa w następstwie uchwalenia nowej Konstytucji, to widać, jak wielki trud podjęto i jaki ogrom pracy legislacyjnej wykonano. A jednak współczesne polskie prawodawstwo uważamy za dalekie od wzorca dobrej legislacji. Ujawniająca się zła jakość prawa: inflacja, niesprawność, gąszcz chaotycznych unormowań, przewlekłe procedury, jest w znacznym stopniu efektem ogólnych trudności i wyzwań w procesie legislacyjnym, określanych od połowy lat siedemdziesiątych jako „kryzys legislacyjny” naszych czasów<sup>14</sup>, a które w Polsce zbiegły się z głęboką transformacją systemu.

Jeżeli zgodzić się, że system prawa powinien być spójny i stabilny, znajdować uzasadnienie w zespole powszechnie uznawanych wartości, być funkcjonalny i przejrzyste skonstruowany, to polskie prawo, poddawane fundamentalnym, ale zarazem chaotycznym zmianom nie spełnia żadnego z tych warunków w stopniu, który uznać by można za zadowalający. Do najbardziej dotkliwych wad polskiego prawodawstwa należą: nadmiar regulacji prawnych, niestabilność prawa, niespójność unormowań, nieprzejrzystość systemu prawnego, niski poziom techniczno-legislacyjny<sup>15</sup>.

Nadmiar regulacji prawnych oznacza, że liczba przepisów jest zbyt duża w stosunku do potrzeb unormowania, a w Polsce zwłaszcza do możliwości ich efektywnego funkcjonowania w życiu społecznym oraz od tego, na ile można je przyswoić i wyegzekwować. Tytułem ilustracji wskazać można, że od 1989 r., w którym uchwalono 90 ustaw, ich liczba systematycznie wzrasta. W 1998 r. uchwalono<sup>16</sup> ich już 98, w 1999 – 126, w 2000 – 174, w 2001 – 241, w 2002 – 213, w 2003 – 227, w 2004 – 272, w 2005 – 199, w 2006 – 193, w 2007 – 176, a w 2008 r. – 253.

Podobne spostrzeżenie dotyczy też rozporządzeń, choć tu pamiętać należy, że od 1997 r. stały się one jedynym rodzajem aktów wykonawczych, co oznacza, iż reguluje się nimi wiele spraw normowanych wcześniej innymi aktami wykonawczymi.

Liczba rozporządzeń wzrastała systematycznie od blisko 300 w 1989 r. do ponad 1000 w 1998 r.<sup>17</sup>, a w następnych latach kształtowała się następująco:

<sup>14</sup> Teza ta jest formułowana i uzasadniana w dziesiątkach publikacji poświęconych procesowi tworzenia prawa we współczesnych państwach.

<sup>15</sup> Wskazywano te wady od dawna w licznych opracowaniach i raportach o stanie prawa. Zob. np. W. Staśkiewicz, *Demokratyczne państwo prawa w Polsce lat dziewięćdziesiątych: eufunkcjonalność teorii i dysfunkcjonalność praktyki*, w: *Prawo i ład...*, zwłaszcza s. 133 i n. *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów* (opracowanie S. Wronkowska) oraz liczne materiały stanowiące załączniki do raportu, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

<sup>16</sup> Zestawienie własne.

<sup>17</sup> Dane zaczerpnięte z opracowania K. H. Goetza, R. Zubka, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Raport przygotowany w ramach programu Ernst & Young „Sprawne państwo”, Warszawa 2005, maszynopis, s. 29 oraz zestawienie własne wg danych dostępnych na [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

w 1998 r. – 1005, w 1999 – 1043, w 2000 – 1071, w 2001 – 1437, w 2002 – 1733, w 2003 – 1822, w 2004 – 2351, w 2005 – 1753, w 2006 – 1431, w 2007 – 1472, a w 2008 r. – 1219.

Wzrost regulacji prawnych manifestuje się także liczbą stron „Dziennika Ustaw”, choć ogłaszane są w nim jedynie akty powszechnie obowiązujące, z wyjątkiem aktów prawa miejscowego.

W 1989 r. liczba stron „Dziennika Ustaw” nie przekraczała 1000, by w 1998 r. osiągnąć już liczbę ponad 7 tysięcy i wzrastać w kolejnych latach<sup>18</sup>: w 1998 r. – 7492, w 1999 – 7292, w 2000 – 7292, w 2001 – 13 132, w 2002 – 16 020, w 2003 – 16 456, w 2004 – 21 034, w 2005 – 17 610, w 2006 – 12 933, w 2007 – 17 988, a w 2008 r. – 13 724

Mimo wielkiej liczby wydawanych aktów normatywnych, nadal pozostają dziedziny stosunków nieunormowane lub unormowane w sposób niekompletny. Osłabia to funkcjonalność systemu, gdyż oznacza luki w prawie oraz brak instytucji i procedur pozwalających stosować obowiązujące ustawodawstwo skutecznie i nieuciążliwie. Od lat utrzymują się też zaległości w wydawaniu aktów wykonawczych, co świadczy o tym, że nie wdrażamy na czas kompletnych programów legislacyjnych.

Wspomniano już o tym, że polskie prawo cechuje niestabilność. Jest to cecha wysoce niepokojąca, ponieważ właśnie stabilne normy stwarzają poczucie bezpieczeństwa, wykształcają pożądane nawyki prawne, pozwalają na racjonalne planowanie przedsięwzięć. Tymczasem nowelizacje stanowią w ostatnich latach ponad 60% wszystkich uchwalanych ustaw. Dodać trzeba, że jest to więcej niż w państwach, które – podobnie jak Polska – przechodziły transformację i że projekty ustaw nowelizujących wnoszone są znacznie częściej przez posłów i komisje sejmowe niż przez Radę Ministrów<sup>19</sup>. W III i IV kadencji Sejmu podmioty te wносиły nieco ponad 70% projektów ustaw nowelizujących, podczas gdy rząd niecałe 50%. Przy czym przedmiotem nowelizacji są ustawy stosunkowo nowe, uchwalone po 1989 r.; nowelizuje się je kilka lub kilkanaście, a nawet ponad dwadzieścia razy, często wielokrotnie w tym samym roku, a nadto – co nie sprzyja przejrzystości – jednym aktem nowelizuje się wiele ustaw<sup>20</sup>. Ten swoisty „zalew” nowelizacji jest cechą współczesnego prawodawstwa, nie tylko polskiego. Nowelizacje są wymuszane potrzebą dostosowywania prawa do szybko zmieniających się warunków, w Polsce wymusiła je nadto potrzeba dostosowania prawa do nowej Konstytucji i do prawa wspólnotowego. Jest to jednak także następstwo pochopnych decyzji i łatwości tworzenia prawa.

Niestabilność systemu spowodowana licznymi, nawarstwiającymi się zmianami sprawia, że staje się on nieczytelny, a przez to nieprzyjazny obywatelowi. Zamiast stwarzać ład społeczny, staje się zaczynem zamętu, a w chaosie

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Według autorów opracowania, o którym mowa w przypisie 17, ustawy nowelizujące w Czechach i na Węgrzech stanowią odpowiednio 52% i 47% wszystkich uchwalonych ustaw.

<sup>20</sup> S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, w: *Legislacja w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 24-25.

przepisów z trudem radzą sobie nawet profesjonalni prawnicy. Polskie prawo jest niespójne i нефunkcjonalne także dlatego, że ciągle nie jest tworzone na podstawie dostatecznie uporządkowanego, uzgodnionego i stabilnego systemu wartości. Zmieniające się koalicje z ich nowymi programami i skłonnością do powiększania rozmiarów prawodawstwa sprzyjają niezgodnościom w systemie. Proces dekodyfikacji, wyrażający się nadmiarem szczegółowych przepisów, pozbawia zasady prawa ich roli niezawodnych wyznaczników jego interpretacji i stosowania. A kolejne regulacje, wprowadzane często bez docelowej koncepcji, stają się zaczynem procesu pogłębiającej się nieskuteczności prawa. Czynnikiem dodatkowo dysfunkcyjnym stała się zła technika prawodawcza: niestaranna derogacja, notoryczny brak precyzyjnych rozwiązań intertemporalnych, niekomunikatywny i nieprecyzyjny język.

#### IV

Jakość prawa zależy od wielu czynników, spośród których dwa wydają się szczególnie ważne: kultura polityczna i prawna oraz odpowiedzialność tych, którzy prawo tworzą, jak również procedury tworzenia prawa. Prawne uregulowania procesu prawotwórczego, choć kultury politycznej nie zastąpią, mogą ją jednak wesprzeć. Wpływają także na jakość tworzonego prawa, mimo że same przez się nie zagwarantują, iż będzie ono sprawiedliwe, mądre i skuteczne. Rozważmy zatem, jak ukształtowano w ostatnim dwudziestolecu procedurę tworzenia prawa i czy sprzyja ona tworzeniu prawa dobrego.

Ustrój tworzenia prawa jest w Polsce unormowany w Konstytucji, regulaminach obu izb parlamentu, w wielu ustawach, spośród których najważniejsze są: ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, a także w licznych aktach o charakterze wewnętrznym. Dodać należy, że sprawy redagowania tekstów prawnych określono w „Zasadach techniki prawodawczej” ustanowionych aktem o randze rozporządzenia.

Unormowaniami, co oczywiste, objęto kompetencje prawotwórcze, źródła prawa oraz sam akt stanowienia. Co się tyczy toku prac prawodawczych, to są one unormowane z różnym stopniem szczegółowości: w najmniejszym stopniu uregulowana jest pierwsza, przygotowawcza faza prac legislacyjnych, obszernie i szczegółowo – parlamentarna procedura ustawodawcza.

Jak zaznaczono, porządkowanie koncepcji źródeł prawa trwało w Polsce wiele lat i zostało zwieńczone gruntowną jej reformą dokonaną w Konstytucji z 1997 r., a opartą na rozróżnieniu źródeł prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznego oraz na założeniu zamknięcia systemu źródeł prawa. Okazała się ona skutecznym remedium na rozchwiany i otwarty system źródeł prawa ukształtowany pod rządami Konstytucji z 1952 r. Jej bardzo widocznym skutkiem było wzmocnienie pozycji ustawy w systemie źródeł prawa, silne



związanie z ustawą rozporządzeń jako aktów wykonawczych, a także wyznaczenie aktom o charakterze wewnętrznym tak wąskiego obszaru regulacji, że nie mogą one modyfikować, a tym bardziej wyznaczać sytuacji prawnych jednostek i ich organizacji<sup>21</sup>. Po latach milczenia ustrojodawcy w sprawie obowiązywania w Polsce norm prawa międzynarodowego i ich ewentualnej kolizji z prawem krajowym Konstytucja unormowała i tę sprawę. Wskazane zmiany miały charakter fundamentalny. Dość bowiem przypomnieć sytuację, w której to nie ustrojodawca decydował o tym, kto i w jakiej formie może tworzyć prawo, lecz ustawa mogła kreować nowy podmiot prawotwórczy i nową formę aktu normatywnego, w której akt władzy wykonawczej mógł modyfikować ustawę, a postanowienia instrukcji bywały skuteczniejsze od jej norm, w której uchwała Rady Ministrów normowała samoistnie te dziedziny, w które „nie zdążył” jeszcze wkroczyć ustawodawca, by uświadomić sobie głębokość dokonanej reformy.

Uporządkowany, zamknięty system źródeł prawa okazuje się jednak nader rygorystyczny dziś, gdy przychodzi zapewniać skuteczność w prawie krajowym prawa Unii Europejskiej. Akty wykonujące to prawo (implementujące je) angażują bowiem parlament, mimo że pozostawiają mu bardzo wąski margines decyzji merytorycznych. Sytuacja dojrzeła więc do debaty na temat korekt w systemie źródeł prawa dyktowanych potrzebą usprawnienia procesu implementacyjnego. Uwagę zwraca zwłaszcza brak szerzej ujętej instytucji rozporządzeń z mocą ustawy. Przewidywała je tzw. Mała Konstytucja, nie zostały one jednak w praktyce wykorzystane – czy to ze względu na swoisty „opór” wobec „dekretów”, czy też ze względu na brak koncepcji reformatorskich, dla których szybkiego ustanowienia mogłaby być formą nader dogodną.

Równie daleko idące zmiany nastąpiły w zakresie ogłaszania aktów normatywnych. Konstytucyjna zasada uzależniająca obowiązywanie aktów powszechnie wiążących od ich należytego ogłoszenia oraz ustawowy obowiązek ogłaszania wszystkich innych aktów normatywnych wyznaczyły wysoki standard jasności prawa i stworzyły gwarancje jego respektowania.

Reformie ogłaszania aktów normatywnych towarzyszyła wzrastająca jawność przygotowawczych prac legislacyjnych. Przejawiała się w upublicznianiu wiadomości o planowanych i toczących się pracach legislacyjnych, a została zwieńczona obowiązkowym ogłaszaniem programów prac legislacyjnych Rady Ministrów w „Biuletynie Informacji Publicznej”, prawem zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem ustawy i brania udziału w przesłuchaniach publicznych dotyczących projektu<sup>22</sup>. Stworzono zatem nieznanie paternalistycznemu modelowi tworzenia prawa warunki udziału obywateli w pracach prawotwórczych i kontrolowania tych prac.

Kolejne zmiany odnosiły się do procedury ustawodawczej. Istotne wprowadzono zrazu w Małej Konstytucji, która przewidywała tzw. pilny tryb uchwalania ustaw oraz obowiązek, aby wraz z projektem ustawy przedkładano jej uzasadnienie finansowe i projekty podstawowych aktów wykonawczych.

<sup>21</sup> Obszerne studia poświęcone koncepcji źródeł prawa w nowej Konstytucji zawiera praca zbiorowa: *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.

<sup>22</sup> Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Zmiany te, a także wspomniana wcześniej instytucja rozporządzenia z mocą ustawy, były motywowane potrzebą szybkich reform społecznych i gospodarczych oraz wprowadzania w życie całych programów legislacyjnych (ustaw wraz z pakietem niezbędnych aktów wykonawczych). Nie przyniosły one jednak oczekiwanych rezultatów.

Pod wpływem doświadczeń Małej Konstytucji, w ustawie zasadniczej z 1997 r., normując podstawowe stadia procesu ustawodawczego, przewidziano uchwalanie ustaw w trzech czytaniach, co służyć miało unikaniu pochopnych rozstrzygnięć legislacyjnych, ale zrezygnowano ze wstępnej kontroli Sejmu nad aktami wykonawczymi. Jeśli chodzi natomiast o Regulamin Sejmu, przyjęty w 1992 r. i 38 razy nowelizowany, to zawiera on obecnie wiele norm odnoszących się do prac ustawodawczych w tej izbie parlamentu, ale jest aktem niespójnym, któremu brak stanowczości w realizacji zadań Sejmu jako prawodawcy<sup>23</sup>. Powstawał bowiem w wyniku kolejnych zmian, będących reakcjami na dostrzegane w danym momencie wady procesu lub wymuszanych przez kolejne ustawy proces ten normujące, a nie jako akt dający wyraz gruntownej, przemyślanej koncepcji parlamentarnych prac nad ustawą. Ilustracją tej krytycznej tezy są reformy przebiegu czytań projektu ustawy, zgłaszania poprawek do projektu, usytuowania i zadań Komisji Ustawodawczej, upoważnienia Marszałka Sejmu, zwłaszcza w zakresie wstępnej kontroli projektów ustaw oraz nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym<sup>24</sup>. Kompetencje Marszałka w procesie ustawodawczym, choć niemałe, są jednak fakultatywne, co utrudnia czynienie z nich użytku, gdyż naraża go na zarzuty stronniczości, a więc wikła w polityczne spory.

Powtarzając konstatację, że polska procedura prawodawcza jest unormowana stosunkowo szczegółowo, czas postawić pytanie, czy spełnia ona oczekiwania wobec współczesnego państwa: czy zapewnia konstytucyjność decyzji prawodawczych i czy decyzje te legitymizuje, czy gwarantuje sprawny i ekonomiczny przebieg procesu, ogranicza ryzyko podejmowania decyzji nietrafnych merytorycznie i nieakceptowanych społecznie, czy kojarzy elementy demokratyczne i profesjonalne<sup>25</sup>.

Odpowiedź na pierwsze pytanie wypada zadowolająco. Mechanizmy kontroli zgodności prawa z Konstytucją występują na każdym etapie jego tworzenia, a do najważniejszych spośród nich należy kontrola sprawowana nad rządowymi projektami ustaw przez Radę Legislacyjną (choć nie wszystkie są do niej kierowane i nie przewidziano konsekwencji nieuwzględnienia jej opinii w tej sprawie), kontrola Komisji Ustawodawczej, sprawowana w fazie prac parlamentarnych, niemająca jednak charakteru obligatoryjnego, kompetencje Prezydenta do inicjowania prewencyjnej kontroli zgodności ustawy z Konstytucją<sup>26</sup>, a także następcza kontrola sądu konstytucyjnego, której rezultaty

<sup>23</sup> Bliżej na ten temat Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, w: *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2005, s. 85 i n.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Wykorzystuję tu kryteria sformułowane przez A. Biercia w artykule *Procedura prawodawcza a dobre prawo*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 23 i n.

<sup>26</sup> Patrz na ten temat J. Ciemniowski, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie*

zwrotnie wpływają na proces prawodawczy i kulturę tworzenia prawa, choć wpływ ten jest mniejszy, niż oczekivalibyśmy. Przepisy proceduralne do 2007 r. nie uwzględniały jednak ważkiego zadania, jakim jest przywracanie stanu konstytucyjności po orzeczeniu sądu konstytucyjnego, czego rezultatem jest niepokojąca liczba niewykonanych wyroków Trybunału, sięgająca do listopada 2007 r. ponad 120 orzeczeń, a obecnie ponad 150 orzeczeń<sup>27</sup>.

Niezadowolająca jest natomiast legitymizacyjna funkcja procedury. Reguły sterujące procesem tworzenia prawa – jak zaznaczono – nie gwarantują uwzględniania w nim interesów artykułowanych wprost przez grupy społeczne (a więc bez pośrednictwa partii politycznych i parlamentarzystów), w niepełny sposób normują udział adresatów norm w procesie ich tworzenia i nie przewidują skutecznych mechanizmów negocjacyjnych<sup>28</sup>. Uwagi powyższe odnoszą się zarówno do przedparlamentarnej, jak i parlamentarnej fazy prac prawodawczych.

Polskiej procedurze prawodawczej znane są oczywiście różne formy współuczestniczenia w procesie tworzenia prawa, takie zwłaszcza, jak zasięganie opinii i konsultacje społeczne. Ich wadą jest to, że angażują one ograniczony krąg podmiotów, a ich stosowanie nie zawsze jest obowiązkowe. Ważniejsze jednak, że – w odróżnieniu od wielu państw Unii Europejskiej – traktowane są raczej jak kłopotliwy obowiązek niż rodzaj doniosłej debaty społecznej, pozwalającej na uzupełnienie wiedzy, aksjologiczną optymalizację decyzji legislacyjnych i pozyskanie dla nich społecznej akceptacji. Przeprowadzane są przy tym wadliwie, bo pospiesznie, prowadzi się je nie na etapie założeń projektowanych aktów prawnych, lecz na ogół na etapie gotowego projektu, do którego można wprowadzić zaledwie nieliczne zmiany, a uczestnicy konsultacji nie otrzymują rzetelnych ocen przewidywanych skutków planowanych unormowań. Wyniki konsultacji nie są poddawane gruntownej analizie i nie są publikowane. Trudno w tym stanie rzeczy mówić o udziale adresatów norm w tworzeniu prawa i o norm tych społecznej legitymizacji<sup>29</sup>.

Z kolei w parlamentarnej fazie prac nie sprzyja demokratycznej debacie nad projektem to, że parlament nie otrzymuje i nie wymaga raportów z przeprowadzonych konsultacji, oraz że istnieje możliwość odbycia pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, co eliminuje generalną ocenę projektu przez plenum Sejmu. Dodajmy, że z możliwości tej korzysta się często. Tytułem przykładu można wskazać, że w okresie trzech lat IV kadencji Sejmu bezpośrednio do komisji skierowano 65% projektów, a tylko 35% skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu<sup>30</sup>.

---

*legislacyjnym, w: Tryb ustawodawczy..., s. 223 i n., który zwraca uwagę na fakt, że instytucje kontroli są nie dość często wykorzystywane.*

<sup>27</sup> Zadanie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego powierzono ostatnio Senatowi, wprowadzając nowelą z 9 listopada 2007 r. zmiany do jego regulaminu. Do końca stycznia 2009 r. Senat wniósł do Sejmu 20 projektów ustaw wykonujących orzeczenia TK. Dane wg [www.senat.gov.pl/k7/dok/uch/trybunal.htm](http://www.senat.gov.pl/k7/dok/uch/trybunal.htm).

<sup>28</sup> K. H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa...*, passim.

<sup>29</sup> Obszernie na ten temat powoływany w przypisie 14 Raport Rady Legislacyjnej i załączone do niego materiały.

<sup>30</sup> J. Lipski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV Kadencji*, „Zeszyty Prawnicze” 2005, nr 1, s. 16-17.

Jeżeli wziąć pod uwagę pozostałe wymienione kryteria, należy stwierdzić, że polska procedura, a zwłaszcza ukształtowana na jej postanowieniach praktyka, jest bardzo ułomna. Prace legislacyjne są zdeintegrowane zarówno na etapie rządowego opracowywania projektu, jak i w fazie parlamentarnej, a cały proces jest konserwatywny, nieekonomiczny i niesprzyjający optymalizacji prawodawczych rozstrzygnięć.

Impulsy do podjęcia prac prawodawczych mają zazwyczaj charakter polityczny – związane są z realizowaniem programów wyborczych, a te wychodzą od parlamentarzystów lub kierownictwa resortów. Znacznie rzadziej prace prawodawcze inicjują grupy obywateli bądź ich organizacje społeczne. Po 1989 r., co zaznaczono, nastąpiło w Polsce wyraźne zachwianie typowych dla ustabilizowanych demokracji proporcji w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej; z rąk rządu, który w okresie PRL wykonywał ją w ponad 90%, przeszła ona w ręce posłów. W ostatnich latach tendencja ta zanika. Rada Ministrów staje się głównym inicjatorem procesu ustawodawczego, gdyż od niej pochodzi ponad 60% projektów ustaw, ale – wbrew oczekiwaniom – nie wpływa to na rozmiary prawodawstwa, jego jakość i charakter prac parlamentu nad projektami przedkładanych mu ustaw.

Charakterystyczną cechą rządowych prac prawodawczych, a zarazem istotną wadą polskiego procesu tworzenia prawa (dodajmy: znaną od dawna), jest resortowość<sup>31</sup>. Zarzut ten odnieść można do fazy inicjowania prac legislacyjnych, ich planowania, opracowywania projektów oraz ich uzgadniania i konsultowania.

Resortowość we wstępnej fazie prac znajduje wyraz w tym, że są one inicjowane samodzielnie przez kierownictwo resoru oraz – rzadziej – jego komórki organizacyjne. Impulsy legislacyjne mają zatem charakter oddolny i to one kształtują program prac legislacyjnych. Raczej wyjątkowe są sytuacje, w których resortom porucza się zadanie przygotowania projektów, będących fragmentem strategicznego programu przyjętego przez rząd. Na tym etapie prac brak także instytucji, która dokonywałaby wstępnej selekcji impulsów legislacyjnych. Dlatego też, jeśli ministerstwo przygotowuje plan prac prawodawczych (a nie jest to powszechna praktyka), to samo jest jego twórcą i samo wprowadza doń zmiany. Mamy więc w Polsce do czynienia z łatwością inicjowania prac prawodawczych, a projekt zainicjowany w ministerstwie przechodzi zazwyczaj kolejne stadia prac przygotowawczych i sporadycznie bywa odrzucany przez Komitet Rady Ministrów lub samą Radę Ministrów.

W praktyce nie istnieje skuteczne planowanie prac legislacyjnych w skali rządu. Przygotowuje się wprawdzie plany legislacyjne (od 2006 r. jest to obowiązkowe), ale są one zazwyczaj zebraniem inicjatyw resortowych, opracowywane są w krótkiej perspektywie czasowej (plany półroczne i roczne), zawierają ubogie informacje o projektowanych przedsięwzięciach, a przede wszystkim istnieje duża łatwość ich zmiany, co wyraża się w znacznej liczbie projektów rządowych wnoszonych poza planem (przeciętnie blisko 30%) oraz w niepokojąco małej liczbie wnoszonych do parlamentu projektów zaplanowanych (jedynie około 25%). Nieskuteczne planowanie nie pozwala uzyskać

<sup>31</sup> Patrz Raport Rady Legislacyjnej i załączone do niego materiały, op. cit.

wielu korzyści, takich jak zgromadzenie informacji o przedsięwzięciach legislacyjnych, ich zharmonizowanie, ustalenie możliwej współpracy międzyresortowej, uporządkowanie inicjatyw pod względem ich doniosłości i pilności<sup>32</sup>.

Kolejną niepokojącą cechą ujawniającą się w fazie rządowych prac legislacyjnych jest brak koordynacji prawodawczych poczynań. Przy czym chodzi tu zarówno o brak koordynacji programowej, której rezultatem mogłyby być regulacje syntetyczne i kompleksowe w miejsce wąskich i specjalistycznych, jak i organizacyjnej – harmonizowania poczynań kilku podmiotów, by uczynić je sprawniejszymi i nie marnotrawić zasobów i wysiłków.

Przygotowanie projektu aktu normatywnego powierzone jest w Polsce poszczególnym resortom. Projekty są zazwyczaj opracowywane przez komórki merytoryczne, a gotowe przekazywane są do jednostek obsługi prawnej w celu opracowania pod względem „prawnym i redakcyjnym”. Prawnikom, nie bez ich przyzwolenia, wyznacza się więc raczej rolę redaktorów niż współkreatorów prawa. Brak dobrej i od początku prowadzonej współpracy między tzw. „merytystami” a prawnikami jest rezultatem mało elastycznej struktury organizacyjnej, ale także konserwatywnego podejścia do procesu prawodawczego i wyznacza niekorzystny tok postępowania charakterystyczny dla polskiego prawodawstwa: mało profesjonalnego przygotowania projektu wyjściowego i wielokrotnego poprawiania go w kolejnych stadiach procesu tworzenia prawa, także w parlamencie.

W rządowej strukturze procesu legislacyjnego brak instytucji wyposażonej w silne kompetencje koordynacyjne. Takim centrum, które skutecznie sterowałoby działaniami prawodawczymi rządu, nie stało się powołane 1 stycznia 2000 r. Rządowe Centrum Legislacji (RCL). Utworzono je, by koordynowało działalność legislacyjną Rady Ministrów, jej Prezesa i innych organów administracji rządowej oraz sprawowało obsługę prawną Rady Ministrów. Nie wyposażono go jednak w kompetencje pozwalające na współdecydowanie o przebiegu całego rządowego procesu legislacyjnego<sup>33</sup>. Wbrew założeniom, które legły u podstaw utworzenia RCL, nie stało się ono centrum rządowej legislacji, a przepisy dotyczące usytuowania i kompetencji RCL oraz praktyka usankcjonowały w zasadzie resortowy model procesu legislacyjnego. RCL spełnia wprawdzie nader pożyteczną rolę korygowania projektów ministerstw, ale wpisało się jako kolejne ogniwo w długim łańcuchu poprawiania projektu wyjściowego.

W praktyce zatem, zamiast kompetentnych zespołów mogących przygotować dobry projekt, procedura przewiduje najpierw długą drogę opracowania projektu w ministerstwie metodą kolejnych jego poprawek, a następnie przewlekły proces uzgadniania projektu i jego kolejnych korekt, w tym także w Rządowym Centrum Legislacji. Nie respektuje się od dawna zgłaszanego postulatu, by wypracować i uzgodnić możliwie zupełne i szczegółowe założenia regulacji, a następnie opracować dojrzały projekt. Organizacja taka wydłuża

<sup>32</sup> Problem planowania prac legislacyjnych analizują wnikliwie R. Zubek, K. H. Goetz, M. Lodge, *Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową*, Raport przygotowany w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”, Warszawa 2007, maszynopis, zwłaszcza s. 9.

<sup>33</sup> Obszernie na ten temat A. Proksa, *Miejsce i rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1, s. 57 i n.

proces prawodawczy, angażuje liczne grono osób, nieproporcjonalne do jakości legislacji oraz – ze względu na nawarstwiające się poprawki – nie sprzyjała spójności projektów. W ostatnim czasie podjęto próby przewyciężenia tego konserwatywnego trybu prawodawczego, wyrażające się w powierzeniu Centrum obowiązku opracowywania rządowych projektów ustaw na podstawie przedłożonych mu założeń<sup>34</sup>.

Równie niepokojące zjawiska: dezintegracji działań legislacyjnych, łatwości inicjowania prac prawodawczych, nieekonomicznej organizacji pracy, odnotować można na etapie prac parlamentarnych.

Konstytucja wyposażyła w prawo inicjatywy ustawodawczej wiele podmiotów. O ile pewne dziedziny spraw (wdrażanie prawa Unii Europejskiej, budżet państwa, sprawy z zakresu finansów publicznych) zastrzeżono dla Rady Ministrów, to w innych dziedzinach nie przewidziano już ograniczeń w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej, nie przewidziano ich także w zakresie czasu i liczby wykonywanych inicjatyw. Sprzyja to ogromnej łatwości inicjowania prac prawodawczych, znajdującej wyraz w wielości projektów ustaw wnoszonych przez posłów oraz w liczbie zgłaszanych poprawek.

Radzie Ministrów, mimo że jest głównym inicjatorem prac ustawodawczych i jej projekty są najbardziej skuteczne, nie zapewniono w postępowaniu sejmowym pozycji uprzywilejowanej. Nie ma efektywnych prawnych środków, by wpływać na terminy rozpatrywania projektów przez Sejm. Rada nie ma również środków, by bronić swoich projektów w parlamencie, ale też nie dość stanowczo o to zabiega. W konsekwencji jej projekty są narażone na liczne poprawki oraz konfrontowanie z pozarządowymi projektami aktów normatywnych.

Z instrumentu, który pozostaje do dyspozycji rządu – wycofania projektu do zakończenia jego drugiego czytania, korzysta się bardzo rzadko, jest to bowiem instrument radykalny. Wprawdzie, jak powiedziano, szanse uchwalenia projektów zgłaszanych przez rząd są duże, ale grono upoważnionych do wnoszenia do nich poprawek jest liczne, a możliwość ich zgłaszania istnieje w różnych stadiach procesu ustawodawczego. Niepokoi zwłaszcza praktyka zgłaszania wielu projektów normujących tę samą dziedzinę spraw. Prowadzi to do swoistej „kompilacji”: tworzenia z wielu (na ogół rządowych i poselskich) jednego kompromisowego projektu, mającego szanse na uchwalenie, oraz destabilizuje kalendarz legislacyjny, ponieważ często odkłada się debatę, czekając aż wpłyną kolejne sygnalizowane projekty, by rozpocząć pracę nad nimi wszystkimi łącznie. Taka praktyka jest możliwa m.in. z powodu braku stanowczego kalendarza legislacyjnych prac parlamentu. Autorzy powoływanego raportu o stanowieniu prawa w Polsce podają, że w III kadencji Sejmu aż 41 uchwalonych ustaw było rezultatem połączenia kilku projektów, a w IV kadencji ustaw takich było 44<sup>35</sup>.

Powyższe uwagi upoważniają do wniosku, że parlamentarzyści dysponują bardzo dużymi możliwościami wpływu na tok i rezultat prac ustawodawczych i że w polskim procesie prawodawczym nastąpiło niebezpieczne zachwianie ról

<sup>34</sup> Postanowienia takie zawarto w ustawie z 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2009, Nr 42, poz. 337.

<sup>35</sup> Patrz: K. H. Goetz, R. Zubek, op. cit., s. 35.

instytucji, które biorą w nim udział. Sejm, z instytucji analizującej gotowy projekt i uchwalającej go, stał się w znacznym stopniu instytucją „piszącą” prawo. Tymczasem to rząd działać powinien „jako główny podmiot ustalający przedmiot prac ustawodawczych”, a parlamentarzyści winni wymagać „od ministrów, by uzasadniali potrzebę uchwalenia nowych regulacji i tłumaczyli się publicznie z treści składanych propozycji legislacyjnych. W ten sposób kontrola parlamentarna pozwala zapewnić przejrzystość i odpowiedzialność”<sup>36</sup>.

Rozpoczynanie w komisjach sejmowych niemal od początku prac nad redagowaniem projektu jest nieekonomiczne i nie gwarantuje spójności rezultatu. Parlamentarzyści usprawiedliwiają tę praktykę niską jakością przedkładanych Sejmowi projektów, rząd argumentuje natomiast, że nawet najstaranniej przygotowany projekt nie uchroni go przed licznymi zmianami na różnych etapach prac parlamentarnych. Doświadczenie legislacyjne poucza zaś, że rzadko daje się ulepszyć wadliwie skonstruowany projekt ustawy lub z wielu stworzyć jeden dobry, jeśli nie uzgodni się wcześniej wszystkich założeń wyjściowych i nie powściągnie skłonności do zbiorowego redagowania. Trzeba więc, by każdy uczestnik złożonego procesu prawodawczego wykonywał swoją rolę z najwyższą starannością.

Warunkiem podejmowania trafnych decyzji legislacyjnych jest wiedza o dziedzinie spraw, które chce się unormować i wszechstronna wiedza o systemie prawa, do którego chce się te unormowania wprowadzić. Mankamentem procesu legislacyjnego w Polsce jest brak systematycznych badań postlegislacyjnych, które pozwalałyby ustalić zalety, wady i koszty wprowadzanych uregulowań prawnych: brak zarówno instytucji zobowiązanych do prowadzenia badań tego rodzaju, jak i nawyku ich zlecenia. Brak też rzetelnej oceny projektów z punktu widzenia efektów, które mogą wywoływać w życiu społecznym. Nie mamy więc ani dobrych prognoz legislacyjnych, ani pewnych wyników dotyczących funkcjonowania prawa. Sytuacja ta nie zmienia się od dziesięcioleci.

Zgodnie z zaleceniami OECD, w krajowej procedurze legislacyjnej pojawił się w końcu 2001 r. obowiązek dokonywania ocen projektów aktów prawnych. Zgodnie z postanowieniami ustawy o Radzie Ministrów oraz Regulaminu Pracy Rady Ministrów, projektodawca jest obowiązany do dokonania oceny skutków regulacji z kilku punktów widzenia, m.in. wpływu aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i rozwój regionalny.

Mimo wskazanych zmian proceduralnych, ocena skutków regulacji pozostaje wyjątkowo słabą stroną polskiego procesu prawodawczego. Brak metodologii dokonywania ocen tego rodzaju oraz mechanizmów kontrolowania rzetelności sporządzonej oceny przez instytucję niezależną od projektodawców<sup>37</sup>. Analiza uzasadnień projektów ustaw pozwala na konstatację, że oceny mają charakter lakoniczny, niemal blankietowy i – inaczej niż w innych państwach – nie są ważkim argumentem w debacie legislacyjnej. Są wszelkie podstawy, by sądzić, że nie przyczyniły się do podniesienia jakości polskiego prawa.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 43.

<sup>37</sup> A. Bierć, op. cit., s.31.

Wiedza gromadzona w toku systematycznych obserwacji postlegislacyjnych powinna być uzupełniana przez udział w procesie prawodawczym starannie dobranych ekspertów. W ostatnim dwudziestoleciu nastąpiły w tym zakresie istotne zmiany. W praktyce legislacyjnej PRL prace kodyfikacyjne powierzano – i tak jest nadal – specjalnym komisjom. Sporadycznie powoływano zespoły z zadaniem opracowania projektów ważniejszych ustaw. Poza tym jednak nie było zwyczaju wykorzystywania opinii niezależnych specjalistów, zwłaszcza w fazie prac parlamentarnych. Proces ustawodawczy w Sejmie miał przecież charakter formalny, wobec czego zbyteczne było wyposażenie Sejmu w instytucje, które zapewniałyby mu niezależność informacyjną. Kiedy w połowie lat siedemdziesiątych komisje sejmowe zaczęły sporadycznie korzystać z ekspertów, odnotowano to jako zjawisko nader pozytywne. Wtedy też pojawiły się postulaty powołania stałych instytucji doradczych Sejmu<sup>38</sup>. Zrealizowano je dopiero w 1990 r., tworząc Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu<sup>39</sup>. Znacznie wcześniej, bo w 1972 r., utworzono Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów, która zrazu nie miała charakteru wyłącznie eksperckiego, ponieważ w jej skład wchodziły także osoby sprawujące funkcje państwowe<sup>40</sup>.

Rada Legislacyjna przygotowywała od 1989 r. przeciętnie blisko 200 opinii w swojej czteroletniej kadencji, a trzeba zauważyć, że nie wszystkie projekty ustaw są do niej kierowane i to zjawisko „omijania” Rady charakterystyczne jest dla każdej opcji politycznej. Natomiast ekspertyzy w Sejmie narastały w zaskakującym tempie: w 1990 r. wykonano ich 8, w 1991 r. już 309, a w 1998 r. ponad 2000<sup>41</sup>.

Znaczna liczba ekspertów zaangażowanych w proces tworzenia prawa nie przekłada się na jakość rezultatu m.in. dlatego, że w procesie prawodawczym wykorzystuje się ekspertyzy indywidualne, sporządzane oddzielnie na każdym etapie prac prawodawczych i nie konfrontowane z wiedzą zespołu specjalistów. Również i w tym zakresie potwierdza się teza o dezintegracji polskiego procesu prawodawczego i jego nieekonomicznej organizacji.

Dezintegracja inicjatyw prawodawczych i prac legislacyjnych oraz brak silnego ośrodka koordynującego sprawiają, że polski proces prawodawczy „sprzyja powstawaniu ustaw dających korzyści wąskim grupom elektoratu” kosztem ustaw pozwalających „maksymalizować korzyści dla jak największej liczby obywateli”<sup>42</sup>. Jest to jeden z najważniejszych i najbardziej niepokojących wniosków, jaki sformułowali autorzy wnikliwego raportu o polskim procesie tworzenia prawa<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> S. Ehrlich, *Ekspert – zagadnienia polityczne*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 6, s. 5 in. Szerzej na ten temat S. Wronkowska, *Ekspert a proces tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9, s. 3 i 4. Dodać trzeba, że postulatom powoływania ekspertów w procesie prawotwórczym towarzyszyły dwie myśli: zapewnienia rozstrzygnięciom prawodawczym należytych podstaw intelektualnych oraz poszerzenie kręgu osób współdecydujących o prawie, aby ograniczać woluntaryzm decyzji politycznych.

<sup>39</sup> Następnie Biuro Analiz Sejmowych.

<sup>40</sup> Z urzędu w skład Rady Legislacyjnej wchodził na przykład Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych, Prokurator Generalny i Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

<sup>41</sup> S. Wronkowska, *Ekspert a proces...*, s. 6-7. Trzeba jednak dodać, że Biuro Analiz Sejmowych przygotowuje opinie dotyczące nie tylko projektów ustaw.

<sup>42</sup> K. H. Goetz, R. Zubek, op. cit., s. 42.

<sup>43</sup> Ibidem.



## V

Jakość stanowionego prawa i jego autorytet zależą w dużym stopniu także od społecznego i politycznego kontekstu działań prawodawczych oraz zwyczajowych reguł, które nimi sterują. Tymczasem elity polityczne, mimo składanych deklaracji, nie czują się dostatecznie silnie związane regułami państwa prawa. Nie jest wprawdzie tak, by prawo było programowo traktowane jako instrument sprawowania władzy politycznej, ale nadal często występują akty jego instrumentalizacji, wyrażające się dyktowanymi politycznym interesem zmianami obowiązujących reguł prawodawczych czy wręcz tych reguł naruszaniem<sup>44</sup>. Sprawą pierwszorzędnej wagi pozostaje więc przyswojenie sobie przez elity polityczne przekonania, że wtedy, gdy występują w roli prawotwórców, muszą poddać się twardym regułom rzetelnej legislacji: przyswoić je sobie i stanowczo respektować. Nie jest to łatwe, ponieważ oznacza ograniczenie swobody ich politycznej aktywności – często utrudnia realizację celów politycznych, wydłuża czas ich osiągania, nakazuje zrezygnować z niektórych metod działania.

Jest oczywiste, że sukces polityka mierzy się inną miarą, niż sukces prawa. Dobre prawo tworzy się z mozolem, a bywa, że najtrafniejszym rozwiązaniem nie jest symboliczny „ruch legislacyjny”, lecz rezygnacja z wydania nowej ustawy. Perspektywa rozwiązywania problemów prawodawczych przez polityka jest natomiast krótka, ponieważ często potrzebuje szybkiego, wręcz spektakularnego wywiązania się z obietnic wyborczych. Wyjaśnia to wiele zachowań politycznych, nie jest jednak usprawiedliwieniem dla niepokojąco rozpowszechnionego przyzwolenia na uchwalanie złego prawa i tworzenie regulacji prowizorycznych, o których tworzący je wiedzą, że będą wymagały rychłej poprawy. Cierpimy ciągle na brak świadomości, jak wysoka jest społeczna i polityczna cena złego prawa, na brak odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej za złe akty normatywne. Aby to zmienić, trzeba też, by elity polityczne odrzuciły przekonanie, że reguły rzetelnej legislacji są niepożądanym ograniczeniem władzy i dostrzegły, że ich respektowanie ma istotną wartość – sprzyja legitymizacji i jakości prawa, a więc buduje autorytet prawa będący cennym kapitałem społecznym.

## VI

Fundamentalna zmiana polskiego procesu prawotwórczego z paternalistycznego na legalistyczny jest rezultatem fundamentalnej zmiany ustroju państwa; oparcia go na zasadach demokracji oraz nowym porządku aksjologicznym.

Sukcesem jest, że utworzono w Polsce wszystkie instytucje właściwe demokratycznemu państwu i tworzonemu przez nie prawu oraz że wypracowano wysokie standardy rzetelnej legislacji. Dokonano także głębokiej przebudowy porządku prawnego, mającej trzy różne źródła: transformację systemu, dostosowanie obowiązującego prawa do wymagań nowej ustawy zasadniczej,

<sup>44</sup> P. Winczorek, *Instrumentalne wykorzystywanie prawa w procesie prawotwórczym*, w: *Prawo i ład społeczny...*, s. 58 i n.; W. Staśkiewicz, op. cit.

potrzebę zharmonizowania polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej. Jeżeli więc ocena prawa i procesu, którego jest ono rezultatem, wypada wysoce krytycznie, to dlatego, że nie odnosimy prawodawstwa do stanu wyjściowego, lecz porównujemy je z wzorcem dobrego prawa i sprawnego procesu prawotwórczego. I dochodzimy wtedy do konstatacji, że słabością polskiego procesu tworzenia prawa jest jego małe uspołecznienie, stosunkowo wysoki stopień upolitycznienia, ociężała i nieekonomiczna procedura. Procedura ta, mimo że szczegółowa, nie jest bowiem w stanie ograniczyć ryzyka błędnych lub partykularnych rozstrzygnięć i aktów politycznej instrumentalizacji prawa, a kultura polityczna elit tworzących prawo nie jest tak wysoka, by nie ulegały pokusie naruszania deklarowanych zasad tworzenia dobrego prawa.

Mimo zakończenia trwającej w Polsce zbyt długo transformacji ustroju, proces prawodawczy nadal jest zdeintegrowany i żywiłowy. Nie stał się dobrze zorganizowaną i odpowiedzialną pracą wykonywaną według założonego strategicznego planu. Brak mu oparcia w uporządkowanym i powszechnie zaakceptowanym systemie aksjologicznym, który byłby rezultatem wszechstronnej społecznej debaty i utrudniał zmieniającym się koalicjom zmiany prawa dyktowane ich politycznymi programami. Brak także oparcia w dobrze zorganizowanych instytucjach działających według wysokich standardów. Procesem prawodawczym w Polsce sterują nadal w dużym stopniu nawyki, tradycja i dążenia grup politycznych, a nie deklarowane standardy funkcjonowania demokratycznych instytucji. Wzorce poprawnych rozstrzygnięć legislacyjnych nie są respektowane zadowalająco w fazie tworzenia prawa, lecz dopiero w fazie jego kontroli, sprawowanej zwłaszcza przez Trybunał Konstytucyjny, i dopiero w niej pozwalają skutecznie eliminować niepraworządne rozstrzygnięcia. Jest to jednak nader kosztowna forma korygowania systemu, a przy tym niepozwalająca korygować decyzji nietrafnych merytorycznie.

Współczesne prawodawstwo jest nader skomplikowane. Z wielości przepisów tworzonych przez różnych prawodawców: krajowego, międzynarodowego i wspólnotowego, konstruować trzeba spójne podstawy rozstrzygania indywidualnych spraw. Stabilnym przepisom, co powinno być dziełem roztropnego prawodawcy, towarzyszyć muszą stabilne, utrwalone reguły ich interpretacji i stosowania. Zarówno elity polityczne, skłonne do dokonywania pospiesznych korekt prawa, jak i elity prawnicze muszą sobie uświadomić, że prawo nie jest po prostu gotowym rezultatem prawodawczych aktów, i że ustawodawca musi być niezawodnie wspierany przez władzę wykonawczą i sądy. Nieefektywność polskiego prawa jest zawiniona nie tylko przez prawodawcę, a wady prawodawstwa zdają się pochodną źle zorganizowanego państwa. Niepożądanym następstwem zarysowanych uchybień jest to, że mimo zmian ustrojowych prawo nadal często jest postrzegane jako „nadane”, bardziej jako mało sprawna technika niż środek układania spraw społecznych, na którego tworzenie mieliby wpływ i wyrażali zgodę ci, których owo stanowione prawo ma dotyczyć.

THE LEGISLATIVE PROCESS OF THE LAST TWO DECADES  
– SUCCESSES AND FAILURES

Summary

The paper offers a synchronic characteristics of the amendments to Polish legislation made over the last twenty years (1989-2009). It accounts for the changes that have taken place in legislative institutions, the law-making rules and procedures, the regulations determining the content of the law, and the political and social environment of the legislation process.

Two theses have been formulated:

a) there has been a fundamental change in the legislation model, moving from paternalistic to legalistic, manifested, *inter alia*, by individual's rights determining the borders which the legislative power must not go beyond, transparency of the law-making rules, and the existence of institutions overseeing the constitutionality of laws

b) the new procedures are still unsatisfactory and fail to fully guarantee elimination of the dangers of passing defective laws while the legalisation of new provisions continues to receive inadequate social support.

The paper ends with a conclusion that political transformations in Poland coincided with the difficult process of adjusting Polish law to the requirements of the new Constitution and harmonising its provisions with Community law. Although a huge legislative work has been accomplished, modern law making structures guaranteeing stability and functionality of a legal system are still missing.