

Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu

Bad laws are the worst sort of tyranny

Edmund Burke

*Są dwa rodzaje zepsucia:
jedno, kiedy lud nie przestrzega praw;
drugie, kiedy same prawa przynoszą ze sobą zepsucie. To zło jest nieuleczalne,
bo tkwi w samym lekarstwie*

Charles Louis de Montesquieu

Kryzys prawa¹

Kryzys prawa rozumiany bywa dwojako. Jako zagrożenie ładu i porządku będącego wynikiem nieznamości i nieprzestrzegania prawa, któremu zwykle pragnie się zapobiec przez popularyzację i zwiększenie rygoryzmu jego egzekwowania. Albo – co jest znacznie istotniejsze – jako kryzys, którego źródłem jest samo prawo i jego *patologizacja*. Ten ostatni wynika z nadmiernej *jurydyzacji* życia, *instrumentalnego* traktowania prawa zarówno przez stosujących prawo, jak i samego ustawodawcę i wreszcie *braku legitymizacji oraz niedostatku moralności* prawa.

Jurydyzacja życia – polega na regulacji przez ustawodawcę nieomal każdej jego dziedziny, tak jakby bez tego nie mogło się ono normalnie rozwijać i tak, jakby przed tą regulacją się nie rozwijało; na wszechobecności praw w społeczeństwie, które

¹ Por. Janusz Kochanowski: „Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa” w: *Nadużycie prawa* red. Naukowa Hubert Izdebski, Aleksander Stępkowski, Warszawa 2003.

zostało przez nie, zgodnie ze słowami Jürgena Habermasa², skolonizowane. Jest ona związana ze współczesnym nasileniem się interwencjonizmu państwowego, jaskrawo widocznym w systemach totalitarnych, ale również w ustrojach liberalnych. Jak pisze Lech Morawski³ tendencje jurydyzacyjne, które nasiliły się wraz z programami społecznymi interwencjonizmu państwowego powodują, że polityka prawa i polityka społeczna stają się w coraz większym stopniu synonimami tego interwencjonizmu. Teoretycznym uzasadnieniem jurydyzacji życia jest pozytywistyczny sposób rozumienia prawa, które całe prawo sprowadza do prawa państwowego. Jeśli poza nim nie ma innego prawa zrozumiałe jest, że musi ono obejmować wszystkie sfery życia, które w innym ujęciu mogłyby być pozostawione moralności lub temu co Leon Fuller nazywa *interactional law*.⁴

Istnieje **wiele zalet regulacji życia poprzez pozytywne prawo stanowione**. Jest nim jego **elastyczność**, która sprawia, że może podążać za potrzebami społecznymi, bez czego, jak się wydaje, nie mógłby nastąpić tak bujny rozwój gospodarki kapitalistycznej. Zaletą także jest **większa jego określoność**, która jest gwarancją niezbędnej dla postępu sfery wolności oraz możliwość ustanowienia państwa rządzonego prawem.

Z drugiej jednak strony **wadą jego nadmiaru jest, że prawo pozytywne mając w założeniu prowadzić do określenia pewnej niezbędnej sfery wolności, prowadzi w swoim rozwoju do jej zagrożenia**. Do podważenia zasady państwa prawnego mówiącej, że obywatel może robić wszystko, co nie jest zakazane, a organy państwa mogą działać tylko na podstawie przepisów prawnych. W sytuacji, w której na wszystko istnieje najczęściej formalnie tylko znana regulacja, organy państwa zbyt często mogą znaleźć podstawy do działań, a obywatel nigdy nie może być do końca pewny kiedy wkracza na obszar prawa państwowego i kiedy może być ono przeciwko niemu użyte. Jak słusznie pisze Sir Christopher Staughton⁵, każde działanie ustawodawcze jest ograniczeniem wolności i powinno być wprowadzane, gdy jest rzeczywiście uzasadnione.

Nadmiar regulacji prowadzi także do **zakłócenia potrzebnej symbiozy**, jaka powinna występować **między prawem państwowym a regulującym** rozmaite sfery życia codziennego wspomnianym pierwotnym *interactional law*, **obyczajami czy zwykłą moralnością**. Mimo, że pozytywiści prawniczy najczęściej istnieniu tego prawa zaprzeczają, określają je inaczej, odmawiając mu znaczenia prawa lub też

² Jürgen Habermas: 'Theorie des kommunikativen Handelns. T.II. Frankfurt am M. 1981 s.222

³ Lech Morawski : Instrumentalizacja prawa (Zarys problemu) PiP 1993 nr 6. S.17

⁴ Będące rezultatem powtarzających się sposobów zachowań, interakcji między jednostkami a grupami, prowadzących do wykształcenia się wzajemnych respektowanych i odwzajemnionych wzorów zachowań

⁵ „Ius et Lex” Nr (1) 1/2002 s.165-175

dostrzegają je dopiero, gdy prawo oficjalnie daje mu swój stempel, to jednak samo prawo pozytywne musi je uwzględniać, wprowadzając je w postaci czy to klauzul „należytej ostrożności”, „przyjętych w obrocie reguł”, „zasad bezpieczeństwa” i „standardów dobrego gospodarza”⁶ itd. Jak długo sfery życia, do których te klauzule się odnoszą pozostają niedookreślone, mogą się kształtować w oparciu o doświadczenia i potrzeby życia społecznego. Z chwilą, gdy nakłada się na nie pancerz oficjalnych regulacji wówczas dochodzi do zakłócenia tego rozwoju, a gdy prawo formalne, realizując często określoną ideologię, jest zbyt od potrzeb życia odległe i zbyt szczegółowe, wówczas dochodzi do jego korupcji. Jak coraz bardziej jest to widoczne, źródłem pogłębiającego się kryzysu w naszym kraju jest między innymi właśnie **nadmiar regulacji krępujący normalny rozwój społeczny i gospodarczy**. „Tak jak kiedyś cierpieliśmy z powodu zbrodni – pisał Tacyt – tak obecnie cierpimy z powodu praw. Im bardziej skorumpowana jest Republika, tym liczniejsze jej prawa”.

Za dużo (złego) prawa

W rezultacie prawo pozytywne zatraciło, ze względu na ilość obowiązujących przepisów, ich niespójność, wieloznaczność i niestabilność, funkcję motywującą podmioty do nakazanego w normach prawnych zachowania. Adresat normy prawnej nie jest w stanie zapoznać się z jej treścią, nie jest więc w stanie, bez pomocy fachowców, określić zakresu swoich praw i obowiązków wynikających z obowiązujących norm.⁷ Dodajmy, że często nie jest w stanie zrobić tego nawet z pomocą profesjonalistów oraz, że w wyniku tego, sądy i organy państwowe zajmują się nazbyt często rozstrzyganiem spraw, które nie powinny w ogóle mieć miejsca, i których źródłem jest sama wadliwość regulacji prawnych.

Powszechny w debacie publicznej pogląd o złym stanie polskiego prawa podzielają przedstawiciele teorii legislacji – według prof. S. Wronkowskiej do podstawowych wad polskiego prawodawstwa należy zaliczyć nie tylko ogrom unormowań prawnych, ale – będącą jego rezultatem – niestabilność i nieprzejrzystość.

⁶ Por. Lon L. Fuller: *Anatomia prawa*. Lublin 1993 s. 70

⁷ Por. A. Zoll, *Główne grzechy w funkcjonowaniu państwa* – referat na konferencji Pałacu Prezydenckim *Czy Polska jest państwem prawnym?*, 15 października 2004 r.

Problem o tyle nie jest nowy, że już w roku 1022 Prof. Antoni Peretiatkiewicz pisał: „Ustawy administracyjne, uchwalane przez Sejm są tak wadliwe pod względem treści i formy, że wywołują słuszną krytykę w sferach prawniczych. Nie tylko zawierają liczne niekonsekwencje i sprzeczności, ale przy tym obejmują różne przepisy, które są niewykonalne, które nie mogą być wcale zastosowane w życiu. Co gorsza, istnieją sprzeczności nie tylko między poszczególnymi przepisami jednej ustawy, ale również pomiędzy poszczególnymi ustawami” – Rada Stanu w Polsce *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny*, R.II Poznań 1922, s.234-236

Niezależnie od opisanych ogólnych tendencji do jurydyzacji, które w mniejszym lub większym stopniu dotyczą szeregu krajów, w Polsce ze szczególnym natężeniem wystąpiły one po 1989 roku, kiedy to nastąpił dynamiczny wzrost liczby nowych aktów normatywnych.

W 1990 roku liczba nowouchwalonych ustaw po raz pierwszy w historii przekroczyła 100 (w 1989 roku było to 98, ale w 1988 – 28, 1987 – 34, 1986 – 18 itd.), by po spadku w połowie lat dziewięćdziesiątych ponownie przekroczyć liczbę 100 w roku 1996 (106 uchwalonych ustaw), a następnie dalej rosnąć, w 1999 roku – 130, w 2000 - 170 , w 2001 - 241, w 2002 – 213, w 2003 – 226, w 2004 – 250, w 2006 – 170 i w 2007 – 176 uchwalonych ustaw.

Równie szybko rosła liczba wydawanych rozporządzeń wykonawczych, która z 264 w 1988 roku osiągnęła w 2002 roku astronomiczną liczbę 1683 (wzrost niemal siedmiokrotny!); w kolejnych latach odnotowano dalszy wzrost liczby tych aktów prawnych: w 2003 r. – 1826, w 2004 roku - 2337⁸.

Mimo tak znacznego ich wzrostu zaległości z tytułu przepisów wykonawczych sięgają czasami setek pozycji. Obecnie oczekuję na informację z Rządowego Centrum Legislacji o aktualnej liczbie zaległych rozporządzeń.

Wzrost ilości stanowionego prawa jest znaczny, także jeśli za miarę wzrostu przyjąć zmiany objętości głównego publikatora aktów normatywnych, tj. Dziennika Ustaw.

Z 328 stron w roku 1980, wzrosła ona do 1 348 w roku 1990, do 16 394 w roku 2003 i do rekordowej liczby 21 031 w roku 2004 (wzrost ponad 60-krotny); 2005 – 17 608, 2006 – 12 934, 2007 – 17 988 stron. O ile w pierwszym roku polskiej transformacji Dziennik Ustaw zawierał 547 pozycji, to w roku następnym już 1346, a w 2004 aż 2889 aktów prawnych. Teksty aktów prawnych są przy tym coraz dłuższe (obecnie średnio 8 stron, kiedyś 2 strony) i coraz bardziej zawile.

Rozmiary liczącego kilkanaście tysięcy stron polskiego Dziennika Ustaw warto porównać np. z ok. 3000 stronami odpowiedniego dziennika urzędowego w Wielkiej Brytanii, na co zresztą Anglicy często narzekają uważając, że – jak pisze Paul Johnson (*Odzyskanie wolności* 2002) – jest to o wiele za dużo „świadcząc nie o mądrości, lecz o zamęcie myślowym, nieskuteczności i pomieszaniu celów”. A jest to ok. 7 razy mniej.

⁸ Źródło: RCL. Dane dotyczą liczby rozporządzeń wydanych przez Radę Ministrów, Prezesa RM i ministrów.

Należy oczywiście zastrzec, że tego rodzaju analizy dostarczają jedynie przybliżonych danych, bowiem nie uwzględniają zmian prawnych, zwłaszcza zmian dotyczących systemu źródeł prawa. Dane pochodzące z lat osiemdziesiątych i wczesnych dziewięćdziesiątych nie obejmują formalnie niepublikowanego „prawa powielaczowego” i rozmaitych samoistnych aktów normatywnych, wydawanych bez upoważnienia ustawowego. Być może więc, że jako punkt odniesienia są zaniżone. Niezależnie jednak od tego, nie ulega wątpliwości, że w ostatnich kilkunastu latach mamy w Polsce do czynienia z olbrzymim wzrostem liczby nowych regulacji prawnych, który wymyka się racjonalnemu uzasadnieniu. Nadmiar i płynność uchwalanego prawa jest tak duża, że bez pomocy systemów komputerowych nie dałoby się nad nim zapanować⁹. Ale zapanować przy pomocy komputerów nie oznacza, zapanować w ogóle, gdyż to nie one są przecież adresatem stanowionego prawa. Notabene, jest to już drugi – obok druku – wynalazek techniczny bez którego obecny zlew prawa byłby niemożliwy.

Przyczyny nad-regulacji

Przyczyn tego szczególnego w ostatnich latach wzrostu dopatrywać się można w rozmaitych okolicznościach. Po pierwsze, gwałtowny wzrost uchwalanych aktów prawnych związany był z natężeniem prowadzonych na przełomie lat 80-tych i 90-tych reform. Po drugie, można go wiązać z uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 roku, po którym nastąpił dodatkowy wzrost liczby nowouchwalonych ustaw. Po trzecie, wzrost liczby nowouchwalanych aktów normatywnych był w ostatnich latach wiązany z koniecznością dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego. Jeśli chodzi o ten ostatni czynnik, to jest przystosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego, to ustawy tego rodzaju stanowiły w latach 2003 i 2004 (do 1 lipca), a więc w okresie szczególnego wysiłku przystosowawczego, jedynie 26% wszystkich wniesionych projektów.

Polityzacja procesu legislacyjnego przyczynia się dodatkowo do nadmiernej ilości produkowanego prawa, a także jego złej jakości.

Bałagan nowelizacyjny

Nadmierna ilość prawa jakkolwiek zła z samej swojej istoty, z uwagi na brak czasu do jego należytego przygotowania, prowadzi oczywiście do stanowienia prawa wadliwego zarówno pod względem merytorycznym, jak i techniczno-legislacyjnym.

⁹ por. W. Staśkiewicz: wypowiedź na konferencji : „Legislacja w praktyce” wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Warszawa 2002 s. 142)

Nie trzeba tego nawet udowadniać, gdyż świadczy o tym ilość aktów nowelizacyjnych. Na wspomniane 250 ustaw uchwalonych w roku 2004 aż 130 były to ustawy nowelizacyjne.

O tym, jak bardzo proces legislacyjny jest wadliwy świadczy dość częsta praktyka nowelizowania przepisów, które jeszcze nie weszły w życie. Tak było, dla przykładu, z przygotowywanym latami kodeksem karnym z 1997 r., gdzie musiano zmienić zawierające szereg błędów przepisy wprowadzające.

Niezwykle częste zmiany aktów nowelizacyjnych faktycznie uniemożliwiają jakąkolwiek stabilizację praktyki i orzecznictwa. W praktyce zdarzają się nawet wątpliwości co do treści obowiązującego stanu prawnego.

Możliwości naprawy

Opisane tutaj szczególne, bo związane z kilkunastoletnim okresem transformacji, powody nadmiernej legislacji nie zmieniają faktu, że podstawowe znaczenie mają wcześniej wspomniane przyczyny o charakterze strukturalnym, tj. nadmierny interwencjonizm państwa i pozytywistyczny sposób rozumienia prawa. W rezultacie określony sposób rozumienia instytucji parlamentu, jako swego rodzaju „fabryki przepisów prawa”. Są to jednak wszystkie przyczyny, które leżą poza zakresem krótkookresowej działalności reformatorskiej. Można jedynie powiedzieć, że zasadnicze zmiany strukturalne, jak np. ograniczenie funkcji państwa¹⁰ prowadziły pośrednio do zmniejszenia ilości regulacji i w rezultacie umożliwiły poprawę ich jakości. Podobnie zmiana sposobu rozumienia funkcji parlamentu, którego zadanie powinno być przede wszystkim kontrolne w stosunku do władzy wykonawczej, a dopiero następnie prawotwórcze.

Działając jednak w aktualnie funkcjonującym sposobie widzenia roli państwa i prawa – na którego zmianę można jedynie starać się wpływać, ale trudno liczyć na szybką zmianę – należy określić możliwości instytucjonalnego przeciwdziałania opisanym patologiom.

- Po pierwsze, przeciwdziałania nadmiernej jurydyzacji poprzez szeroko zakrojony zabieg **deregulacji**. Według znanego raportu *Mandelkerna*¹¹ zabieg taki w stosunku do przeregulowanego ustawodawstwa Unii Europejskiej powinien doprowadzić do jego zredukowania o ok. 40%. Tego rodzaju orientacyjny cel powinien zostać postawiony również w odniesieniu do ustawodawstwa polskiego,

¹⁰ por. Leszek Balcerowicz: W kierunku ograniczonego państwa. World Bank Group, Private Sektor Development, Vice Presidency. II wyd. 2004)

¹¹ Mandelkern Group on Better Regulation Final Report z 13 listopada 2001.

która to deregulacja może oczywiście polegać również na ograniczaniu objętości zbyt obszernych aktów prawnych. Należy przypuszczać, że skutecznie przeprowadzony zabieg deregulacji prawa europejskiego będzie miał pozytywny wpływ na deregulację prawa polskiego, na razie jest jednak chyba odwrotnie.

- Po drugie, wskazane jest wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych w formie właściwej oceny skutków regulacji (OSR) na wzór funkcjonującej w St. Zjednoczonych czy też UE oraz kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa. W przypadku nowego projektu ustawy powinny być one łączone gdyż monitorowanie skutków istniejących rozwiązań prawnych winno być krokiem wstępnym do OSR projektu przyszłego prawa.

- Po trzecie, wskazane jest wprowadzenie regulacji typu *sunset*, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania. Powinna mieć ona zastosowanie w szczególności w przypadku zaniechania wydania odpowiednich przepisów wykonawczych.

Wszystkie te trzy zabiegi powinny w rozsądnym czasie doprowadzić do zasadniczej redukcji przeregulowanego systemu prawa oraz przeciwdziałać samoczynnemu odradzaniu się tego zjawiska.

Poza samym celem deregulacyjnym **konieczne jest wprowadzenie szeregu mechanizmów naprawczych mających na celu podniesienie jakości stanowionego prawa zarówno pod względem merytorycznym, jak i techniczno-legislacyjnym.**

Wysoka merytoryczna i techniczno – legislacyjna jakość prawa zależy w pierwszym rzędzie od poziomu tworzących go ludzi, w tym fachowej służby legislatorskiej. Najlepiej skonstruowany i przestrzegany tryb tworzenia prawa bez odpowiednio przygotowanych specjalistów sam w sobie nie wystarczy. Jednak nawet najbardziej świątli prawodawcy i najwybitniejsi legislatorzy nie są w stanie zagwarantować właściwej jakości prawa przy braku lub nieprzestrzeganiu odpowiednich procedur. Kiedy to – jak stwierdza cytowana już Sławomira Wronkowska – cechą procesu ustawodawczego jest zbytnia „łatwość tworzenia i zmieniania prawa, zachwianie ról w procesie ustawodawczym, dezintegracja i nieekonomiczność wysiłków”.^{12/13} **Rada Stanu mogłaby stanowić skuteczną tamę dla dalszego pogłębiania się tych zjawisk.**

¹² Sławomira Wronkowska: Polski proces prawotwórczy – między autonomią i polityką, referat wygłoszony na konwersatorium „Jus et Lex” w dniu 28.05.2004

¹³ Jak piszą Piotr Rymaszewski, Piotr Kurek, Paweł Dobrowolski : Reforma Procesu Stanowienia Prawa „Liczne przykłady z ostatnich lat pokazują, że często mimo formalnie obowiązujących procedur proces ten bywa

Jako podstawowe źródło obecnych problemów należy wskazać **wadliwy proces stanowienia prawa**. Dlatego też proponuję utworzenie swego rodzaju sita uniemożliwiającego wprowadzanie do systemu prawnego przepisów wadliwych, które później muszą być z niego z tak ogromnym nakładem pracy (TK, Parlamentu, rządu) usuwane. Występujące w polskim systemie nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną *ex post* kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać zrównoważone przez organ, który będzie jej dokonywał prewencyjnie, na początku procesu legislacyjnego.

Wszystkie obecne instytucje (Rada Legislacyjna, Rządowe Centrum Legislacji, parlamentarne służby prawnolegislacyjne, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) opiniujące projekty aktów normatywnych podporządkowane są służbowo i politycznie rządowi lub tworzącej go większości parlamentarnej, a więc mają ograniczoną niezależność i ich korygujący wpływ na działalność legislacyjną rządu jest siłą rzeczy również ograniczony. Świadczą o tym najlepiej (czy też może najgorzej) osiągnane obecnie rezultaty.

Z tych względów zasadne wydaje się powołanie specjalnego organu opiniującego projekty aktów ustawowych i innych aktów normatywnych przygotowywanych przez wszystkie podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, oraz sprawującego swoistą pieczę nad poprawnością systemową i techniczno-legislacyjną procesu stanowienia prawa; obligatoryjnego uczestnika procesu legislacyjnego. Organu, który wzorem Francji i innych krajów (Włoch, Belgii, Holandii, Hiszpanii, Luksemburga, a także Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego) mógłby się nazywać Rada Stanu lub – tak jak przed wojną w Polsce – Rada Prawnicza. Postulując wówczas wprowadzenie takiego organu, Stanisław Estreicher (w jakże aktualnym opracowaniu „O udoskonaleniu ustawodawstwa” w pracy „O naprawę Rzeczypospolitej”, Kraków 1922) pisał, „... że mógłby się on znakomicie przyczynić do ułatwienia prac ustawodawczych, odciążając zarówno rząd, jak i Sejm, w niczym nie umniejszając ich prerogatyw ustawodawczych”.

Koncepcja¹⁴, opracowana przez powołany przeze mnie Zespół ekspertów, przybiera postać dwóch projektów: ustawy o zmianie Konstytucji RP, oraz ustawy o Radzie Stanu.

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP ma w zamierzeniu pozostawić możliwie dużą część zagadnień do uregulowania w ustawie. Chodziło głównie o to, by Radę Stanu uczynić organem konstytucyjnym, wyposażyć ją w prawo do składania

chaotyczny i przypadkowy. Wynika to zarówno z jakości wybranych rozwiązań jak i z faktu nieprzebrzegania przez organy państwa przyjętych przez nie procedur”- maszynopis s.13

¹⁴ Jego zarys w „Ius et lex” nr 1/2005, pt. „Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa”.

wniosków do Trybunału Konstytucyjnego oraz, by wyposażyć Marszałka Sejmu w prawo nienadawania biegu inicjatywom ustawodawczym, które w oczywisty sposób godziłyby w jakość stanowionego prawa. Przedmiotem mojego wystąpienia będzie prezentacja rozwiązań zawartych w projekcie ustawy.

Ustrój Rady Stanu

W tym zakresie odwoływaliśmy się do rozwiązań przyjętych w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 12 projektu, w skład Rady miałyby wchodzić **piętnastu radców stanu**, w tym prezes Rady i wiceprezes Rady, wybieranych na 9-letnią, nieodnawialną kadencję. Z uwagi na zakres powierzonych Radzie zadań ponad połowa radców, w tym prezes Rady i wiceprezes Rady, powinna mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pozostali radcy powinni posiadać tytuł naukowy lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii bądź nauk o zarządzaniu lub nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, nauk o zarządzaniu bądź socjologii (szeroko pojęte nauki społeczne).

Większość składu muszą stanowić prawnicy. Jednakże z uwagi jednak na fakt, iż Rada ma być nie tylko instytucją opinii prawnych, lecz także instytucją oceniającą projekt pod względem przewidywanych jej skutków społecznych i gospodarczych, zasadne wydaje się włączenie do jej składu także wybitnych specjalistów innych dyscyplin naukowych.

Wyjątkowy jest natomiast **tryb wylaniania kandydatów** na stanowisko radcy. Proponujemy przyjęcie, iż w terminie ustalonym przez Marszałka Sejmu kandydatów będą przedstawiały rady jednostek organizacyjnych publicznych szkół wyższych, rady naukowe placówek naukowych PAN i rady naukowe instytutów naukowo-badawczych, które posiadają uprawnienie do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych bądź nauk ekonomicznych lub nauk humanistycznych w zakresie wspomnianych wcześniej dyscyplin naukowych oraz ogólnokrajowe władze stowarzyszeń lub innych organizacji społecznych, których statutowym celem jest troska o jakość stanowionego prawa lub procesu jego tworzenia. Dopiero w przypadku, gdy wymienione rady i organizacje nie przedstawiają kandydatów na radców w liczbie niezbędnej do obsadzenia wszystkich stanowisk, kandydatów przedstawia grupa co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu. Spośród tak wyłonionych kandydatów Sejm wybiera radcę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Status radców stanu ma być podobny do tego, który posiadają sędziowie TK. W odróżnieniu jednak do sędziów, nie proponuje tu się cechy niezawisłości. Z tego m.in. powodu nie ma też potrzeby ich immunizacji od odpowiedzialności przed sądem powszechnym. Nie przewiduje się więc ich odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Będą na zasadach ogólnych odpowiadać przed powszechnym sądem karnym, i dodatkowo, w zakresie przewinień zawodowych, przed sądem dyscyplinarnym.

Niejednoczesny sposób obsadzania składu Rady (w art. 2 projektu ustawy *o zmianie Konstytucji* wprowadzono przepis przejściowy dotyczący wyboru radców stanu po raz pierwszy), wydłużenie kadencji jej członków, brak możliwości ich odwoływania oraz ich niezależność gwarantowana przewidzianymi w projekcie instytucjami, ma być podstawą stworzenia instytucji „jak najmniej zależnej” od większości (rządu) ekspercko-urzędniczej.

W projekcie proponujemy, aby w Biurze Rady zatrudniani byli wysoko kwalifikowani referendarze, wspierający radców w wykonywaniu ich zadań, oraz urzędnicy i inni pracownicy Biura (art. 22-23).

Kompetencje Rady Stanu

Według prezentowanego projektu **Rada przedstawia opinie o projektach aktów normatywnych oraz wykonuje inne czynności związane ze stanowieniem prawa określone w ustawie** (art. 1).

Rada ma być organem opiniodawczym w zakresie stanowienia prawa. Przede wszystkim będzie zatem wydawać opinie dotyczące projektów ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy (art. 2 ust 1). Zasięgnięcie opinii Rady w przypadku tych projektów będzie obowiązkowe.

Ponadto Rada będzie mogła przedstawić opinię o: projekcie rozporządzenia; założeniach do projektu ustawy; poprawce do projektu ustawy, którą wniesiono w czasie rozpatrywania go przez Sejm; poprawkach do ustawy zaproponowanych w uchwale Senatu (art. 2 ust. 2).

W swoich opiniach Rada oceniałaby w szczególności zgodność przedłożonego projektu aktu normatywnego z Konstytucją i z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, jego spójność z systemem prawa oraz zgodność z zasadami techniki prawodawczej; badałaby również uzasadnienie, w tym ocenę skutków regulacji – OSR (art. 40).

Poza podstawowym obowiązkiem udziału w procesie legislacyjnym poprzez przedstawianie opinii, Rada będzie realizowała następujące zadania (art. 3):

- 1) przedstawianie opinii o programach prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczących projektów ustaw;
- 2) dokonywanie okresowych ocen stanu prawa, w tym formułowanie propozycji i wniosków dotyczących eliminowania zbędnych barier i procedur administracyjnych dla podmiotów;
- 3) badanie stosowania niektórych ustaw w celu oceny skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych (tzw. badania post-legislacyjne);
- 4) formułowanie propozycji i wniosków dotyczących sposobów wdrażania prawa Unii Europejskiej;
- 5) formułowanie propozycji i wniosków dotyczących procesu stanowienia prawa.

Do uprawnień Rady o podstawowym znaczeniu należy zaliczyć:

- 1) występowanie do Prezydenta RP z wnioskiem o ustalenie w drodze rozporządzenia *Zasad Techniki Prawodawczej* (taka forma określenia *Zasad* powinna wyeliminować wątpliwości dotyczące zakresu podmiotów zobowiązanych do ich stosowania) – art. 4;
- 2) możliwość wystąpienia do TK z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji – art. 6;
- 3) możliwość wystąpienia do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie ujawnionych w orzecznictwie rozbieżności w wykładni prawa – art. 7;
- 4) możliwość wystąpienia do NSA o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych – art. 8;
- 5) możliwość tworzenia komisji kodyfikacyjnych – art. 5.

Tryb działania Rady

Opiniowanie projektów ustaw

Szczegółowy tryb postępowania mającego na celu wydanie opinii pozostawia się do uregulowania Radzie Stanu w regulaminie.

Ustawa stanowi jedynie, że w przypadku najważniejszych projektów ustaw, Rada ma przedstawiać opinię *in gremio* w drodze uchwały. Przedstawianie opinii w przypadku projektów ustaw mniejszej wagi Rada może scedować na zespoły – stałe

lub doraźne, działające pod kierunkiem radcy stanu (art. 28 – 29). Takie rozwiązanie uzasadnione jest tym, że 15-osobowa Rada nie byłaby w stanie, podobnie jak Trybunał Konstytucyjny, w całości pracować nad wszystkimi przedstawianymi jej sprawami.

Podmioty inicjujące postępowanie przed Radą Stanu

Do wystąpienia z wnioskiem o przedstawienie opinii o projekcie ustawy zobligowany jest każdy podmiot, któremu przysługuje inicjatyw ustawodawcza, nie wyłączając komitetu organizującego obywatelską inicjatywę ustawodawczą (art. 31 ust. 1). Identyczny krąg uprawnionych przyjęto w przypadku założeń do projektu ustawy (art. 31 ust. 4).

W przypadku rozporządzeń przyjęto podobną regułę – o opinię może wystąpić organ wydający rozporządzenie, ale także – w przypadku rozporządzeń ministrów – o opinię wystąpić także Prezes Rady Ministrów. Jest to swego rodzaju odpowiednikiem art. 149 ust. 2 Konstytucji na etapie, w którym rozporządzenie jest jeszcze projektem (art. 31 ust. 3).

Wniosek o opinię w sprawie rozporządzenia z mocą ustawy może zgłosić tylko Rada Ministrów, jako jedyny podmiot uprawniony do inicjatywy w sprawie wydania przez Prezydenta takiego rozporządzenia (art. 31 ust. 2).

O opinię w przedmiocie poprawki do projektu ustawy, którą wniesiono w czasie rozpatrywania go przez Sejm lub poprawek do ustawy zaproponowanych w uchwale Senatu może zwrócić się wnioskodawca, Rada Ministrów, grupa posłów, w liczbie uprawniającej do inicjatywy ustawodawczej (art. 31 ust. 5).

Znacznie szerszy krąg podmiotów uprawnionych przyjęto w przypadku zgłaszania wniosków o dokonanie przez Radę okresowej oceny stanu prawa; zbadanie stosowania niektórych ustaw w celu oceny skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych; formułowanie propozycji i wniosków dotyczących sposobów wdrażania prawa Unii Europejskiej; formułowanie propozycji i wniosków dotyczących procesu stanowienia prawa. W tych bowiem przypadkach Rada może wszczynać stosowne postępowanie na wniosek grupy 50 posłów, centralnego konstytucyjnego organu państwa lub radcy stanu (art. 31 ust. 6).

Wnioski przedłożone Radzie przez uprawnione podmioty we wskazanym zakresie są dla Rady wiążące (art. 31 ust. 10).

Ponadto, z wnioskiem o utworzenie komisji kodyfikacyjnej może wystąpić Prezes Rady Ministrów (art. 31 ust. 7 w zw. z art. 5).

Uchwały w sprawie wniosku o wszczęcie stosownego postępowania przed TK lub w sprawie dokonania „wykładni prawa” przez SN lub NSA Rada podejmuje na wniosek rady (art. 31 ust. 8).

Pozostałe kompetencje Rada wykonuje z urzędu, co w praktyce może oznaczać, że postępowanie w tych sprawach będzie inicjowane przez Prezesa Rady, jako podmiotu zobowiązanego zapewnić prawidłowe wykonanie zadań przez Radę.

Postępowanie dotyczące projektów aktów normatywnych

Wnioskom złożonym przez uprawniony podmiot, jeśli nie zachodzą przeszkody formalne, prezes Rady nadaje bieg (art. 37). Przeszkodą formalną nadania biegu może być natomiast, np. brak wymaganych załączników. W przypadku wniosku złożonego przez podmiot nieuprawniony Prezes zwraca wniosek (art. 36).

Ponadto, Prezes Rady umarza postępowanie na skutek cofnięcia wniosku o wydanie opinii, a także jeżeli wydanie opinii jest zbędne lub niedopuszczalne (np. w sytuacji gdy po złożeniu wniosku o przedstawienie opinii przez grupę posłów, upłynęła kadencja Sejmu) (art. 33).

W przypadku wniosków o opinie wymienione w art. 2 Rada, a o opinie wymienione w art. 2 ust. 2 także Prezes Rady, może uznać, że przedstawienie opinii nie jest celowe (art. 37 ust. 2).

O wpłynięciu wniosku o przedstawienie opinii Prezes Rady może poinformować organ wydający lub uchwalający akt normatywny, jeżeli organ ten nie składał wniosku o przedstawienie opinii, lub inny centralny konstytucyjny organ państwa (art. 34), np. o wpłynięciu wniosku grupy posłów o przedstawienie opinii w przedmiocie poprawki do projektu ustawy, którą wniesiono w czasie rozpatrywania go przez Sejm może poinformować Sejm, a o wpłynięciu wniosku grupy posłów o przedstawienie opinii w przedmiocie poprawek do ustawy zaproponowanych w uchwale Senatu może poinformować Senat.

Stanowisko o projekcie aktu normatywnego, który jest przedmiotem postępowania Rady mogą przedstawiać także Centralne konstytucyjne organy państwa oraz organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (art. 35).

Prezes Rady może zarządzić, iż w posiedzeniu Rady uczestniczy podmiot, który wystąpił z wnioskiem o przedstawienie opinii albo też centralny konstytucyjny organ państwa lub organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – jeżeli przedstawiły swoje stanowisko o projekcie aktu normatywnego, który jest

przedmiotem postępowania Rady. W razie nieobecności podmiotu, który wystąpił z wnioskiem o przedstawienie opinii, Rada może umorzyć postępowanie (art. 38).

Organy władzy publicznej i inne podmioty działają w postępowaniu przed Radą osobiście lub poprzez umocowanych przedstawicieli (art. 39).

Rada przedstawia opinię w terminie nie dłuższym niż 30 dni, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (np. w przypadku rozporządzeń z mocą ustawy). Po porozumieniu z podmiotem, który wystąpił o przedstawienie opinii Rada może przedstawić opinię w innym terminie (może to dotyczyć np. pilnych projektów ustaw) (art. 41).

Głosowanie

Prezes Rady zbiera głosy radców według ich wieku poczynając od najmłodszego, sam zaś głosuje ostatni. Radca, który nie zgadza się z większością głosujących, może zgłosić zdanie odrębne, uzasadniając je w formie pisemnej. Zdanie odrębne zaznacza się w opinii. Opinię podpisują wszyscy radcy, nie wyłączając radcy przegłosowanego (art. 42).

Treść opinii

Opinię Rady opatruje się: datą i miejscem przedstawienia opinii; dokładnym określeniem projektu aktu normatywnego, którego dotyczy opinia; wymienieniem podmiotu, który wystąpił o przedstawienie opinii; wymienieniem zespołu proponującego treść opinii i referendarzy uczestniczących w jej przygotowaniu (art. 43).

Opinia *sensu largo* składa się też oczywiście z opinii *sensu stricte*, czyli swego rodzaju oceny projektu. Rada ustosunkowując się do projektu, będzie mogła wyrazić swoje zastrzeżenia do niego. Jeśli suma lub charakter zastrzeżeń będzie tego rodzaju, że w szczególności może on być uznany za niezgodny z Konstytucją lub umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, rażąco narusza spójność systemu prawa lub zasady techniki prawodawczej – Rada może przedstawić negatywną opinię o projekcie aktu normatywnego (art. 44). W konsekwencji, Marszałek Sejmu będzie mógł odmówić wszczęcia postępowania ustawodawczego.

Opinię negatywną oraz opinię, w której wskazano, które przepisy projektu aktu normatywnego lub załączniki do projektu wymagają zmiany, Rada szczegółowo uzasadnia.

Postępowanie po przedstawieniu opinii

Organ wydający akt normatywny lub podmiot, który wykonuje inicjatywę ustawodawczą projektu aktu normatywnego, do którego Rada przedstawiła opinię, przedstawia Radzie stanowisko w sprawie opinii Rady, wraz z treścią projektu aktu normatywnego, jeżeli zmienił jego treść (art. 45).

Ponadto, jeżeli po przedstawieniu przez Radę opinii o projekcie aktu normatywnego, treść projektu została zmieniona podmioty uprawnione do złożenia wniosku mogą złożyć wniosek o przedstawienie opinii ponownie, wskazując zmiany w projekcie (art. 46).

Opinie Rady doręcza się podmiotowi, który wystąpił o opinię, niezwłocznie po jej uchwaleniu (art. 49).

Rada, przedstawiając opinie, oceny, wnioski i propozycje określone w art. 3 może zwrócić się do właściwych organów władzy publicznej o podjęcie stosownych inicjatyw lub działań albo o przedstawienie wyjaśnień. Organy władzy publicznej przedstawiają Radzie, w terminie przez nią określonym, wyjaśnienia lub informacje w oczekiwanym przez Radę zakresie (art. 50).

Uchwały Rady podlegają ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej Rady oraz – w przypadku opinii – w Biuletynie Informacji Publicznej organu, który wystąpił o opinię o projekcie aktu normatywnego. Rada może wydawać zbiór swoich opinii (art. 51).

Błędy lub wątpliwości co do treści opinii

Rada może wydać postanowienie o sprostowaniu w treści opinii niedokładności, błędów pisarskich lub rachunkowych albo innych oczywistych omyłek (art. 47).

Na wniosek podmiotu, który wystąpił o przedstawienie opinii, Rada rozstrzyga wątpliwości co do treści opinii (art. 48).

Protokół

Z przebiegu posiedzeń Rady sporządza się protokół. Protokół podpisują prezes Rady i protokolant. Wzmiankę o sprostowaniu protokołu podpisuje przewodniczący posiedzenia. Z przebiegu posiedzenia może być sporządzony stenogram lub zapis za pomocą aparatury utrwalającej dźwięk, niezależnie od sporządzenia protokołu. Stenogram przełożony na pismo zwykłe lub zapis dołącza się do protokołu (art. 52).

Z pewnością realizacja wskazanych zadań przez niezależny, kolegialny organ istotnie przyczyniłaby się do – co najmniej – znaczącego zmniejszenia występujących dziś problemów. Oczekiwany skutkiem powinno być bowiem podniesienie standardów, jakości stanowionego prawa. Być może dzięki temu **prawo obywateli do dobrej legislacji byłoby wówczas skuteczniej zabezpieczone**. Jeśli rzeczywiście chcemy dokonać istotnej reformy państwa, reformy niezbędnej do dalszej modernizacji naszego kraju, musimy usprawnić i zracjonalizować proces stanowienia prawa; pozytywny efekt w tym obszarze pomoże także uzdrowić złe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

Powołanie Rady Stanu miałyby znaczenie strukturalne; powinna ona przejąć i skuteczniej realizować zadania, którym istniejące obecnie instytucje nie są w stanie podołać.

Mam nadzieję, że przedstawiona propozycja wyda się Państwu interesująca i godna rozważenia. Dziękuję za uwagę i zapraszam do dyskusji.