



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(385)

56. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 14 września 2006 r.

VI kadencja

Porządek obrad:

1. Dyskusja na temat możliwości podjęcia prac dotyczących deregulacji zbędnych aktów prawnych.

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Janusz Gałkowski)

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dzień dobry.

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Dzisiejsze posiedzenie jest bardzo znaczące, mam taką nadzieję, między innymi z uwagi na obecność rzecznika praw obywatelskich, pana doktora Janusza Kochanowskiego, którego serdecznie witam, wraz z współpracownikami.

Witam również przedstawicieli naszego Biura Legislacyjnego, obsługę, wszystkich państwa senatorów, panów senatorów, bo pań w komisji nie mamy, choć czasami przybywają tutaj również panie.

Proszę państwa, zanim za chwilę oddam głos panu doktorowi Kochanowskiemu, wyrażę takie przekonanie, że jeżeli uda nam się przynajmniej częściowo przeprowadzić procedurę uchylecia złych przepisów, to w moim przekonaniu będzie to bardzo duży wkład Komisji Ustawodawczej. Gdyby to się udało, byłoby to w moim przekonaniu bardzo znaczące dla poprawy polskiego systemu prawa, bo jest on, delikatnie mówiąc, zachwaszczony.

Panie Doktorze, bardzo proszę o przedstawienie nam swoich uwag. Nie ukrywam, byliśmy zainspirowani między innymi pana wystąpieniami w tej sprawie. Dziękuję.

Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz Kochanowski:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Dziękuję za zaproszenie. Ono wychodzi naprzeciw moim nadziejom, pragnieniu i oczekiwaniu, aby problem ten – problem naprawy procesu stanowienia prawa – uczynić jednym z wiodących problemów w ciągu następnych kilku lat. Wychodzę z założenia, że w Polsce możemy zaobserwować coś takiego jak kryzys prawny. Kryzys, który jest rozumiany często jako zagrożenie ładu i porządku będącego wynikiem niezakończoności i nieprzestrzegania prawa. Pragnie się temu zapobiec poprzez popularyzację prawa i jego egzekwowanie. Ale dla mnie znacznie istotniejszy jest – i to jest punktem wyjścia prac, które podejmujemy w moim biurze – kryzys, którego źródłem jest samo prawo i jego patologizacja. Ta patologizacja prawa wynika przede wszystkim z jurydyzacji życia, to jest nadmiaru tego prawa – taka konstatacja jest panom senatorom wszystkim dobrze znana – a także z jego instrumentalnego traktowania i z braku tego, co się nazywa moralnością prawa, czyli jego jakością pod wieloma względami. Ta jurydyzacja życia jest zjawiskiem nie tylko polskim, ona występuje w wielu krajach.

Mówi się nawet o kolonizacji życia przez prawo – wszystko musi być i znaleźć swój wyraz w przepisach prawa. Ale w Polsce doszła ona do szczególnych rozmiarów. Ta jurydyzacja, czyli nadmiar prawa, powoduje, że prawo to z założenia nie może być dobre, chociażby w związku z jego nadmiarem i niemożliwością jego właściwego przygotowania. Jest on także – ten nadmiar prawa – wymierzony przeciwko różnego rodzaju sferom wolności, także wolności gospodarowania, czemu nadmiar regulacji jest przeciwstawny. Szybki rozwój na początku lat dziewięćdziesiątych był związany między innymi z brakiem różnego rodzaju regulacji, które później zostały stworzone w nadmiarze.

Powołam się na mojego szanownego poprzednika, pana profesora Andrzeja Zolla, który mówił w ten sposób: „Prawo 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”. 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 w ogóle nie powinny w sądzie się znaleźć i których źródłem jest sama wadliwość regulacji prawnych.

Tego rodzaju stan znajduje odbicie w badaniach opinii publicznej. Proszę zwrócić uwagę, że 51% Polaków uważa – to są badania z 2003 r. – że w Polsce nie istnieją rządy prawa itd. Ten potoczny pogląd podzielają przedstawiciele teorii legislacji.

Teraz przejdźmy do liczby uchwalanych rocznie ustaw. Krzywa rośnie od początku lat dziewięćdziesiątych. W 1990 r. liczba nowo uchwalonych ustaw po raz pierwszy w historii przekroczyła sto, a w 1989 r. było ich, dla przykładu, dziewięćdziesiąt osiem, zaś w 1986 r. – osiemnaście. W 1999 r. było już ich sto trzydzieści, w 2000 r. – sto siedemdziesiąt, w 2001 r. – dwieście czterdzieści jeden, w 2002 r. – dwieście trzydzieści, w 2003 r. – dwieście dwadzieścia sześć, a w 2004 r. – dwieście pięćdziesiąt uchwalonych ustaw. Równie szybko rosła liczba wydawanych rozporządzeń wykonawczych, która z dwustu sześćdziesięciu czterech w 1988 r. osiągnęła w roku 2002 astronomiczną liczbę tysiąca siedmiuset trzydziestu dwóch, wzrost nieomal siedmiokrotny. Z tym związane są zaległości z tytułu przepisów wykonawczych, które czasami sięgają setki pozycji.

Wzrost ilości stanowionego prawa jest bardzo znaczny, co widać, jeśli za miarę wzrostu przyjmiemy zmiany objętości głównego publikatora aktów normatywnych „Dziennika Ustaw”. Otóż z trzystu dwudziestu ośmiu stron – proszę zwrócić uwagę – w 1980 r. liczba stron wzrosła do tysiąca trzystu czterdziestu ośmiu w 1990 r., szesnastu tysięcy w 2003 r. i dwudziestu jeden tysięcy w 2004 r. – to był rekord, wzrost ponad sześćdziesięciokrotny. O ile w pierwszym roku polskiej transformacji „Dziennik Ustaw” zawierał pięćset czterdzieści siedem pozycji, to w roku następnym już tysiąc trzysta czterdzieści sześć, a w 2004 r. – dwa tysiące osiemset osiemdziesiąt dziewięć. Teksty aktów prawnych są coraz dłuższe, obecnie średnio osiem stron, kiedyś dwie strony, i coraz bardziej zawile.

Rozmiary liczącego wtedy, kiedy te słowa były pisane, około dwadzieścia jeden tysięcy stron polskiego „Dziennika Ustaw” warto porównać na przykład z około trzema tysiącami stron odpowiedniego dziennika urzędowego w Wielkiej Brytanii, na co

Anglicy zresztą często narzekają. Uważają – jak pisał Paul Johnson – że jest to o wiele za dużo i „świadczy to nie o mądrości, lecz o zamęcie myślowym, nieskuteczności i pomieszaniu celów”. A było tego wówczas w Anglii siedem razy mniej.

Aby zapanować nad taką ilością aktów prawnych przy nadmiarze prawa i jego płynności, ciągłej zmienności, trzeba pomocy komputerów. Oczywiście nie dałoby się nad tym prawem zapanować, gdyby wyobrazić sobie ich brak czy jakąś katastrofę komputerową.

Przyczyny tej nadregulacji. Jest kilka przyczyn – takie, na które da się wpłynąć, i takie, na które nie bardzo da się wpływać. Pierwsza generalna przyczyna związana jest z natężeniem wprowadzanych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych reform. To niewątpliwie pierwsza przyczyna. Wiązać ją można z uchwaleniem konstytucji w 1997 r., po którym nastąpił dodatkowy wzrost liczby nowo uchwalanych ustaw. Ponadto wzrost ten był związany z koniecznością dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego. Jeśli jednak chodzi o ten ostatni czynnik, przystosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego, to ustawy tego rodzaju stanowiły w latach 2003–2004 do 1 lipca – a więc w okresie szczególnego wysiłku przygotowawczego – jedynie 26% wniesionych projektów. Nawet jeśli się weźmie pod uwagę, że w całym roku 2005 było ustaw europejskich siedemdziesiąt pięć, a w 2004 r. – czterdzieści dziewięć, to wydaje się, że czynnik ten jest jednak przeceniany.

Wzrost liczby uchwalonych ustaw – i chciałbym na to zwrócić państwa uwagę – w szczególności występuje w latach wyborczych. Na załączonym wykresie – na tym, który przedtem żeśmy obserwowali – można zauważyć na przykład wzrost liczby ustaw w latach 1997 i 2001. Podobna prawidłowość dała się zaobserwować w roku 2004, być może w związku z zapowiadanymi przez ówczesną koalicję rządową wcześniejszymi wyborami – do lipca 2004 Sejm uchwalił sto pięćdziesiąt dwie ustawy. Jednocześnie można zauważyć, że po okresach wzrostu aktywności legislacyjnej dochodzi do spadku liczby nowo uregulowanych ustaw, ale nigdy nie wraca to do poprzedniego, czyli sprzed wzrostu, poziomu, co oznacza, że następuje umacnianie tendencji do przesadnej regulacji. Wskazuje to, że polityzacja procesu legislacji przyczynia się dodatkowo do nadmiernej ilości produkowanego prawa. Utrzymywanie się tej tendencji i brak spadku może być związane później z potrzebą nowelizacji uchwalanych w poprzednich okresach zbyt licznych i przez to często wadliwych regulacji.

Nadmierna ilość produkowanego prawa, jakkolwiek zła z samej swojej istoty, z uwagi na brak czasu do jego należytego przygotowania prowadzi do stanowienia prawa wadliwego zarówno pod względem merytorycznym, jak i techniczno-legislacyjnym. Nie trzeba tego udowadniać, gdyż świadczy o tym ilość aktów nowelizacyjnych. Na wspomniane przed chwilą dwieście pięćdziesiąt ustaw uchwalonych w roku 2004 aż sto trzydzieści były to ustawy nowelizacyjne.

A teraz nadużyję cierpliwości państwa, przytaczając pewne przykłady dotyczące tych nowelizacji. Kodeks pracy od 1998 r. zmieniano dwadzieścia siedem razy, w samym roku 2003 – dwa razy, kodeks karno-skarbowy od 1999 r. – szesnaście, prawo ochrony środowiska – dziewięć razy. Ustawa o emeryturach i rentach od jej uchwalenia w roku 1998 do momentu, kiedy pisałem te słowa, była nowelizowana dwadzieścia sześć razy. Ustawę o zakładach opieki zdrowotnej z 1991 r. nowelizowano trzydzieści dwa razy. Najczęściej nowelizowana była ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, od opublikowania jednolitego tekstu w 2000 r. do momentu pisania tego

tekstu nowelizowana była czterdzieści jeden razy, w samym roku 2003 wprowadzano piętnaście istotnych jej zmian.

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., bo musiano zmieniać zawierające wiele błędów przepisy wprowadzające. Od tego czasu kodeks karny nowelizowany był kilkanaście razy. Jaskrawym przykładem jest tu ustawa z 10 stycznia 2003 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych, która miała wejść w życie 1 stycznia 2004, ale już w grudniu 2003 uchwalony został rządowy projekt ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości prowadzący do uchylecia poprzedniej ustawy. Niezwykle częsta zmiana aktów nowelizacyjnych uniemożliwia praktycznie jakąkolwiek stabilizację praktyki i orzecznictwa. W praktyce zdarzają się nawet wątpliwości co do treści obowiązującego stanu prawnego.

Przyznam się, że ja, w końcu prawnik – całe życie nic innego nie robiłem – kiedy mam dać jakiś komentarz na przykład dla mediów, to pierwszą moją czynnością jest sprawdzenie, jaki właściwie stan obowiązuje. Kiedy prowadzę zajęcia z mojego przedmiotu, to zawsze się boję, że wezmę nie ten kodeks z półki, który ostatnio powinien stać na miejscu, bo nie chciałbym poczynić jakiegoś kardynalnego błędu.

Możliwość naprawy. To było przedstawienie państwu stanu, który, jak się wydaje, gorszy być nie może. Możemy chyba po tym przydługim wstępie – ale wydaje mi się, że niezbędnym, aby pokazać, jaka jest sytuacja – powiedzieć, że doszliśmy do momentu, w którym konieczny jest odwrót od tego. I teraz powinniśmy się zastanowić nad dwoma różnego rodzaju przyczynami: o charakterze generalnym, na które być może mamy mniejszy wpływ, i o charakterze bardzo konkretnym.

Zacznę od przypomnienia podstawowych przyczyn tego stanu rzeczy, które mają charakter strukturalny. Jest to na przykład nadmierny interwencjonizm państwowy i pozytywistyczny sposób rozumienia prawa – uważa się, że wszystko powinno znajdować wyraz w przepisach prawa. Strukturalnym powodem jest również określony sposób rozumienia funkcji parlamentu jako swojego rodzaju fabryki przepisów prawa. Są to wszystko przyczyny, które leżą poza zakresem możliwości krótkotrwałej działalności reformatorskiej. Można jedynie powiedzieć, że zasadnicze zmiany strukturalne, jak na przykład ograniczenie funkcji państwa, prowadzić będzie pośrednio do zmniejszenia ilości regulacji i w rezultacie umożliwi poprawę jego jakości. Podobnie zmiana, gdyby była możliwa, sposobu rozumienia funkcji parlamentu, którego zadania powinny być przede wszystkim kontrolne w stosunku do władzy wykonawczej, a dopiero w następnej kolejności – prawodawcze.

Działając w sytuacji takiego, a nie innego sposobu widzenia państwa i prawa, na zmianę którego można jedynie starać się wpływać, ale trudno liczyć na dokonanie tutaj znaczącej zmiany, należy określić możliwość instytucjonalnego przeciwdziałania opisanym patologiom. Po pierwsze, chodzi o przeciwdziałanie nadmiernej jurydyzacji poprzez szeroko zakrojony zabieg deregulacji. Według znanego raportu Mandelkerna z roku 2001 zabieg taki w stosunku do przeregulowanego ustawodawstwa Unii Europejskiej powinien doprowadzić do jego zredukowania o około 40%. Tego rodzaju orientacyjny cel powinien zostać postawiony również w odniesieniu do ustawodawstwa polskiego. Taka deregulacja może polegać oczywiście również na ograniczeniu objętości zbyt obszernych aktów prawnych. Należy przypuszczać, że skutecznie prze-

prowadzony zabieg deregulacji prawa europejskiego – ten zapowiedziany we wspomnianym raporcie – będzie mógł mieć pozytywny wpływ również 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, na wzór funkcjonującej w Stanach Zjednoczonych czy Unii Europejskiej, 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 oceny skutków regulacji projektu przyszłego prawa. Dodam jeszcze raz, że nie można stanowić przyszłego prawa, jeśli się nie wie, jak funkcjonuje to, które dotychczas obowiązuje, a także czy w ogóle nowe prawo jest w jakiejś dziedzinie potrzebne.

Po trzecie, wskazane jest wprowadzenie regulacji typu sunset, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązującej aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania; w szczególności wówczas, kiedy zaniechano wydania aktów wykonawczych. Tak często się zdarza, że ustawa, która miała spełnić charakter symboliczno-polityczny, a więc potwierdzić wolę czy determinację władzy wykonawczej czy grupy politycznej, przestaje być w zasięgu tych, którzy zdecydowali o jej wydaniu, co znajduje wyraz w braku aktów wykonawczych. Staje się więc martwa.

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 wielu mechanizmów naprawczych, mających na celu podniesienie jakości stanowionego prawa, zarówno pod względem merytorycznym, jak i techniczno-legislacyjnym. Nie trzeba oczywiście powtarzać, że tego rodzaju znaczenie mają w pierwszym rzędzie ocena skutków regulacji i monitorowanie funkcjonowania obowiązujących ustaw. Znaczenie to wykracza poza pierwszy z określonych celów, to jest celu deregulacyjnego.

Wysoka jakość prawa, merytoryczna i techniczno-legislacyjna, zależy w pierwszym rzędzie od poziomu tworzących go ludzi, w tym fachowej służby legislatorskiej. Najlepiej skonstruowany i przestrzegany tryb tworzenia prawa bez tego rodzaju ludzi sam w sobie nie wystarczy. Jednak najbardziej nawet świątli prawodawcy i najwybitniejsi legislatorzy nie są w stanie zagwarantować właściwej jakości prawa przy braku lub nieprzebrzeganiu odpowiednich procedur, kiedy to, jak stwierdza profesor Wronkowska, cechą procesu ustawodawczego jest zbytnia łatwość tworzenia i zmieniania prawa, zachwianie ról w procesie ustawodawczym, dezintegracja i nieekonomiczność wysiłków.

Tego rodzaju procedury, które powinny być przestrzegane, powinny określać poszczególne etapy procesu legislacyjnego. A są to: przygotowanie projektu ustawy przez władzę wykonawczą lub członków parlamentu oraz określenie trybu prac nad projektem ustawy w parlamencie, obowiązków władzy wykonawczej w zakresie wydania przepisów w ramach deregulacji ustawowej, sposobu instytucjonalnej kontroli nad każdym z tych etapów oraz możliwej odpowiedzialności dyscyplinarnej, politycznej i prawnej za niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień na każdym z tych etapów, odpowiedzialności za wydanie aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, umową międzynarodową lub inną ustawą.

Rozpoczynając od niezmiernie trudnego, ale niezbędnego i wykonalnego zabiegu deregulacji, trzeba w pierwszym rzędzie określić podmiot, któremu można by powierzyć tego rodzaju zadanie. Tego rodzaju instytucji należałoby także powierzyć dokonywanie oceny skutków regulacji na jednym z węzłowych etapów procesu ustawodawczego oraz kontrolę następczą w postaci monitorowania konsekwencji uchwalanych ustaw. Zgodnie z tradycją i praktyką wielu krajów powinna się ona zajmować także kontrolą poprawności techniczno-legislacyjnej wnoszonych projektów ustaw. Do tego rodzaju instytucji powinno należeć także wydawanie opinii w kwestii wspomnianych już regulacji typu sunset.

Zadanie to powinno zostać powierzone, moim zdaniem, organowi powołanemu u boku parlamentu, którego opinia byłaby niezbędna do nadania projektom ustawodawczym, zarówno rządowym, jak i poselskim, dalszego biegu. Tego rodzaju instytucje, w postaci na przykład rady stanu lub rady prawniczej, znane są zarówno w polskiej, jak i obcej tradycji konstytucyjnej. Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, Rada Stanu w Królestwie Polskim, Rada Prawnicza w II Rzeczypospolitej, Rada Stanu we Francji, Włoszech, Belgii, Holandii, Hiszpanii, Luksemburgu są przykładami tego rodzaju instytucji o różnych zresztą zakresach kompetencji.

Występujące w systemie polskim nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną ex post kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać w ten sposób zrównoważone przez organ, który będzie jej dokonywał prewencyjnie na początku procesu legislacyjnego. Jest wiele argumentów, które można wysuwać przeciwko koncepcji powołania rady stanu, na przykład taki, że jej włączenie do procesu ustawodawczego wydłuży ten proces. Jest to jednak wydłużenie pozorne, gdyż w ostatecznym rachunku zezwoli to na szybsze jego rozpatrzenie przez obydwie izby. Podobnie koszt utworzenia i utrzymania rady stanu okaże się mniej obciążający niż konsekwencje, do jakich prowadzi tworzenie złego prawa. Pozorną oszczędnością byłoby powierzenie tego rodzaju dodatkowych obowiązków Radzie Legislacyjnej lub Rządowemu Centrum Legislacyjnemu. Są to bowiem organy rządowe, które skupiają się na działalności władzy wykonawczej i powinny być równoważone przez analogiczne organy działające przy parlamencie. Jak słusznie pisze profesor Kulesza, myśl o powołaniu odrębnego organu do spraw legislacji dla władzy ustawodawczej, w sytuacji gdy władza wykonawcza już takimi organami dysponuje, lepiej przystaje do idei podziału i równowagi między władzami niż propozycja skoncentrowania całości prac legislacyjnych w organach podporządkowanych jedynie władzy wykonawczej.

Powinno to także służyć zmianie charakteru pracy parlamentu. W większym stopniu winna się ona koncentrować na podejmowaniu decyzji politycznych o uczynieniu odpowiednio przygotowanego projektu obowiązującym prawem niż na żmudnym tworzeniu tego prawa na forum komisji, a nawet obrad plenarnych, co z istoty nie może prowadzić do właściwych rezultatów. W ten sposób nie da się po prostu tworzyć dobrego i spójnego prawa.

Najważniejsze przy powołaniu takiego organu jest określenie zakresu aktów prawnych, które powinny być obligatoryjnie poddawane tej kontroli, w niektórych przypadkach fakultatywnie, i przedstawiane radzie stanu do opinii. Powinny one dotyczyć zarówno projektów ustaw przygotowanych przez rząd, jak i posłów. Z uwagi jednak na czasochłonność, pracochłonność i koszty oceny skutków regulacji wskazane byłoby jej zawężenie do najważniejszych projektów ustaw. Zakres takiej kontroli projektu aktu

normatywnego powinien być na tyle szeroki, że poza oceną skutków regulacji powinien obejmować kontrolę hierarchicznej zgodności norm, kontrolę procedury stanowienia prawa, sposobu redagowania tekstu oraz jego miejsca w systemie prawnym.

Jeśli chodzi o konsekwencje negatywnej opinii rady stanu, to może być nią albo przyjęcie stanowiska rady i zmiana projektu, lub rezygnacja z niego, albo też jej pominięcie. Opinia ta powinna być dostępna członkom parlamentu w trakcie procesu legislacyjnego i brana pod uwagę w przypadku kontroli konstytucyjności ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, a także przez prezydenta przy podpisaniu ustawy. Rada stanu mogłaby mieć prawo zwracania się do niego o jej niepodpisywanie. Nieprzedstawienie wbrew obowiązkowi aktu normatywnego do zaopiniowania przez radę stanu winno skutkować zaskarżeniem do Trybunału Konstytucyjnego.

Niewątpliwie najważniejszym zadaniem tego rodzaju organu byłyby właściwie prowadzona dla potrzeb parlamentu ocena skutków regulacji oraz postregulacyjna ocena funkcjonowania aktu prawnego. Niemniej jednak jego zadaniem byłoby również sprawdzanie poprawności techniczno-legislacyjnej. W przypadku stwierdzenia naruszeń lub nadużyć w procesie stanowienia prawa rada stanu byłaby władna do pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej, byłaby więc organem dyscyplinarnym w tym zakresie, oraz wnioskowania o odpowiedzialności konstytucyjnej i sądowej.

Członkowie rady stanu powinni być powoływani na podobnej zasadzie jak członkowie Trybunału Konstytucyjnego, z tym że część członków tej rady mogłaby nie być prawnikami. Prawo zgłaszania kandydatów mogłoby przysługiwać również organizacjom prawniczym. Przy radzie stanu powinna działać stała komisja kodyfikacyjna, która zajmowałaby się kodyfikacją poszczególnych dziedzin prawa.

Jak wspominałem, wywód ten mógłbym ciągnąć aż do wyczerpania wszystkich państwa tu obecnych. Chciałem tylko na tym etapie przedstawić przede wszystkim zarys problemu – mam nadzieję, że on pokazał, w jakim stanie obecnie jesteśmy – i zaproponować jeden z możliwych sposobów przeciwdziałania tej sytuacji.

Byłbym szczęśliwy, jeśli przekonałbym państwa do tego, że naprawa stanu prawa w Polsce jest jednym z zasadniczych celów, do którego powinniśmy zmierzać. Mam nadzieję, że w jakimś rozmiarze uda się to osiągnąć. W każdym razie ja osobiście jestem zdeterminowany, aby w okresie mojej kadencji działać w tym kierunku. A jakie będą tego rezultaty – zobaczymy. Gdybym mógł liczyć na pomoc państwa, panów senatorów, moje szanse i nadzieje na pozytywny rezultat byłyby niewspółmiernie większe. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Nawiązując do ostatniej wypowiedzi pana rzecznika, wyrażam głębokie przekonanie, że może się pan czuć osobą szczęśliwą, ponieważ jesteśmy przekonani, że dokładnie tak jest, jak zostało tu przedstawione. Myślę, że każdy z panów senatorów zapewne będzie chciał zabrać głos i wyrazić osobiście swoje przekonanie co do potwierdzenia złego stanu czy fatalnego wręcz stanu naszego prawodawstwa, jak i potrzeby tych zmian. Wyrażam również przekonanie, że dzisiejsze spotkanie pozwoli nam przyjąć jakiś zarys kształtu naszej dalszej współpracy, jakichś technicznych sposobów, może pozwoli nam przyjąć zarówno sposoby wymiany informacji, jak i przede wszystkim kierunki czy jakąś hierarchizację zadań i celów. Myślę, że pomysł utworzenia rady

stanu czy rady prawniczej przy parlamencie jest jedną z najcenniejszych myśli, jaka została tu wyrażona.

Oczywiście pozwoliłem sobie na swoje własne stanowisko jeszcze bez wysłuchania pozostałych panów senatorów.

Pan senator Bentkowski, bardzo proszę.

Senator Aleksander Bentkowski:

Panie Rzeczniku! Szanowni Państwo!

Ten problem, prawdę powiedziawszy, interesuje mnie od początku, od kiedy miałem okazję bywać w tym gmachu w parlamencie. Zwłaszcza kierując komisją sprawiedliwości przez wiele lat w Sejmie, miałem możliwość przekonania się, że ta ilość aktów prawnych, którą komisja i Sejm były zasypywane, była przerażająca. W krótkim czasie się przekonałem, że nie jestem w stanie nawet kontrolować treści wielu, wielu ustaw. Cała legislacja często sprowadzała się do tego, że w poszczególnych klubach wyznaczano po jednej czy dwie osoby, które zajmowały się daną ustawą, a potem referowały ogólne założenia tej ustawy i głosowano według zalecenia tychże dwóch osób. Przekonałem się dosyć szybko, że szumne mówienie, że to Sejm uchwała ustawy, jest rzeczywiście mitem.

Zastanawiałem się, co jest tego powodem. Z pewnością wszystkie uwagi, które pan tutaj zawarł, są bardzo trafne, ale zwróciłbym uwagę na jeszcze jedną rzecz, mianowicie taką: nasze zaufanie do omnipotencji prawa, wiara w to, że prawem można wszystko naprawić, że wystarczy stworzyć jedną ustawę i rozwiąże się problem bezrobocia. Takie myślenie jest ciągle dominujące. Rzecz tylko w tym, że wydaje mi się, że ciągle nasz system gospodarczy, system społeczny nie jest ustabilizowany. My stale próbujemy go w jakiś sposób reformować.

Ja sprawdzałem, jak to jest w Bundestagu, ile ustaw uchwała Bundestag. Tam jest kilkanaście, kilkadziesiąt ustaw w ciągu roku, ale był taki czas, kiedy Bundestag uchwalił tych ustaw dwa razy więcej. To było po przyłączeniu NRD do Niemiec, kiedy należało to przyłączone państwo, tę część Niemiec wchłonąć w gospodarkę i system prawny zachodnich Niemiec. I wtedy namnożyło się tych ustaw, było ich dwa czy trzy razy więcej, niż normalnie Bundestag uchwalał. To jest przykład na to, że pewna sytuacja polityczna powoduje taką destabilizację w tworzeniu prawa.

U nas bardzo często – też sprawdzałem coś takiego – zmienia się ustawa nowo uchwalona. Pan rzecznik był uprzejmy podać dane wskazujące na to, ile i jaka część ustaw uchwalanych to są ustawy dotyczące zmian poprzednio obowiązujących. Ale ja się zastanawiałem, jak często nowo uchwalona ustawa jest zmieniana. Okazuje się, że – oczywiście robiłem to na przykładzie kilkunastu ustaw – około 1/3 ustaw w ciągu dwóch lat jest poprawiana. I te poprawki są dwojakiego rodzaju. Jedne to po prostu usuwanie błędów, błędów, które wynikają czasem z pośpiesznej legislacji, ale większość poprawek to wynik zmiany koncepcji danej ustawy. Świadomej zmiany, ponieważ ministerstwo czy sami posłowie dochodzą do wniosku, że to rozwiązanie, jakie jest, jest nieprawidłowe, trzeba zmienić i wprowadzić nowe. Przykładem tego są najczęstsze zmiany dotyczące podatków, wymiaru podatków. One są zmieniane nie dlatego, że ustawa źle funkcjonuje, tylko dlatego, że kolejny minister wpadł na pomysł innego systemu podatków bądź innych rozwiązań.

I teraz sprawa najważniejsza: w jaki sposób poprawić ten stan rzeczy? Po wojnie w Polsce był taki urząd, on chyba istniał do lat pięćdziesiątych, który zajmował się tyl-

ko i wyłącznie tworzeniem prawa, a kierowany był chyba przez wybitnych prawników. No i ten urząd został rozwiązany, nie wiem, z jakich powodów.

(*Senator Piotr Andrzejewski: Kwestia klas...*)

Proszę?

(*Senator Piotr Andrzejewski: Przepraszam bardzo. Chodziło mi o przodującą rolę klasy panującej...*)

Prawdopodobnie z tego powodu, że jakoś nie przystawał do koncepcji, jaka wtedy istniała.

Ten urząd, pan to nazwał radą stanu przy parlamencie, miałby charakter opinio-twórczy, to znaczy, że przedstawiałby swoją ocenę danej inicjatywy legislacyjnej. Taką rolę w stosunku do ustaw sporządzanych przez władzę wykonawczą sprawuje dzisiaj Rada Legislacyjna, która ma wydawać opinię wobec każdej ustawy – niekoniecznie robi to wobec każdej, ale do większości się ustosunkowuje. No i, jak widzimy, na niewiele to się zdaje, bo bardzo często, powiedziałbym w 80%, ustawy, które są wnoszone przez rząd, są zmieniane; no w tej kadencji Sejmu w mniejszym zakresie to się dzieje.

Ale chciałbym zwrócić uwagę, że są ustawy, które ewidentnie burzą pewien porządek prawny. I gdyby takie inicjatywy ustawodawcze spotkały się z oceną tejże rady, to najpewniej skończyłoby się tym, że ta rada wydałaby opinię negatywną. Na przykład swego czasu została przyjęta ustawa, która wprowadzała możliwość zamiany użytkowania wieczystego we własność. Ustawa ta była generalnie krytykowana przez fachowców, profesorów prawa cywilnego, ponieważ burzyła pewien stan prawny obowiązujący do dzisiaj. Obowiązywała przez dwa lata, potem została uchylona. I nie z przyczyn, o których mówili ci panowie, specjaliści, profesorowie prawa cywilnego, tylko dlatego, że naruszała interes gmin, które finansowo traciły na tych zamianach. Albo ustawa o biopaliwach, która wywołała mnóstwo kontrowersji. Ewidentnie ta ustawa wynikała z określonej woli politycznej. I tutaj, powiedziałbym, znowu chłodne oko prawnika – bo głównie prawnicy zasiadali w tejże komisji – powodowałoby, że ta ustawa z pewnością byłaby krytycznie oceniona. Albo inna, jeszcze bardziej kontrowersyjna ustawa, tak zwana ustawa kominowa, która określała granicę, do dzisiaj obowiązującą, wysokości zarobków. No z pewnością taka komisja natychmiast stwierdziłaby, że ta ustawa jest sprzeczna z konstytucją, wręcz że ustawa ogranicza administracyjne możliwości zarobkowania. Obawiam się więc, że oddanie ustaw w ocenę tylko tejże komisji, składającej się na pewno z bardzo świetnych prawników, mogłoby wypaczyć pewien proces legislacyjny.

Ja ciągle mam obawy, że w wielu przypadkach tak naprawdę to ani Sejm, ani Senat danej ustawy nie uchwalają, tylko robią to specjaliści, eksperci powołani przez komisje sejmową czy senacką. Jeżeli są to ludzie o dużej wiedzy i bardzo sprytni, to bardzo łatwo potrafią przekonać posłów czy senatorów do określonych rozwiązań.

(*Głos z sali: Albo je zablokować.*)

Albo je zablokować. Tak że jest to szalenie skomplikowany proces. Ja mam tylko nadzieję, że się nasz system gospodarczy, nasz system społeczny na tyle ustabilizuje, że w końcu nie będzie potrzeby tak częstej zmiany prawa. A z pewnością pana uwagi tutaj przedstawione są cenne, tylko należy zastanowić się, co to za instytucja ma być, jak ona ma być usytuowana, na ile ona ma wiązać swoją oceną parlament, czy to Sejm, czy to Senat, i w jaki sposób mogłaby wypaczyć to bardzo ważne osiągnięcie, jakim jest swoboda tworzenia przez parlament prawa. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan senator Andrzejewski.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Profesorze, przede wszystkim bardzo dziękuję za poruszenie tej problematyki, która przybiera charakter jakiejś infekcji w ramach systemu prawnego. Ta deregulacja jurydyzacji powinna być oczywiście konstruktywna, a nie destrukcyjna, bo można sobie wyobrazić kierunek destrukcyjny.

To, co wynika z raportu Mandelkerna, jest przez nas ciągle stwierdzane, znamy to z autopsji, szczególnie nęka to Unię Europejską, bo my jesteśmy tylko cieniem tego procesu w Unii Europejskiej. Do tego jest tam widoczna degradacja normy prawnej poprzez jej niejednoznaczność, bo są to normy negocjowalne, jak je nazywam, które pochodzą z zupełnie innych kategorii tworzenia prawa, prawa międzynarodowego mającego bardzo często charakter otwarty, blankietowo negocjowalny. To samo dotyczy tego przeregulowania w Unii Europejskiej. I ta zła praktyka regulowania wyższego rzędu, to znaczy poprzez przyjmowanie norm w systemie prawnym wyższym niż decyzja czy postanowienie, jest coraz częstsza, coraz częściej interweniuje w rzeczywistość, zakłócając i zaśmiecając jednolitość systemu prawnego.

W związku z tym pojawia się pytanie o to, jakie powinno być rozwiązanie, najpierw na naszym podwórku, a później być może przenoszone również w drodze inicjatywy i aktywności na forum stanowienia prawa w Unii Europejskiej. Wydaje mi się, że przede wszystkim dobre jest to, co proponowaliśmy w obywatelskim projekcie konstytucji, projekcie Solidarności, ugrupowań centroprawicowych, a mianowicie podział ustaw na ustawy generalne i na ustawy incydentalne; jak go zwał, tak go zwał. W każdym razie inna jest ich ranga i inne kworum potrzebne do ustaw zasadniczych rangi kodeksowej, ustaw tak zwanych konstytucyjnych, a inne do takich jak na przykład załatwienie jakiegoś problemu, nawet tak ważkiego problemu jak problem biopaliw czy przewłaszczenia na rzecz określonej opcji politycznej całego funduszu wczasów pracowniczych, majątku zagrabionego przez *Raubenstadt*, czyli państwo zbójcekie, jakim był PRL. To są te problemy.

Pod koniec pierwszej kadencji Senatu zastanawialiśmy się nawet w komisji, ówczesnej Komisji Inicjatyw Ustawodawczych, nad stworzeniem ustawy o tworzeniu prawa. No ale wtedy była jeszcze bardzo niestabilna sytuacja, a w tej chwili mamy już konstytucję, mamy praktykę, mamy Trybunał Konstytucyjny – ale poprawy nie widać, poprawy nie widać. Dlatego zaproponowałbym taką tezę do przemyślenia: czy nie powrócić do tego, żeby cały szereg zagadnień przesunąć do rangi rozporządzeń i to nie w Sejmie czy Senacie, gdzie są Biura Legislacyjne... Zresztą ich ranga powinna wzrosnąć, bo przecież nie chodzi o to, żeby zamawiać u ekspertów sterowane opinie, bo mniej więcej wiemy, który ekspert ma jakie zdanie, i nietrudno doświadczonemu legislatorowi w parlamencie przewidzieć, jaka będzie treść opinii. One są bardzo często traktowane instrumentalnie i zaczyna się szermierka na opinie, co też nie sprzyja jednolitości i obiektywizmowi przyjmowanych uregulowań, a służy doraźnym interesom i załatwieniu konkretnego problemu czy stworzeniu systemowej aberracji zgodnie z wolą legislatora, bardzo często przecież taki ma to charakter. W związku z tym do

rangi ustawy należałoby przyłożyć znamię większej stabilności. Niech ustawa charakteryzuje się większą abstrakcyjnością, a nie szczegółowo reguluje każde zagadnienie. Wiele elementów, które mogą być mniej stabilne dla systemu prawnego, należałoby zaś przesunąć do rangi rozporządzeń. I tutaj jest miejsce dla tego, co się nazywa sunset – ten wspaniały zachód słońca normy prawnej. Trzeba więc ustabilizować, wzmocnić i ograniczyć rangę ustawy. To jest jeden z wariantów. A taka rada między parlamentem, raczej doradcza dla parlamentu, a dyrektywna dla władzy wykonawczej pilnowałaby tego, jak będą na podstawie ustawowej delegacji wydawane bardziej mobilne rozporządzenia co do sytuacji prawnej. To jest jeden z elementów. Ponadto trzeba podzielić ustawy, tak jak zrobiliśmy to w obywatelskim projekcie konstytucji, na ustawy różnej mocy i różnej rangi, które miałyby cechę stabilności.

Jeżeli chodzi o tę deregulację jurydyzacji, to jest to w tej chwili już chyba konieczność. Niedługo będziemy mieli już tylko wiedzę komputerową, bo zakres dyrektyw europejskich, które mają w myśl konstytucji pierwszeństwo przed prawem krajowym, siłą rzeczy będzie wymuszał to, żeby za każdym razem osoba posługująca się normą prawną porównywała ją z normą europejską i stosowała normę europejską w myśl zasady konstytucji. Nie trzeba inkorporować nawet tych norm, bo wystarczy podległość polskiego systemu. W związku z tym będziemy mieli technycyzację i sterowanie prawem przez informatykę, a nie przez mądrych prawników. I to, wydaje mi się, jest w perspektywie bardzo realne już w następnym pokoleniu, a może i w naszym.

Jeżeli zaś chodzi o sunset, mnie się to bardzo podoba. Wydaje mi się, że pan profesor Ciemniowski, umarżając z tego powodu... Tak, bo jest to w praktyce już stosowane, ja to nazywam psychologią prawniczą: nie możemy się zmierzyć z problemem, no to mówimy, że w zasadzie już zaszła ta norma prawna, nie w sensie płodności, tylko w sensie zajścia za horyzont, i już nie powinniśmy w ogóle brać jej pod uwagę. Chodzi o dekrety PKWN. Trybunał Konstytucyjny – jest parę votum separatum – poumarżał postępowania jako rzekomo już wygasłe i niewywołujące skutków prawnych. Jest to sprzeczne z rzeczywistością, bo wiemy, że jeszcze w latach dziewięćdziesiątych orzekano o przejściu własności nieruchomości z mocy reformy rolnej czy z mocy dekretów nacjonalizacyjnych. Zatem również Trybunał Konstytucyjny, unikając trudności zmierzenia się z zagadnieniem, zaczął stosować ten piękny sunset. No, to samo zrobiliśmy z konstytucją kwietniową, której przecież nikt, żaden akt nie uchylił, i dotąd można by było się do niej odwoływać jako do dualizmu konstytucyjnego, gdyby była taka wola polityczna. I tylko na zasadzie sunset i to w sposób niezadekretowany zniknęła ta konstytucja, po prostu zniknęła z systemu prawnego.

Tak że wydaje mi się, że samo wzbudzenie tej problematyki spowoduje pewien ferment, nie tylko intelektualny, ale i skutkujący jakimś rozstrzygnięciami pozytywnymi i praktycznymi. Bardzo chciałbym więc panu profesorowi podziękować, że pan tę problematykę nie tylko czuje, ale też forsuje rozwiązania praktyczne, a do tego wzbudzające wolę polityczną zrealizowania takiego porządkowania. Oczywiście, później będzie OSR, czyli ocena skutków regulacji, ale nie wiem, na jakim etapie będzie można to zrealizować. Zanim to nastąpi, trzeba wzbudzić chęć tej regulacji, która, wydaje mi się, jest niezbędną. Podzielałam ten pogląd, że trzeba się z tym zagadnieniem zmierzyć i że Komisja Ustawodawcza Senatu jest najlepszym forum, aby rozpocząć i dyskusję, i działania w tym kierunku. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję serdecznie.
Bardzo proszę, pan senator Chmielewski.

Senator Jarosław Chmielewski:

Panie Profesorze, moi przedmówcy praktycznie wyczerpali kwestie, które chciałem poruszyć, ale chciałbym zwrócić jeszcze uwagę na taką rzecz: przyczyną złej legislacji jest nie tylko nadmiar aktów prawnych czy po prostu to, że parlament jest traktowany, jak pan to nazwał, jak fabryka do produkcji ustaw. Moim zdaniem problem ustaw dotyczących gospodarki tkwi też w małej merytoryczności poszczególnych ekip rządowych.

Podam przykład dotyczący właśnie kwestii czysto gospodarczych. Rząd Marka Belki przygotował projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Tak jak pan tutaj dobrze opisał, proces powstawania ustawy i często cały proces myślenia przy okazji legislacji jest taki, żeby wszystko objąć przepisami prawnymi. Doszło do takiego kuriozum, że akt prawny nie jest dzisiaj praktycznie wykonywany. Następny rząd przez osiem miesięcy nie wydawał rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Znam osobiście przypadki, kiedy inwestorzy wycofywali się, bo nie rozumieli tej legislacji. Doszło do tego, że samorządy praktycznie ponosiły stratę, ponieważ zostały zobligowane do pewnych procedur, na przykład związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym, których nie mogły zrealizować, bo po pierwsze, nie było rozporządzeń, czyli brakowało w ogóle przepisów, a po drugie, ustawa nie odpowiadała rzeczywistości gospodarczej.

Na przykładzie tej ustawy widać, że gdzieś jakiś ekspert w rządzie – ja akurat znam nazwisko tego eksperta – wpadł na pomysł, żeby uregulować partnerstwo publiczno-prywatne i to za bardzo nie wyszło. Takich przykładów można byłoby podać więcej, na przykład nadal brakuje koncepcji rozwiązania problemu planów zagospodarowania przestrzennego, a jest potrzebna zmiana ustawy.

Moim zdaniem więc słabość systemu legislacyjnego tkwi w braku w poszczególnych rządach wielkich ekspertów. Bo jeżeli na przykład, może to źle zabrzmie, słyszę z ust ministra transportu, że autostradę będzie budował w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego, to stawiam przy tym duży znak zapytania, bo ustawa, którą on dysponuje, nawet na to nie zezwala, a prócz tego z punktu widzenia gospodarczego jest to nierealne, bo można to zrobić najwyżej w systemie budżetowym lub koncesyjnym. Podejrzewam więc, że słabością polskiej legislacji jest nie tyle nadmiar, co czasami niekompetencja, po prostu brak ekspertów, a raczej ich jednostronne ukierunkowanie, bo eksperci niejako ciągną na swoją stronę; występuje chyba też ukryty marketing gospodarczy. Ze strony rządu zaś po prostu nie ma takiego, można nazwać to w ten sposób, nadzoru korygującego, aby przepisy prawne, które regulują gospodarkę, szły we właściwym kierunku. To taka moja dodatkowa uwaga.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.
Pan senator Piotrowicz i jeszcze pan senator Bentkowski.
Bardzo proszę.

Senator Stanisław Piotrowicz:

Ja bardzo króciutko. Nie będę powtarzał tego, co powiedzieli przedmówcy, tego, co zamieścił pan profesor w swoim wystąpieniu, chciałbym tylko bardzo gorąco podziękować za to, że zainicjował pan tak bardzo potrzebną dyskusję. Żyjemy w czasach, kiedy od strony medialnej jest właściwie napór na tworzenie prawa. Cały czas mówi się o tym, że trzeba okiełznać urzędników, ograniczyć swobodę ich decyzji, że trzeba uczynić to poprzez prawo. Tymczasem okazuje się, że rzeczywistość jest zgoła odmienna. Nadmiar przepisów wcale nie rozwiązuje tego problemu, a ogranicza możliwość świadomego korzystania z prawa przez obywateli. Obywatele giną w gąszczu przepisów prawa. I jak ja to często określam, w tym gąszczu przepisów prawa trudno poruszać się przywoitym obywatelom, a rekiny i tak rwą te gęste sieci, znajdują luki prawne i je wykorzystują. Dlatego ważne jest zainicjowanie tego procesu, bo nie nadmiar prawa uzdrowi naszą rzeczywistość, a roztropne tworzenie prawa i pozostawianie swobody logicznego interpretowania przepisów prawa. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Bentkowski, bardzo proszę.

Senator Aleksander Bentkowski:

Wspomniał pan także o konieczności deregulacji, czyli krótko mówiąc, odchudzenia prawa. Ja ciągle mam na myśli jeden przykład, bo taka próba była u nas w Polsce podjęta. Sześć czy siedem lat temu mianowicie premier Balcerowicz postanowił powołać komisję, która miała w krótkim czasie zlikwidować przynajmniej 1/3 przepisów ograniczających działalność gospodarczą. Komisja działała dosyć długo i skończyło się to niczym. Jest to więc bardzo poważny problem.

Pan zasugerował jednak bardzo ciekawe, moim zdaniem, rozwiązanie, które można by wprowadzić możliwie szybko. Chorobą naszej legislacji rzeczywiście jest niewykonywanie ustawy, czyli, krótko mówiąc, niewydawanie aktów wykonawczych, czyli rozporządzeń, i w efekcie dana ustawa jest martwa. Próbowano to w różny sposób zmienić, dyscyplinując ministrów, ale dawało to tylko częściowe efekty. Gdyby jednak wprowadzić zapis mówiący o tym, co pan sugeruje, że jeżeli w ciągu sześciu miesięcy od wejścia w życie ustawy nie będą wydane akty wykonawcze, ustawa przestaje istnieć, byłby to, moim zdaniem, na tyle potężny...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, byłby to na tyle potężny bat na każdego ministra, który w końcu zabiegał o daną ustawę, zobowiązanego do wydania tychże aktów, że moim zdaniem byłoby to w miarę skuteczne. Tylko jak to zrobić? Czy wprowadzać w każdej ustawie na końcu zapis, że akty wykonawcze mają być wydane w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, bo w przeciwnym przypadku ustawa ta traci swoją ważność? A może wprowadzić jakiś generalny zapis? Wydaje mi się, że byłby to pierwszy sygnał, że dyscyplinuje się u nas wszystkich tych, którzy są odpowiedzialni za tworzenie prawa.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Ja jeszcze przed oddaniem głosu panu profesorowi pozwolę sobie na dwie takie konstatacje. Ostatnio, dyskutując z bardzo dobrym fachowcem z zakresu bankowości, finansów, doszedłem do takiego wniosku, który zresztą już wcześniej chodził mi po głowie, że bardzo częstym problemem wszystkich decydentów jest brak pewnego podstawowego źródła informacji, zasobu źródłowych informacji.

Przykład: służba zdrowia, przepływ środków, przepływ pacjentów, brak informacji, jak oni są obsługiwani. Wprowadzono na Śląsku karty chipowe, które bardzo szybko dały bardzo dobry efekt w postaci wiedzy o tym, gdzie pacjent trafia, jakie stosuje leki itp. Wszystko, a przynajmniej zdecydowanie więcej niż w przypadku innych systemów, można było o danym pacjencie na podstawie karty chipowej i dzięki wprężeniu w to informatyki wiedzieć.

Jeśli chodzi o finanse, o podatki, przecież jeżeli będą wprowadzane do jakiejś bazy danych, jakiegoś programu te wszystkie pity, które są zbierane, wszystkie informacje, to później wiedza na temat, jak to wszystko funkcjonuje, że tak powiem, w rzeczywistości, będzie podstawą podejmowania właściwych decyzji, jak również tego, co się nazywa oceną skutków regulacji. Z punktu widzenia prawodawstwa bowiem ta ocena skutków regulacji jest chyba jednym z najważniejszych elementów sprawdzania postregulacyjnego, niewątpliwie bardzo trudnego. I to jest coś, co możemy, powiedzmy, wprowadzić bez zmiany konstytucji. Wprowadzenie rady stanu czy rady prawniczej zaś, o której pan mówił, o takich dużych uprawnieniach, ograniczającej de facto rolę parlamentu w swobodzie tworzenia prawa, wymagałoby zmiany konstytucji, co jest bardzo trudne.

Myślę, że naszym zadaniem jest wypracowanie woli politycznej u naszych decydentów politycznych, aby nastąpiła poprawa tej sytuacji i żeby określić sobie kierunki działań. Myślę, że z pomocą rzecznika praw obywatelskich będziemy w stanie jakichś rozwiązań się tutaj dopracować.

I ostatnia uwaga odnośnie do wypowiedzi moich przedmówców, głównie pana senatora Bentkowskiego. W odróżnieniu od pana senatora Bentkowskiego i senatora Andrzejewskiego nie mam takiego doświadczenia parlamentarnego, ale zastanawia mnie to, czy jest sukcesem, czy osiągnięciem ta swoboda tworzenia prawa przez parlament, czy ona nie przekształciła się w porażkę. Bo swoboda tworzenia prawa – tak, ale praktyka pokazuje, że jeżeli pozostawimy ją w takim stanie, w jakim ona jest w tej chwili, to będzie coraz gorzej. Ta prawidłowość zauważona przez pana rzecznika, że nigdy nie wracamy do poziomu poprzedniego, tylko jest najwyżej malutki spadek, a potem kolejny wzrost, ta krzywa pokazana na wykresie bardzo charakterystycznie wskazuje, że bez jakichś diametralnych zmian nie uda się wprowadzić tego, co związane jest z zamierzeniami dzisiejszego spotkania.

I jeszcze chciałbym, żebyśmy dzisiaj, wychodząc z tego spotkania, mieli przynajmniej to ustalone. Myślę tak: skoro pewną dewizą stało się ostatnio myślenie, że lepsze jest wrogiem dobrego, pomyślmy, co można zrobić już, i zastanówmy się, do jakiego celu dążymy, jaki modelowy system powinien zostać postawiony na pewnych fundamentach.

Bardzo proszę, pan senator Andrzejewski.

Senator Piotr Andrzejewski:

Odpowiadając na pytanie, niejako wywołany przez pana przewodniczącego, chciałbym powiedzieć, że Senat przyjrzał się już temu zagadnieniu, tylko to zostało oczywiście zlekceważone przez Sejm i przez tych, którzy zajmują się polityką. Chcieliśmy zająć się polityką tworzenia prawa tu w Senacie – to jest ważne zagadnienie – więc została podjęta w 1998 r. uchwała o przywróceniu ciągłości między II a III Rzeczypospolitą. Zakreśliliśmy w tej uchwale sposób i zakres porządkowania prawa dziedzicznego przez PRL tak, żeby nawiązać do tej systematyki, która była dosyć trafnie stworzona w okresie II Rzeczypospolitej.

Przypomnę, że wzorce mamy znakomite i to w skali nie tylko europejskiej, ale i światowej, bo po trzech zaborach i pięciu systemach prawnych w stosunkowo krótkim czasie, w trakcie tworzenia państwa polskiego po zaborczej niewoli i pozbawieniu samodzielnego, suwerennego bytu tworzenia prawa, stworzono spójny system i to w oparciu o najlepsze wzorce. Trzeba się przyjrzeć, jak to zrobiono, i wrócić do tej tradycji.

Przede wszystkim chciałbym, żebyśmy dzisiaj – rozdaję wszystkim panom, jeżeli zechcecie, odpowiednie materiały – zapoznali się z wnioskami z tej konferencji, która była w Senacie w kadencji 1997–2001, i z tą uchwałą, która jest tam wydrukowana. Nie pozostaje mi nic innego, jak poprosić pana profesora i kolegów, żebyśmy się przyjrzel, czy i jak tę uchwałę możemy dzisiaj realizować. Wzorce w Polsce z okresu przewycięzania rozdrobnienia prawnego naprawdę mamy znakomite, bo taka regulacja, nie deregulacja, regulacja jurydyzacji i sprowadzenie pięciu systemów do jednego systemu dobrze funkcjonującego państwa w Polsce naprawdę była. Myślę, że nie trzeba tworzyć wszystkiego na nowo, tylko należy wrócić do takiej zdrowej systematyki i systemu norm, jaki był wówczas. To samo, Panie Profesorze, jeżeli chodzi o prawo karne. No, kodeks karny z okresu II Rzeczypospolitej, jeżeli chodzi o konstrukcję, czytelność, jasność, jest dla mnie w tej chwili niedościgłym wzorem. Oczywiście, niektóre zapisy powinny być modyfikowane ze względu na zmianę warunków, w których żyjemy, ale sam wzorzec jest wzorcem, jak na razie, najbardziej dla mnie doskonałym. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Panie Profesorze, można prosić o krótkie résumé naszych wypowiedzi?

Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz Kochanowski:

Przede wszystkim dziękuję za uwagi panów senatorów. Wszystkie je sobie notowałem i będę nad nimi się zastanawiał. Nie będę ustosunkowywał się do nich teraz, bo rozumiem, że czas panów jest ograniczony. Wydaje mi się, że wszyscy myślimy w podobnym kierunku, niezależnie od szczegółów i różnic co do konkretów.

Chciałbym przede wszystkim podziękować panu przewodniczącemu za zaproszenie, bo liczę, że to spotkanie będzie początkiem naszej współpracy nad tym, aby coś w tym zakresie zrobić. Że wszystko nam się uda zrobić – trudno mieć na to nadzieję, ale na pewno coś w tym kierunku trzeba robić, gdyż, jak starałem się przedstawić, dalek tak być nie powinno, a może nawet nie może.

Jako pierwszy krok pozwolę sobie panom, państwu przesłać pełną wersję tego referatu, której panom zaoszczędziłem, razem z prezentacją powerpointową, która będzie do tego załącznikiem. Z moimi współpracownikami, obecnymi tutaj, będziemy w dalszym ciągu kontynuowali prace nad deregulacją i reformą procesu stanowienia prawa, będąc w stałym kontakcie z państwem. Liczę na poparcie, dlatego że rzecznik, jak wiadomo, nie ma inicjatywy ustawodawczej, tylko będzie chciał zwrócić się właśnie do tej komisji z prośbą o podjęcie tego zagadnienia z chwilą, kiedy panowie uznają, że jest to słuszne i można wystąpić z taką inicjatywą. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Zastanawiając się, co zrobić, abyśmy z dzisiejszego spotkania nie wyszli tylko z poczuciem dobrze spędzonego czasu, merytorycznie, na bardzo wysokim poziomie, ale również bez takiego poczucia „dobrze, ale co dalej?”, postanowiłem, że trzeba przede wszystkim ustalić kwestie czasowe. Sądzę, że dwa miesiące to byłby mniej więcej dobry okres na to, żebyśmy się zapoznali z materiałem, który nam udostępni pan profesor. Z drugiej strony dziękuję bardzo za deklarację pana senatora Andrzejewskiego, a ten materiał, który pan senator Andrzejewski nam przedstawił, myślę, że prześlemy również do biura rzecznika. I pracując nad tym materiałem, moglibyśmy w okresie mniej więcej dwóch miesięcy...

Zwracam się do członków komisji: czy to jest wystarczający czas, żebyśmy mniej więcej w tym okresie – już bezpośrednio z panem profesorem uzgodnię termin kolejnego spotkania – na takim spotkaniu pokusili się o próbę znalezienia jakichś bardziej skonkretyzowanych propozycji rozwiązań, które moglibyśmy powoli ubierać w ścieżkę legislacyjną? Oczywiście proszę również kolegów o to, abyśmy wszyscy pracowali podczas swoich wszystkich, że tak powiem, rodzajów działalności nad wypracowywaniem woli politycznej, bo ona jest bardzo ważna.

Bardzo podoba mi się ta koncepcja roli parlamentu, że głównie podejmuje on decyzje polityczne i sprawuje kontrolę nad władzą wykonawczą. Podoba mi się pomysł, żeby dla zrównoważenia tej władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej wprowadzić ciało na wzór Rady Legislacyjnej przy Radzie Ministrów, które funkcjonowałoby przy parlamencie. To są najcenniejsze, według mnie, zdobycze dzisiejszego spotkania. Bardzo serdecznie panu profesorowi chciałbym za nie podziękować.

Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz Kochanowski:

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, chciałbym powiedzieć, że do dwóch miesięcy przedstawimy projekt takiego ciała, ustawy o radzie stanu.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Jeszcze raz dziękuję gościom i wszystkim państwu za udział. Dziękuję.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 18)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851