



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(643)

96. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 13 marca 2007 r.

VI kadencja

Porządek obrad:

1. Rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej ustawy o tworzeniu prawa.

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Janusz Gałkowski)

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Witam wszystkich panów senatorów; witam przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu, pana posła Wojciecha Szaramę; witam dyrektora Biura Legislacyjnego Senatu, pana Romana Kapelińskiego oraz pana Marcina Jabłońskiego z Polskiej Agencji Prasowej.

Proszę państwa, ponieważ mamy się dzisiaj zająć rozważeniem możliwości przystąpienia do prac nad projektem ustawy o zasadach tworzenia prawa, tytułem wstępu powiem, co mnie zainspirowało, żeby rozpocząć w komisji taką pracę.

Otóż byłem na konferencji zorganizowanej przez Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, na której był omawiany kodeks rzetelnych praktyk legislacyjnych. Materiały, o które się postarałem i państwu dostarczyłem, czyli prawno-porównawcze, analityczne, ściśle wiążą się z tym, co usłyszeliśmy z panem posłem Szaramą na posiedzeniu Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów w listopadzie 2005 r., na której pani profesor Wronkowska również poddała krytycznej analizie stan naszej legislacji.

Proszę państwa, podczas tej konferencji w Instytucie Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym usłyszałem bardzo ważne stwierdzenie, iż podstawowym obowiązkiem posłów każdej frakcji rządzącej, niezależnie od kraju, jest popieranie projektów rządowych i dbanie o to, aby zmiany legislacyjne, które się proponuje, były uzgadniane z rządem. Bo najgorsze, co może być, to rozbijanie przez różnych posłów frakcji rządzącej projektów ustaw wprowadzanych przez rząd, który odpowiada za pewną strategię.

To jest tylko jeden z aspektów, który dał impuls – uwzględniając te wszystkie materiały, którymi dysponujemy i doświadczenia z kilkunastu lat parlamentaryzmu Polski niepodległej oraz patrząc w kategoriach strategicznych, długofalowych – żeby doprowadzić do sytuacji, w której proces legislacyjny będzie bardziej uporządkowany, będzie oparty na określonych zasadach. Oczywiście materiały, którymi dysponujemy, nie nadają się jeszcze do tego, żeby je nazwać jakimś zarysem projektu ustawy, ale chciałbym, abyśmy: po pierwsze, podyskutowali nad tym, czy jest celowe rozpoczęcie tych prac; po drugie, zastanowili się, które z rozwiązań opisanych jako prawno-porównawcze – brytyjskie, irlandzkie czy norweskie – mogłyby być przydatne w naszej rzeczywistości.

Zapraszając państwa do rozmowy na ten temat, do pracy w komisji, napisałem, że filarami systemu tworzenia prawa powinno być kilka punktów, które macie państwo

wymienione na piśmie. Powiem tylko, że jednym z najważniejszych dla mnie jest ocena wpływu regulacji wraz z okresową obligatoryjną oceną skutków regulacji. Tak się bowiem dzieje, że o ile wpływ regulacji jest często pewną hipotezą i niekiedy jest ona sprowadzana do bardzo krótkich ogólników, chociaż zdarza się czasem, że jest bardziej rozbudowana, o tyle ocena skutków regulacji, w moim przekonaniu, bywa zaniechana, wręcz pomijana jako zbyt techniczna. Nie usuwa się w ten sposób rozwiązań, które zostały wprowadzone niepotrzebnie i powodują negatywne skutki. Na to wszystko nakłada się jeszcze wpływ Trybunału Konstytucyjnego, który częstokroć, usuwając rozwiązania niepoprawne z punktu widzenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stara się porządkować ten system prawa, ale system skargi konstytucyjnej powoduje, że usunąć można tylko te regulacje, które znajdują się w trybie skargi pod obradami Trybunału Konstytucyjnego. Proszę państwa, tyle tytułem wstępu.

Bardzo proszę, czy państwo w ogóle widzicie potrzebę rozpoczęcia takich prac i czy uważacie, że pomogłoby to w poprawie jakości prawa, które parlament stanowi?

Bardzo proszę, pan senator Andrzejewski.

Senator Piotr Andrzejewski:

Problem nie jest nowy. Przewodniczący Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, nieżyjący już Tadeusz Zieliński, w pierwszej kadencji Senatu i ostatniej kadencji kontraktowego Sejmu podnosił ten problem. I on wraca niejako rykoszetem, dlatego że stanowione prawo jest coraz bardziej incydentalne, coraz bardziej zaplątane w doraźne potrzeby władzy wykonawczej i załatwianie doraźnych spraw przez władzę ustawodawczą. System prawny jest systematycznie psuty. Dotyczy to nie tylko aktów incydentalnych, które być może w tym zakresie powinny być właśnie tak regulowane, lecz także podstawowych kodeksów: kodeksu cywilnego, kodeksu karnego, kodeksów postępowania. Liczba nowelizacji tych kodeksów, podobnie jak prawa podatkowego, jest deprymująca. Wydaje mi się, że żadna regulacja prawna nie naprawi obyczajów i nie spowoduje, że upadnie metoda, którą się przeprowadza legislacja.

Zasady tworzenia prawa są zbliżone do rygorów norm obyczajowych, norm zwyczajowych i pewnej dyscypliny, którą musi zachować zarówno władza ustawodawcza, jak i wykonawcza. Na brak tej dyscypliny mogą sobie co prawda pozwolić inne podmioty uprawnione, inicjujące proces legislacyjny, ale ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza w zasadzie nie powinna sobie na to pozwalać.

Bardzo dziękuję panu przewodniczącemu za wywołanie tego tematu właśnie w Senacie, dlatego że rząd jest sprzężony z Sejmem. Zawsze tak było, jest i pewnie będzie przy podziale funkcji między Sejmem i Senatem, że Sejm i rząd będą sprzężone w załatwianiu doraźnych spraw i zaspokajaniu swoich potrzeb politycznych. Senat natomiast jako Izba rozważa, rozsądka, i to nie jest zwrot grzecznościowy, lecz rzeczywiste odzwierciedlenie funkcji Senatu, dbając o system prawny, zakres tworzenia prawa, powinien te kwestie rozważać. Jest tylko problem, czy i w jakim zakresie te przepisy mają być kazuistyczne. Czy ma to być regulacja na kształt normy szczegółowej, nakładająca kaganiec na wszystkie organy uchwalające prawo i cały proces legislacyjny? Czy też trzeba się tutaj ograniczyć do pewnych norm, mających kryterium, które nie powinno być przekraczane i musi być dosyć rygorystyczne, żeby później stało się dyrektywą dla Trybunału Konstytucyjnego? Właśnie w tej chwili Trybunał Konstytucyjny zajmuje się zarzutem nierzetelności legislacji albo jej nieadekwatności do spójności

systemowej i wagi skutków, które wynikają z tej legislacji dla przestrzegania zasad konstytucyjnych i wzorców poprawnej legislacji. Czy mamy uchwalić coś, co będzie nie tylko uznaniowo oceniane przez Trybunał Konstytucyjny, ale na poziomie legislacji będzie już tworzyć pośredni etap norm bezwzględnie obowiązujących, których przekroczenie będzie skutkowało zarzutem naruszenia zasad przyzwoitej legislacji. Problem jest otwarty, dyskusję należy zacząć, ale mam wątpliwości, czy można jedną formułą coś przekreślić.

Bardzo dziękuję panu przewodniczącemu za to, że wywołał ten temat, bo niewątpliwie, czy skończy się to legislacją teraz, czy za jakiś czas, na pewno ta sprawa powinna być podnoszona, żeby zapobiec stopniowemu psuciu państwa i psuciu prawa, które się odbywa z kadencji na kadencję. I nie waham się o tym mówić, mając doświadczenie z paru kadencji.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan senator Bentkowski.

Senator Aleksander Bentkowski:

Szanowni Państwo, przede wszystkim chciałbym pogratulować panu przewodniczącemu, że zdecydował się poruszyć ten temat. Prawdę powiedziawszy, od siedemnastu lat, odkąd jestem w parlamencie, z niewielkimi przerwami, ten problem ustawicznie się pojawiał i nikomu nie udało się doprowadzić do jego ustawowego rozwiązania. Jest to czy raczej byłaby niezwykle trudna ustawa, zaliczając się do systemu ustaw typu konstytucyjnego, ponieważ ingerowałyby w takie dziedziny, jak uprawnienia Sejmu, Senatu, Rady Ministrów, oczywiście wszystko w ramach i w granicach określanych przez konstytucję. Niemniej, jeżeli mielibyśmy taką ustawę uchylać, trzeba by to zrobić w tym roku, ponieważ trudne ustawy Sejm, koalicja rządowa może uchylać w pierwszych dwóch latach rządzenia. W połowie okresu kadencji coraz trudniej podejmować kontrowersyjne ustawy.

Przechodzę teraz do spraw czysto merytorycznych. Wszystkie grzechy wymienione w tym bogatym opracowaniu są powszechnie znane, z czego zdają sobie sprawę i parlamentarzyści, i pracownicy, i rząd, jakkolwiek by on był, jak również legislatorzy, prawnicy zajmujący się konstytucyjnym prawem państwowym. Tak więc jest tylko kwestia, w jaki sposób można te błędy wykluczyć, ograniczyć. No chociażby pierwszy, podnoszona tutaj sprawa zbyt łatwości tworzenia przez parlament projektów ustawodawczych, czyli zasypywania parlamentu projektami ustaw autorstwa jednej czy dwóch osób; bez trudu pod ich propozycją znajdzie się podpis kilkunastu kolejnych osób i w efekcie staje się to projektem ustawy. W Senacie jest odwrotna sytuacja, mamy tak potężne bariery, że wychodzą stąd akty prawne w moim przekonaniu nadmiernie obciążone postępowaniem legislacyjnym, ale z pewnością zawierające mniej błędów niż w przypadku projektów poselskich.

Czy ta ustawa mogłaby ograniczyć prawo posłów do inicjatywy ustawodawczej? No mogłaby, na przykład, wprowadzić wymóg zgromadzenia większej liczby podpisów posłów, bo konstytucja nie mówi o piętnastu podpisach. I mogłaby wprowadzić ta ustawa pewne ograniczenia, zarówno w Senacie, jak i w Sejmie, w zgłaszaniu

poprawek. Łatwość zgłaszania poprawek jest, w moim przekonaniu, zbyt duża. Pamiętam, że takie ograniczenie wprowadziliśmy w pracach konstytucyjnych, pan senator Andrzejewski też pamięta. Trzeba było zebrać co najmniej pięć podpisów, żeby zgłosić poprawkę. Było to nieduże ograniczenie, ale jednak ograniczenie. Pięciu posłów musiało się podpisać czy pięciu parlamentarzystów pracujących w komisji konstytucyjnej, która składała się z posłów i senatorów, ażeby można było zgłosić poprawkę. Taką zasadę można by wprowadzić do Regulaminu Sejmu, co w jakimś stopniu, chociaż niewielkim, ograniczyłoby takie postępowanie.

Proszę państwa, to, o czym powiedział pan przewodniczący, to jest kwestia tak zwanych projektów rządowych. Swego czasu, jeszcze w Sejmie kontraktowym, bardzo poważnie rozważano rozwiązanie, jakie wprowadził marszałek Piłsudski. Wtedy zmieniano konstytucję i wszystko można było zrobić. Społeczeństwo darzyło ten Sejm kontraktowy olbrzymim zaufaniem. Wszystkie bardzo kluczowe zmiany były uchwalane w miarę szybko i sprawnie. Rozważano wówczas możliwość nadania rządowi prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustaw, a Sejm miał mieć możliwość uchylania tych rozporządzeń. Z tego się wycofano z błędnego bardzo powodu. Uznano, że jest to niebezpieczne, bo cała odpowiedzialność za tworzenie prawa spadałaby na rząd, a ten nie był skory do przyjęcia na siebie takiej odpowiedzialności.

Wydaje mi się, że projekty ustaw rządu powinny być przyjmowane praktycznie bez poprawek, ewentualnie powinny być one wprowadzane tylko w przypadku błędów merytorycznych, co jest oczywiste.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Pan senator Andrzejewski podpowiada mi dobry przykład pracy nad prawem farmaceutycznym. Prawdę powiedziawszy, czy ci biedni posłowie czy senatorowie znają się na tym prawie? Nie i dlatego przyjęto tę ustawę bez poprawek, ona sobie działa i nikt z tego powodu nie ma większych problemów.

Trzeba pamiętać, że obecnie jest taki nonsens w naszej legislacji: ustawa wniesiona z inicjatywy rządu jest tak zmieniana w trakcie prac sejmowych, że rząd w ogóle nie może jej poznać i, co najgorsze, także jej wycofać. Można to zmienić, nawet w Regulaminie Sejmu, wprowadzić pewne ograniczenia, które by dyscyplinowały posłów w zakresie wprowadzania takich bardzo dużych zmian.

Senator Piotr Andrzejewski:

Bardzo ciekawy problem źródeł prawa, korygowania regulacji regulaminowych.
(Senator Aleksander Bentkowski: Właśnie, właśnie.)

Jako przewodniczący komisji regulaminowej ogromnie dziękuję panu ministrowi za zwrócenie na to uwagi.

Senator Aleksander Bentkowski:

Dobrze, że pan senator przyznał, jak olbrzymie znaczenie w tworzeniu prawa mają właśnie Regulamin Sejmu czy Regulamin Senatu. Jest to takie nieźródłowe prawo, ale jednak wpływające na tworzenie źródeł prawa.

Jednak w ten sposób zmierzamy do samoograniczenia Sejmu czy Senatu. I jeżeli takie decyzje mają być podejmowane, trzeba to zrobić jak najszybciej, bo natychmiast rozpęta się szalona walka prasowa, będą zarzuty prasowe, że ograniczamy demokrację,

ograniczamy prawo posłów do wpływania na legislację. Oczywiście to jest czysta demagogia, bo nie na tym rzecz polega. Gdybyśmy tak naprawdę ograniczali prawa posłów i senatorów, musielibyśmy zastanowić się, czy w ogóle Sejm i Senat powinny w tak dużym zakresie tworzyć prawo.

W tych wszystkich opracowaniach bardzo mocno podkreśla się konieczność powołania instytucji tworzącej prawo, czegoś na kształt Rady Legislacyjnej, ale z dużo większymi uprawnieniami. Ona by po prostu przygotowywała akty prawne i koordynowała ich tworzenie w poszczególnych resortach. Mało tego, opiniowałaby je i nadała im ostateczny kształt. I dopiero takie akty prawne byłyby przyjmowane, przedkładane rządowi, a następnie parlamentowi.

Pamiętam, że zaraz po wojnie było w Polsce takie ministerstwo, które stworzono tylko do pisania ustaw, i przez krótki czas ono sobie istniało. W II Rzeczypospolitej tworzone prawo na podstawie rozporządzeń i w wielu wypadkach ono było bardzo dobre, skuteczne, dotrwało nawet do naszych czasów. Na przykład nasz kodeks karny był uznany za jeden z najlepszych w Europie. Napisało go pięciu wybitnych prawników – trzech profesorów i dwóch wybitnych praktyków. Ten kodeks karny miał bardzo, bardzo wysoką notę i został wprowadzony rozporządzeniem bez dyskusji parlamentarnej.

W tych opracowaniach jest właściwie coś, z czym trudno mi się zgodzić. Niestety wszyscy mówią o tym, i jest to nągminnie podkreślane, że zachodzi konieczność przeprowadzania szerokich konsultacji przy tworzeniu prawa. Proszę państwa, wiem, że to się dobrze czyta, że to jest dobrze odbierane, ale proszę mi powiedzieć, w jaki sposób można prowadzić szerokie konsultacje społeczne – podkreślam, że nie chodzi o konsultacje ze związkami – rozwijać formy konsultacji i negocjacji społecznych przy tworzeniu prawa. Przecież na takiej zasadzie to każdą ustawę będziemy tworzyli przez kilka lat i oczywiście nigdy nie dojdziemy do jakiegokolwiek jednolitego rozstrzygnięcia, bo zawsze będzie mnóstwo zastrzeżeń. W jaki sposób można, na przykład, tworzyć na podstawie społecznych konsultacji prawo karne? Prędzej już podatkowe czy finansowe, ale nie takie prawo, które wymaga pewnych decyzji niepodlegających konsultacjom społecznym. Gdybyśmy konsultowali społecznie prawo karne, to wprowadzilibyśmy do kodeksu karnego karę śmierci. A jak można dyskutować społecznie na przykład nad kwestią aborcji? Jeden z hierarchów Kościoła powiedział, że byłoby to coś najgorszego, gdybyśmy tę kwestię poddali pod dyskusję, pod referendum społeczne. A są takie sugestie: diskutujmy społecznie, wypracujmy prawo na zasadzie konsensusu społecznego. Granic miasta nie można poszerzyć o połowę gminy, bo w życiu nie wypracuje się konsensusu społecznego, a my chcemy tworzyć prawo, które ma obowiązywać w Polsce. Zróbmy, na przykład, konsultacje społeczne na temat budowy autostrad i szanowania parków narodowych czy też na temat Natury 2000, to szybko się przekonamy, że przez następne dwadzieścia lat nie wybudujemy w Polsce ani jednego kilometra autostrady.

Na pewno od konsultacji nie należy uciekać, ale trzeba je ograniczyć do związków zawodowych, do określonych korporacji, nie mogą to być społeczne konsultacje. Jeżeli będziemy tworzyć ustawę, która ściśle będzie dotyczyła, trzymajmy się naszego zawodu, radców prawnych czy adwokatów, to trudno nam będzie dyskutować na ten temat z rzemieślnikami. Oni na pewno powiedzą, że wszystko, co się proponuje, zmierza do ograniczenia dostępu do adwokata czy do radcy prawnego. Tak więc, w moim przekonaniu, te konsultacje społeczne trzeba zupełnie inaczej rozumieć, jeżeli poważnie mamy pracować nad tą ustawą.

I jak podkreślił pan przewodniczący, powinno być utworzone biuro, które będzie badało skuteczność danej legislacji, czyli jej efektywność. Byłoby to z pewnością bardzo przydatne, bo w efekcie weryfikowano by pracę parlamentu. De facto robi się to, bo skuteczność prawa karnego w bardzo prosty sposób określa się badaniem, czyli sprawdza się, czy zakres przestępczości poszczególnych czynów przestępnych się zmniejsza, czy też zwiększa. Każda ustawa dotycząca prawa podatkowego, prawa finansowego jest weryfikowana najróżniejszymi statystykami, które przecież są robione na bieżąco. Nie bardzo sobie wyobrażam jednak badanie skuteczności zmian w kodeksie cywilnym, poza szczególnymi instytucjami, gdzie można to ewentualnie rozważyć.

Reasumując, chciałbym zachęcić panów, żeby przewodniczący Gałkowski nie ustawał w realizacji tegoż zamierzenia, żeby jednak spróbować opracować taką ustawę. Oczywiście, bardzo dobrze, że jest tu pan przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu, bo taką ustawę należy robić wspólnie, żeby nie była potem wywracana i przewracana w Sejmie. Ona powinna być opracowana na tyle doskonale, żeby parlament nie wprowadzał nadzwyczajnych zmian. No i trzeba to robić szybko.

Teraz zastanawiam się, kto mógłby przygotować projekt takiej ustawy. Mam taką propozycję. Ponieważ Rada Legislacyjna przygotowała nam najbogatszy materiał, dała najwięcej wskazówek i wręcz zaleceń, co ta nowa ustawa powinna zawierać, chciałbym zapytać, czy nie moglibyśmy zwrócić się do niej o opracowanie, nawet już nie założeń, ale projektu takiej ustawy. Oczywiście byłby to tylko projekt, nad którym moglibyśmy spokojnie pracować. I byłby to już materiał legislacyjny, a nie tezy, które są zawarte w tym bogatym opracowaniu. Moglibyśmy podjąć decyzję, czy w ogóle jesteśmy w stanie zmierzyć się z takim projektem i stwierdzić, czy proponowane zmiany mają szansę być przeforsowane przez parlament oraz czy one rzeczywiście będą stanowić nie tyle gwarancję, ile przynajmniej zabezpieczenie dla tworzenia lepszego prawa. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Bardzo dziękuję za wystąpienie.

Bardzo proszę, zgłasza się pan senator Andrzejewski.

Senator Piotr Andrzejewski:

Zgadzam się z tym, co powiedział pan senator, pan minister Bentkowski. Chciałbym tylko powiedzieć, że zanim doświadczenie legislacji europejskiej zrealizowało się w największym knocie europejskiej myśli prawniczej, jaką jest projekt traktatu tak zwanego konstytucyjnego, przeszło różne etapy. Jednym z nich, i należy to przyjąć za pewien wzorzec, jest to, co zrobił w konstytucjach oktrojowanych Napoleon Bonaparte, między innymi wprowadził konstytucję Księstwa Warszawskiego, czy też jeżeli chodzi o Saksonię. Tam, gdzie posuwały się wojska rewolucji francuskiej, a później cesarstwa, z góry była narzucana regulacja prawna według doktryny, której nie wymyślił sam Napoleon Bonaparte, ale była ona dla niego wybrana przez zespół prawników wywodzący się jeszcze z *ancient régime'u* i bardzo dobrze przygotowana merytorycznie. Mianowicie w konstytucjach oktrojowanych władza ustawodawcza dostawała projekt aktu prawnego i mogła go albo przyjąć albo powiedzieć, czego sobie w nim życzy. I z jej życzeniami wracało to do tej rady legislacyjnej, która systemowo

to opracowywała. Nie było takiego legislacyjnego koncertu życzeń reprezentantów narodu, jaki mamy dzisiaj, co powoduje takie zachwaszczenie dziedziny, która musi podlegać zasadom, jakim podlega każdy system prawny. Zawsze mówimy o zupełności, komplementarności i niesprzeczności. I jeżeli o tym się zapomni, tworząc jakikolwiek akt prawny, zawsze to będzie złe prawo.

I dlatego byłby wskazany powrót do tego, co proponował obywatelski projekt konstytucji, projekt NSZZ „Solidarność” i ugrupowań centroprawicowych, poparty przez około półtora miliona obywateli, którzy złożyli pod nim podpisy. Przewidywał on powrót do dwóch rang ustaw, które jako przesłankę miały inne kworum do jego uchwalenia, mianowicie ustaw ustrojowych i ustaw zwykłych. I wreszcie, trudno jest mówić o rozporządzeniach w systemie źródeł prawa, bo dzisiaj one mają już zupełnie inne konotacje jako akt podustawowy, ale w każdym razie projekt konstytucji przewidywał też powrót do dekretu prezydenta, który jednolicie kształtowałby pewną dziedzinę stosunków prawnych i ustawy byłyby zatwierdzane lub nie, przez Sejm, może i przez Senat w ramach dwuizbowości. I wtedy już nie byłoby możliwości takiego sztukowania ich i łatania na wszelkie możliwe sposoby. To jest kwestia, która również jest warta rozważenia, jak mi się wydaje.

Dzisiaj musimy pamiętać, przystępując do dyskusji nad ustawą o tworzeniu prawa, że mamy bardzo ścisły gorset konstytucyjny. I trzeba się zastanowić, czy mamy to robić tylko za pomocą regulaminów, i wtedy to będzie taka kosmetyka prawna, czy powinniśmy zwrócić się do prezydenta. Moim zdaniem, z Kancelarii Prezydenta – jeżeli ona jest w stanie temu sprostać, a tego nie wiemy – powinna, ponad doraźnymi interesami politycznymi, wyjść jakaś inicjatywa, zmiany konstytucji, przede wszystkim w zakresie podstawowym, odnośnie katalogu i hierarchii źródeł prawa. I powinno to pójść w kierunku, który przyjął obywatelski projekt konstytucji, zresztą proponowany przeze mnie jako wniosek mniejszości, a nieprzyjęty przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego.

I dzisiaj widać, że to obywatelskie doświadczenie NSZZ „Solidarność” i ugrupowań centroprawicowych jest propozycją wartą rozważenia. Osobiście byłem i jestem za tym, żeby te akty, które wymagają spójności systemowej, były z odpowiedzialnością formułowane właśnie na tej zasadzie, na jakiej opierała się propozycja napoleońska czy też propozycja tworzenia prawa przez jeden ośrodek, bardzo mocny, jakim jest na przykład prezydent. Później oczywiście musi to być zatwierdzone albo odrzucone przez władzę ustawodawczą. I dzięki temu unikamy tego incydentalnego łatania, dłubania i psucia systemu. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan poseł Szarama.

Poseł Wojciech Szarama:

Panie Senatorze, skąd pan ma pewność, że ustawy wychodzące spod ręki prawników prezydenckich będą dobre i nie będą obciążone wadami?

(*Senator Piotr Andrzejewski: Nie mam żadnej pewności, to tylko hipoteza, ale ona może się nie sprawdzić.*)

Na pewno byłyby to akty prawne spójne, bo realizowałyby pewną myśl polityczną jednego ośrodka władzy, to jest niewątpliwe. Prawnicy mają jednak to do siebie, że przy tworzeniu każdej ustawy sprzecząją się między sobą, jedni profesorowie wydają takie opinie, inni wydają inne i zwykle dopiero czas pokazuje, kto miał rację.

Na podstawie doświadczeń i informacji z posiedzenia Rady Legislacyjnej oraz po przejrzeniu jeszcze raz tego materiału chciałbym powiedzieć, że Rada Legislacyjna, podobnie jak zresztą panowie, podkreślała, że jest nadmiar regulacji prawnych. Pytałem tam i teraz też zapytam, które z aktów prawnych ostatnio podjętych są niepotrzebne. Ile jest takich aktów: 2%, 3% czy 10%? Bo ja myślę, że państwo mogą podać jednostkowe przypadki.

Senator Jarosław Chmielewski:

To zależy, jakiej wagi. Znam ustawę, która jest kompletnym bublek prawnym, to jest ustawa dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego. Ona wyrządziła wręcz realne szkody. To są przykłady niedoskonałego systemu...

Posel Wojciech Szarama:

Proszę pana, całkowicie pan nie ma racji, mówiąc, że ta ustawa jest bublek prawnym.

(Senator Jarosław Chmielewski: Mam stuprocentową rację.)

A wie pan, dlaczego to panu powiedziałem? Bo kto ma dokonać wyboru, który z nas ma rację?

(Senator Jarosław Chmielewski: Wie pan, ja ją oceniam...)

Proszę pana, nie przekonujmy się nawzajem. Kto ma powiedzieć, kto ma rację?

(Senator Jarosław Chmielewski: Proszę pana, rację mają odbiorcy tej ustawy, którzy po prostu... Przepraszam za spóźnienie, ale LOT nie lata za szybko. Tak wszedłem może w zdanie z tym partnerstwem publiczno-prywatnym, ale śledziłem tę ustawę od samego początku, odkąd ona powstawała.)

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Mam prośbę, żeby nie wchodzić komuś w zdanie. Może pan poseł Szarama, który jest przewodniczącym sejmowej Komisji Ustawodawczej, dokończy swoją wypowiedź.

(Senator Jarosław Chmielewski: Pan poseł pytał o akt prawny, który jest naszym zdaniem niepotrzebny.)

Poczekajmy, każdy z nas będzie miał prawo odpowiedzieć na pytania zadane przez pana przewodniczącego.

Bardzo proszę kontynuować, Panie Pośle.

Posel Wojciech Szarama:

W żaden sposób nie jestem skonfundowany wejściem pana senatora, dlatego że zadałem mu konkretne pytanie, kto ma to rozstrzygnąć. Bo przebieg prac nad tą ustawą był taki: to nie był projekt poselski, to był projekt rządowy, który przeszedł całą drogę

legislacyjną w Sejmie i w Senacie, Panie Senatorze. Pan mówi, że to jest złe, a ja mówię, że to jest dobre. Nie będziemy dzisiaj oceniać konkretnych projektów ustaw, ewentualnie możemy się nimi posiłkować jako pewnymi przykładami. Pan powiedział, że to jest bubel prawny, a ja zapytałem, które ustawy są niepotrzebne. Czy pan uważa, że ta ustawa była niepotrzebna?

(Senator Jarosław Chmielewski: Na pewno tak, ale...)

Na pewno tak, dobrze. I teraz będę kontynuował, bo sprawa jest jasna, pan uważa po prostu, że ta ustawa była niepotrzebna.

(Senator Jarosław Chmielewski: Oczywiście, znajdzie pan argumenty, że w jakimś sensie była przydatna.)

A teraz chciałbym kontynuować.

Ta ustawa, tak samo jak wiele kontrowersyjnych ustaw, jest realizacją pewnego programu politycznego, który uzyskał poparcie określonej liczby wyborców i jest po prostu realizacją ich woli oraz części społeczeństwa. Są ustawy bardzo kontrowersyjne, wymienię chociażby dwie: ustawa lustracyjna, nad którą Senat i Sejm tyle pracowały i tyle było kontrowersji, czy też wchodząca w życie ustawa o sądach dwudziestoczterogodzinnych, w cudzysłowie, bo one będą działały przez co najmniej siedemdziesiąt dwie godziny itd., itd. I gdybyśmy spełnili te życzenia Rady Legislacyjnej, Panie Senatorze, przyjmując państwa postulaty, te ustawy nie weszłyby w życie w tej kadencji.

(Głos z sali: To jest prawdopodobne.)

To jest prawdopodobne, bo ten spór, w który włączają się autorytety naukowe, wybitni karniści, wybitni konstytucjonaliści itd., może trwać latami. A jest potrzeba podejmowania pewnych decyzji i z punktu widzenia większości rządowej, i prezydenta. To są ważne ustawy, które zapewniają porządek społeczny i realizują pewien program, niezrealizowany w Polsce przez kilkanaście lat, chociaż obiecywany przez inne rządy. Te ustawy nie są idealne, każdy z nas to wie. Ustawa lustracyjna jest wynikiem pewnego kompromisu i jest ona potępiana zarówno przez twarde zwolenników lustracji, jak i jej przeciwników. Najprzeróżniejsze mechanizmy są krytykowane, ale dopiero czas pokaże, które są rzeczywiście złe, które są niezyciowe i trzeba będzie przeprowadzać kolejną nowelizację. Jeśli się okaże, że coś źle funkcjonuje, to ta nowelizacja powinna być zrobiona jak najszybciej i nie powinniśmy się oglądać na postulat stabilności prawa. Nawiązując do przykładów, które pan podał, chciałbym powiedzieć, że gdybyśmy na tym się zatrzymali, to kodeks Napoleoński obowiązywałby do dzisiaj. To był wspaniały akt prawny, podobnie jak przedwojenny kodeks handlowy czy kodeks karny. To są wspaniałe akty prawne, zawsze podawane na wykładach za przykład dobrego prawa, ale życie spowodowało, że musieliśmy te kodeksy zmienić i wszyscy z tym się zgadzają.

Konkludując, żeby nie przedłużać, chciałbym powiedzieć, że to jest wspaniały materiał do olbrzymiej dyskusji. Oczywiście dobrze, że Komisja Ustawodawcza Senatu będzie pracowała nad wprowadzeniem takich rozwiązań systemowych, które spowodują, że będzie tworzone nowe prawo. Popieram tę ideę, ale chciałbym prosić, żebyśmy nie szukali łatwych rozwiązań... To znaczy, trzeba szukać rozwiązań jak najłatwiejszych, jak najprostszych, żeby to prawo było przejrzyste, żeby ono było przez wszystkich akceptowane, ale prosiłbym, sugerowałbym, żeby krytyka tego, co jest obecnie, była jednak nieco bardziej wyrozumiała, stonowana.

I dlatego nie uważam, że w tej kadencji prowadzimy politykę, która psuje prawo, która psuje państwo. Wiele rzeczy nam nie wychodzi w tej dziedzinie prawa, ale taka gene-

ralna ocena jest, moim zdaniem, trochę krzywdząca. Szukajmy dobrych rozwiązań, ale zadowolimy się z tą całkowitą krytyką, aż je znajdziemy. Bo na razie takich prostych, szybkich rozwiązań, dotyczących stanowienia dobrego prawa, bardzo dobrego prawa w Polsce, ja nie widzę. Oczekiwania społeczne są takie, żeby pewne zmiany następowały bardzo szybko.

I stąd, między innymi, wzięła się ta komisja do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z realizacją programu „Solidarne państwo”. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że ta komisja, która będzie dążyła do szybkiego przyjmowania ustaw, może przyczynić się do tego, że będą popełniane błędy. Mam nadzieję, że one będą korygowane właśnie w Senacie. Oczekiwanie będzie takie, żeby te akty prawne z pakietu „Solidarne Państwo” przyjmować jak najszybciej. I staniecie tutaj państwo przed takim dylematem, przed jakim stoją posłowie: czy ważyć każde słowo, czy przyjmować, bo na zastanowienie się nad aktem prawnym, na przyjęcie dobrego aktu prawnego, jest potrzebny czas, jest potrzebna pewna refleksja. W przypadku większości ustaw, w których popełniono błędy, tego czasu nie było, ale nie było go dlatego, że takie były decyzje polityczne.

Teraz parę uwag takich technicznych. Chciałbym powiedzieć, że projekty poselskie to jest margines wszystkich projektów przyjmowanych przez Sejm i Senat. Projektów poselskich jest naprawdę niewiele, a bardzo często zdarza się, że one przygotowane są z inicjatywy rządu, że to są projekty polityczne, które są opracowane przez instytucje rządowe.

Poprawki i możliwość ich zgłaszania. To już uległo zmianie, bo Regulamin Sejmu się zmienił i w tej chwili możliwość wnoszenia poprawek przez posłów jest bardzo ograniczona. Musi być piętnastu posłów lub klub poselski. Podnoszenie tego progu może doprowadzić do sytuacji, w której klub poselski nie będzie mógł złożyć poprawki.

(Głos z sali: A koło?)

Koło już w tej chwili nie może jej złożyć, bo musi być piętnastu posłów. Tak więc musimy właśnie to wyważyć, zastanowić się, czy nie zamkniemy posłom drogi do wnoszenia poprawek.

Jeśli chodzi o wnoszenie tych poprawek i przyjmowanie projektów rządowych, jestem jak najbardziej za, ale trzeba pamiętać, że doprowadzenie do takiej sytuacji, w której opozycja będzie miała ograniczone prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw jest, niestety, w tej chwili niezgodne z konstytucją i Trybunał Konstytucyjny na pewno by to zakwestionował.

Jeśli chodzi o dekrety, to jest ciekawy pomysł, rzeczywiście, bo to jest, moim zdaniem, realny pomysł na zmianę stanowienia prawa w Polsce. Teoretycznie mogłoby ono zostać ulepszone, z tym że powstaje pytanie, które na początku postawiłem, jakie mamy gwarancje, że ci prawnicy nie będą popełniać błędów. Ale zakładajmy, że będzie jeden ośrodek decyzyjny, że będzie to prostsze, że będzie to systemowo lepsze rozwiązanie. Uważam, że godny rozważenia jest projekt, żeby akty prawne, nie o znaczeniu podstawowym, proponował prezydent, Sejm ewentualnie miałby prawo weta, ale nie wnosiłby do nich poprawek. To jest rozwiązanie systemowe, które znamy z historii. Czy ono było takie dobre, Panie Senatorze? Byli również zagorzali krytycy tego systemu, prawda? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Bardzo serdecznie dziękuję panu posłowi za bardzo ciekawą wypowiedź.

Czy pan senator Chmielewski chciałby się...
(*Senator Jarosław Chmielewski: Proszę bardzo.*)

To znaczy, ja nie namawiam.

(*Senator Jarosław Chmielewski: Z wielką przyjemnością...*)

Nie, nie, nie rozmawiamy o ustawie o partnerstwie publicznoprawnym, to był przykład, rozmawiamy o problemach ustawy dotyczącej zasad tworzenia prawa i poprawności procesu legislacyjnego.

Senator Jarosław Chmielewski:

Dobrze, tylko na jedną rzecz chciałbym zwrócić uwagę. Ja nie mówiłem, że to jest bubel od strony konstrukcji prawnej, tylko że po prostu rząd, który tworzył ten akt prawny, przygotowywał go w oderwaniu od rzeczywistości. Nie chodzi tu o postulaty dużych samorządów czy inwestorów, którzy chcieliby w tym trybie jakoś później funkcjonować. Rząd stworzył akt prawny, który tak jakby...

(*Brak nagrania*)

Senator Jarosław Chmielewski:

...zadaniowym dla samorządowców, na zasadzie szczegółowego omówienia, unormowania wszystkich kwestii. I tutaj jest coś, co moim zdaniem psuje tę legislację. Bo możemy wszystko pięknie zapisać, dobrze prawnie sformułować, ale w naszym systemie funkcjonuje ustawa, która praktycznie nie ma zastosowania, praktycznie wstrzymała wiele procesów inwestycyjnych.

Problem polega na tym, że tak jak nie widział tego poprzedni rząd, który tę ustawę „wyprodukował”, jeszcze rząd Marka Belki, tak nie widzi tego także obecny i nie poprawia błyskawicznie. Nie chcę wchodzić w ten temat, ale znam przykłady dużych inwestycji, które Polska straciła z tego powodu. Może nie tyle Polska, ile samorządy straciły, dlatego że ktoś stworzył akt prawny oderwany od rzeczywistości, zupełnie irracjonalny w polskim systemie prawnym.

Jak widzę, pan zna tę ustawę, ale kiedy się ją czyta, to dostrzega się, że tam jest...

(*Posel Wojciech Szarama: Panie Senatorze, mnie chodzi o technikę, natomiast...*)

No właśnie, technika może jest ładna...

(*Posel Wojciech Szarama: ...podmioty, które stworzyły tę ustawę i ją uchwały są doskonale znane.*)

Zgadza się, tylko że jeśli chodzi o legislację, nie może być takiego błędu. Ten akt prawny jest wręcz szkodliwy i problem tkwi nie w sformułowaniach, bo można powiedzieć, że te zapisy są niepotrzebne, że jest za dużo szczegółów, że zbędne jest rozpisywanie się, co ma zawierać jakaś tam, na przykład, analiza ryzyka czy analiza opłacalności. Jest to po prostu krępowanie odbiorcy tego przepisu. Problem jest w tym, że nie było żadnej koncepcji tej idei partnerstwa publiczno-prywatnego, żeby ją przełożyć na akt prawny. A jeżeli nie ma takiej koncepcji, po co to robić na siłę? Czy nie lepiej to zostawić, żeby tych przepisów prawnych było jak najmniej, żeby one nie krępowały? Bo dobrze wiemy, że i bez tej ustawy funkcjonuje przecież na rynku, a raczej

w prawie umowa wspólnego przedsięwzięcia, umowa spółki itd. Rozwiązań prawnych jest wystarczająco dużo, a więc ta ustawa jest w ogóle niepotrzebna. I może trzeba by zwrócić uwagę na to, żeby pewnymi aktami prawnymi nie psuć już nie tylko systemu legislacji, lecz także innych działów gospodarki.

Może to, co powiedziałem, jest oderwane od tego, o czym państwo tutaj mówiliście, no ale nie było mnie i bardzo za to przepraszam.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan senator Bentkowski.

Senator Aleksander Bentkowski:

Jeszcze do dwóch spraw się odniosę. Pierwsza to projekty rządowe. Wracam do tego, ponieważ uważam, że jest bardzo ważne, aby one były przyjmowane praktycznie w takiej wersji, w jakiej przedkłada je rząd. Jak pan się doskonale orientuje, tak naprawdę cały tryb prac nad ustawą określa Regulamin Sejmu i można ten regulamin w taki sposób zdyscyplinować, żeby ten tryb był szybszy i żeby nie było ingerencji w rozwiązanie, które proponuje rząd. Jest tak zwany tryb postępowań przyspieszonych, które muszą się skończyć w terminie, cała legislacja w ciągu jednego miesiąca, powiedzmy, i rząd czasem z tego korzysta, ale nie zawsze. Można też wprowadzić, i to jest tylko kwestia regulaminowa, zapis do regulaminu mówiący, że projekty rządowe są rozpatrywane w ciągu miesiąca.

Swego czasu sądy były bardzo oburzone, kiedy narzucało im się terminy rozpoznania spraw, ale przyzwyczały się, że w trybie wyborczym sąd musi rozpoznać sprawę w ciągu trzech dni. I rozpatruje, i świat się z tego powodu nie zawalił. Ten tryb sądów dwudziestoczterogodzinnych nie jest niczym nadzwyczajnym, i to się sprawdzi, bo to już było, funkcjonowało w PRL, dobrze się sprawdzało, tak że nie będzie z tym większych problemów.

Przyspieszanie prac nad projektami rządowymi można skutecznie osiągnąć przez wprowadzenie stosownej zmiany w regulaminach. Sugerowałbym, żeby państwo się zastanowili nad wprowadzeniem zmian, które pozwoliłyby rozwiązać ten problem.

I druga sprawa, zwracam się z nią do Biura Legislacyjnego Senatu. Mogę stwierdzić, bo mam możliwość porównania, że legislatorzy w Senacie są wyższej klasy niż w Sejmie. Może dlatego, że rzadziej się zmieniają, jak sądzę, mniej ich ubywa, bardziej się wdrażają w to, co robią. I teraz mam pytanie do państwa.

Jednym z postulatów, który Rada Legislacyjna podniosła, jest konieczność uznawania rozwiązań prawa wspólnotowego, konieczność ich uwzględnienia w prawie polskim, co wynika z faktu, że jesteśmy członkami Unii. A może byście panowie zrobili instrukcję wskazującą, które akty prawa Unii Europejskiej są bezwzględnie wiążące, a które tylko zalecają wprowadzenie takich czy innych rozwiązań do prawa polskiego? Jak państwo wiecie, tak zwanych unijnych źródeł prawa jest przynajmniej kilka, a jedno czy dwa muszą państwo stosować bezwzględnie i w tych aktach jest określony termin, w jakim mają być dokonane stosowne zmiany w prawie danego kraju członkowskiego Unii. Chodzi o to, jak inne rozwiązania unijne mają być stosowane. Może byście coś takiego opracowali, bo Rada Legislacyjna mówi, że powinno się sto-

sować całe prawo unijne bez mała. Na przykład Unia wydała dyrektywy dotyczące lustracji i one w ogóle nie są stosowane w naszym prawie. Inny przykład: było zalecenie dotyczące zmian w ekstradycji; nakazano wprowadzenie do naszego prawa określonych zmian, one zostały wprowadzone do prawa polskiego, ale inaczej niż Unia sobie zażyczyła. I zrobiono tak z całą świadomością, że jest to wbrew zaleceniu, że rozstrzygnięcie ma być wprowadzone do prawa polskiego bez zmian.

Tak więc, proszę bardzo, może państwo by spróbowali zrobić takie opracowanie. Byłoby ono, w moim przekonaniu, bardzo pomocne zarówno w naszych pracach, jak i w pracach Rady Legislacyjnej, która tego problemu w ogóle nie dostrzegła. Dziękuję.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Zanim oddam głos panu dyrektorowi Kapelińskiemu, pozwolę sobie przekazać parę uwag.

Może zacznę od tego, że jeszcze w okresie studiów, w okresie państwa komunistycznego de facto, właśnie wobec państwa totalitarnego wysuwano zarzuty, że ustawa o zasadach tworzenia prawa nigdy nie doczekała się uchwalenia, mimo projektów. Pozostawiono to w zasadzie pełnej swobodzie, właśnie dlatego, żeby uniknąć tworzenia pewnych ram. Widzę tu potrzebę nie tyle szczegółowych, bardzo kazuistycznych rozwiązań – pan senator Andrzejewski o to pytał – ile pewnych ram, w których powinna być osadzona w miarę dobrze procedura, żeby było wiadomo, jak postępować i żeby spełniać pewne minimalne standardy.

Ciekawy był pomysł utworzenia Rady Stanu, przedstawiony w ramach tej szerokiej dyskusji przez rzecznika praw obywatelskich Janusza Kochanowskiego. Wybiegając trochę do przodu i nawiązując do propozycji pana senatora Bentkowskiego, aby Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów przedstawiła taki zarys koncepcyjny projektu ustawy o zasadach tworzenia prawa, chciałbym przedstawić propozycję. Jeżeli podejmiemy dzisiaj uchwałę o rozpoczęciu prac nad tworzeniem tej ustawy, to na następne spotkanie moglibyśmy zaprosić przedstawiciela czy przewodniczącego tej Rady Legislacyjnej i rzecznika praw obywatelskich, a być może także prezesa Trybunału Konstytucyjnego, żeby już w szerszym gronie porozmawiać o pewnych założeniach merytorycznych.

Co do tych konsultacji społecznych, absolutnie się zgadzam, napisałem nawet takie hasło: Konsultacja z partnerami społecznymi, bowiem są ustawy, które wymagają konsultacji w szerszym zakresie, a są też takie, bardzo specjalistyczne, które wymagają konsultacji z bardzo ścisłym gronem ekspertów i w tym wypadku żadnych powszechnych konsultacji społecznych nie można sobie w ogóle wyobrazić. Bo dyskusja z ludźmi, którzy w ogóle nie znają materii ustawy, byłaby bezprzedmiotowa.

Skutki regulacji. Oczywiście, skutki regulacji powinny być głównie w zakresie prawa podatkowego, prawa gospodarczego, dotyczącego finansów państwa, ale są też skutki regulacji, przepisów również w innych różnych gałęziach prawa i wyrządzają one poważne, znaczące szkody albo są nie takie, jakie zakładano. Przykład kodeksu cywilnego, podany przez pana senatora, jest chyba najbardziej miarodajny. Rzeczywiście kodeks cywilny reguluje pewne zachowania głównie na zasadzie swobody umów i trudno w tym wypadku dokonywać bardzo szczegółowej oceny skutków regulacji.

Niemniej myślę o tym w kontekście usuwania błędów legislacyjnych, które się pojawiają, niekoniecznie wytkniętych przez Trybunał Konstytucyjny.

Jeśli chodzi o stabilność prawa, o której mówił pan poseł Szarama, to oczywiście można powiedzieć, że żyjemy w czasach rewolucji prawnej, tak naprawdę. Od kilkunastu lat zmieniamy system i to jest okres, w którym potrzeba szybkich zmian. I to jest rzeczywiście prawda. Nie poddajemy wszystkiego totalnej krytyce, nie twierdzimy, że tego czy tego robić nie należy, a to z kolei należy robić, że szybko trzeba poprawiać, szybko zmieniać, ale ta szybkość może być ujęta w ramy pewnej myśli przewodniej. I myślałem o tym, że jeżeli rząd uchwala strategię rozwoju kraju i w jej ramach opracowuje kompleksowo jakieś rozwiązanie, to grzebanie w nim na zasadzie zgłaszania życzeń powoduje, że nie ma możliwości stworzenia spójnego aktu prawnego, nie ma wewnętrznej i systemowej spójności, zwłaszcza kiedy nie jest to poddane fachowej ocenie biura legislacyjnego Sejmu czy Senatu.

W związku z tym ta stabilność prawa, o której mówię, ma bardzo duże znaczenie, zwłaszcza dla procesów gospodarczych, dla inwestorów. I nie myślę tutaj o stabilności absolutnej, lecz takiej, która w pewnych dziedzinach powinna być gwarantowana, to znaczy, zmiany dotyczące prawa podatkowego powinny mieć wystarczająco długie *vacatio legis*, żeby przedsiębiorca, inwestor mógł się do nich dostosować. Nie może być tak, że w trakcie, że tak powiem, procesu gospodarczego czy procesu inwestycyjnego zmieniają się zasady, co tak naprawdę nierzadko doprowadza nawet do ruiny gospodarczej. I głównie tego dotyczy stabilność prawa. Oczywiście ona ma wielki walor, można powiedzieć, że jest tym większa, im większym stopniem ogólności operuje ustawodawca, unikając wprowadzania kazuistyki. Jej nadmiar bowiem zawsze powoduje, że zachodzi potrzeba zmian, bo coś jest niewłaściwie uregulowane albo powoduje nie takie skutki, jakie były w zamierzeniach.

Ja dziękuję, z mojej strony to tyle. Po wypowiedzi pana dyrektora chciałbym przeprowadzić głosowanie wśród panów senatorów. Przede wszystkim, chciałbym zapytać, czy przystępujemy do tych prac i ustalić, kogo zaprosić na następne spotkanie, żeby kontynuować pracę i powoli przymierzać się do przedstawienia założeń takiej ustawy. Tak jak powiedziałem, bardzo uogólniając, w moim przekonaniu powinna ona służyć nie tylko temu rządowi, lecz także przyszłym rządowi, aby koncepcje zawarte w strategiach rozwoju kraju mogły być skutecznie, spójnie realizowane.

Bardzo proszę, pan dyrektor Kapeliński.

**Dyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Roman Kapeliński:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Oczywiście przygotujemy dla państwa jakąś syntetyczną informację dotyczącą klasyfikacji źródeł prawa wspólnotowego i mocy poszczególnych rozporządzeń czy dyrektyw. Myślę, że to nie jest problem; on się pojawia wtedy, kiedy powstaje dyskusja, czy określony projekt ustawy, czy ustawa, w prawidłowy sposób oddaje intencję europejskiego ustawodawcy, czy uznaje się, że to jest prawidłowe wykonanie określonej dyrektywy. Sporów nie da się uniknąć, bo zdarzają się też takie przypadki, kiedy dyrektywa jest sformułowana w taki sposób, że nie bardzo wiadomo, co będzie prawidłowe.

Zdarzało się też tak, niestety, że argument, że jakieś proponowane rozwiązanie służy wykonaniu prawa wspólnotowego, był nadużywany i zastępował wszelkie inne argumenty przemawiające na rzecz określonych rozwiązań legislacyjnych. Nie da się tego uniknąć, ale jeżeli nasza informacja mogłaby pomóc, to oczywiście jesteśmy gotowi ją przygotować. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Janusz Gałkowski:

Dziękuję bardzo.

Proszę panów, może poddam pod głosowanie projekt takiej uchwały intencyjnej. Proponuję taką treść: Komisja Ustawodawcza uchwała przystąpienie do prac nad projektem ustawy o zasadach tworzenia prawa. Tak roboczo ją nazwiemy i będziemy kontynuować tę pracę, jeśli ta uchwała zostanie oczywiście przyjęta.

Kto jest za przyjęciem takiego projektu uchwały? (3)

Jednomyślnie „za”.

Proszę państwa, proponuję zaprosić na następne spotkanie, zgodnie z sugestią pana senatora Bentkowskiego, przewodniczącego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów; pana doktora Janusza Kochanowskiego – rzecznika praw obywatelskich, i prezesa Trybunału Konstytucyjnego, pana doktora Jerzego Stępnia.

Czy są jeszcze jakieś propozycje?

Oczywiście, zapraszamy pana przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu i naszego dyrektora Biura Legislacyjnego, bo to jest w pewien sposób oczywiste. Dzisiaj nie mógł tu przybyć, ze względu na pilne prace w Radzie Ministrów, pan minister Gosiewski ani nikt z jego gabinetu, ale sądzę, że jego też zaprosimy. Myślę, że we współpracy z rządem, z naszym Biurem Legislacyjnym, z Radą Legislacyjną, z Trybunałem Konstytucyjnym uda nam się wypracować jakąś koncepcję ram legislacyjnych, które poprawią zasadę tworzenia prawa, nie powodując równocześnie sytuacji niemożności działania, bo przecież nie o to chodzi; byłoby absolutnie niedopuszczalne, żeby to paraliżowało działanie rządu. Dziękuję.

Czy są jeszcze jakieś propozycje?

Jeśli nie, to zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Dziękuję serdecznie gościom, dziękuję panu z Polskiej Agencji Prasowej, dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 15)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851