

WYBRANE PROBLEMY LEGISLACJI W POLSCE

Wprowadzenie. Nie ulega wątpliwości, iż rzeczywistość, w której żyjemy i współczesne zjawiska społeczne charakteryzują się dużym stopniem skomplikowania. W społeczeństwach obserwujemy różnorodność stosunków społecznych oraz daleko idącą dynamikę zmian tych stosunków. Występujące zjawisko nie mogły pozostać bez wpływu na współczesne prawo, które charakteryzuje się następującymi cechami: daje się zauważyć dużą liczbę wydawanych aktów prawo twórczych, tak zwana jurydyzacja życia społecznego oraz niestabilność prawa. Ta niestabilność prawa powoduje częste zmiany prawa. Tym samym systemy prawa stają się coraz bardziej nieprzejrzyste i mało komunikatywne. Konsekwencją wymienionego zjawiska jest związany z tym kryzys prawa oraz inflacja prawa. Prawo przestaje być gwarantem istniejącego ładu i stabilizacji społecznej. Zanikają takie wartości związane z prawem jak pewność prawa i bezpieczeństwo prawne [1, 122–123]. Przyczyn tego zjawiska jest bardzo wiele np. wzrost interwencji państwa w życie społeczne, programy socjalne, wzrost aktywności administracji publicznej. Zjawisko wyżej opisane, występuje nie tylko w Polsce, ale wykazuje się trendem ogólnoeuropejskim [2, 49–51].

W Polsce zjawisko przerostu regulacji prawnych (jurydyzacja życia społecznego) oraz inflacji prawa, dostrzeżono już w latach 70, a szczególnie w latach 80, próbując diagnozować problem i formułować środki naprawcze [3, 148 i następne]. W latach 80 trwały prace nad projektem ustawy o tworzeniu prawa. Nadto do programów studiów prawniczych w Polsce, wprowadzono obowiązkowy przedmiot – Zasady tworzenia prawa. W roku 1972 powołano Radę Legislacyjną [4, 133–149], która miała zająć się kwestiami związanymi z porządkowaniem i doskonaleniem prawa. W chwili obecnej Rada Legislacyjna działa na podstawie ustawy o radzie ministrów i jest organem opiniodawczo doradczym Prezesa Rady Ministrów w sprawach stanowienia prawa i oceny jego stanu w określonych dziedzinach. Rada ma charakter ekspercki i związaną z tym niezależność opiniowania. Rada pełni trzy podstawowe funkcje: opiniodawczą, popularyzacyjną i kontrolną. Rada nie ma kompetencji władczych. Należy jednak stwierdzić, iż w chwili obecnej rola Rady Legislacyjnej została zmarginalizowana między innymi na skutek powołania Centrum Legislacji Rządowej. Również obecnie trwa w Polsce ożywiona, krytyczna dyskusja nad procesami legislacyjnymi i wytworem tych procesów, tj. jakością aktów prawotwórczych [5, wszystkie strony].

W związku z powyższym, znaczenie nabiera legislacja. Legislację można rozumieć jako część procesu związanego z tworzeniem prawa. Legislację można rozpatrywać na poziomie podmiotów uprawnionych do tworzenia prawa, w tym legislację dotyczącą tworzenia ustaw, jak również dotyczącą aktów podustawowych. Problemy legislacyjne mogą być rozpatrywane na poziomie Sejmu, jako podstawowego organu tworzącego prawo w Polsce, jak również na poziomie przygotowania projektu aktu. Zagadnienia legislacji mogą być badane przez pryzmat procedur stosowanych przez organy tworzące prawo, jak również przez pryzmat technicznych wymogów jakim winny odpowiadać gotowe akty prawotwórcze.

Nie sposób opisać wszystkich problemów związanych z prawotwórstwem w Polsce. Dlatego w pracy skoncentrowałem się na wybranych problemach związanych z organami, służbami legislacyjnymi i regulacjami prawnymi, związanymi z procesem legislacyjnym, konstytucyjnym systemem źródeł prawa w Polsce, rolą Trybunału Konstytucyjnego w procesie tworzenia prawa, zagadnieniem zgodności prawa polskiego z prawem unijnym, przygotowaniem projektu ustawy przez Radę Ministrów.

Cel artykułu. Celem artykułu jest przybliżenie regulacji prawnych oraz praktyki działania organów legislacyjnych oraz służb legislacyjnych w Polsce, w zakresie wybranych problemów legislacyjnych, które w Polsce wywołują kontrowersje oraz dyskusje. Praca może być wykorzystana jako materiał służący badaniom porównawczym prawa polskiego i prawa ukraińskiego, dotyczących legislacji.

Metodologia badań. Praca ma charakter sprawozdawczy i koncentruje się na wybranych problemach. Podstawową metodą badawczą jest analiza tekstów prawnych dotyczących procesów legislacyjnych. W pracy wykorzystano również obserwację bieżącego życia politycznego i związaną z tym legislację.

1. Organy, służby legislacyjne, regulacje prawne w procesie legislacyjnym w Polsce

W Polsce podobnie, jak w innych europejskich państwach kontynentalnych, występuje system prawa stanowionego. System ten charakteryzuje się następującymi cechami: normy prawne mają charakter norm generalnych i abstrakcyjnych, priorytet ustawy, hierarchiczność systemu prawa, rozdzielenie tworzenia prawa od stosowania prawa, duża rola kodeksów, występowanie podziału na prawo publiczne i prawo prywatne. Warto zauważyć, iż w polskim systemie prawa nie obowiązuje zasada „stałości decyzji”, jak to ma miejsce w systemach prawa precedensowego tj. sądy polskie nie są formalnie związane z wcześniejszymi orzeczeniami sądów wyższej instancji lub sądów równorzędnych w sprawach podobnych (związanie precedensem de iure). Jednak w polskiej praktyce sądowej ogromną rolę w procesach stosowania prawa odgrywają wcześniejsze orzeczenia, szczególnie sądów wyższej instancji, w sprawach podobnych. Sądy polskie z dużą częstotliwością odwołują się do orzeczeń sądów wyższej instancji, co znajduje swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniach sądowych. Dlatego można powiedzieć, iż w Polsce obowiązuje zasada precedensu de facto, a nie precedensu de iure. Z pewnością można stwierdzić, że jest to pewna specyfika w polskim procesie stosowania prawa, która jednak przyczynia się do jednolitości orzecznictwa sądowego.

Rzecz bardzo istotna, w systemach prawa stanowionego, prawo samo określa sposób swojego powstawania, w tym znaczeniu, iż wskazuje organy uprawnione do tworzenia prawa, formę aktów prawotwórczych, określa procedurę tworzenia prawa oraz formy publikacji prawa. Rezultatem urzeczywistnienia tych trzech elementów są akty prawotwórcze wydawane przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego w określonej formie i przyjęte w określonej procedurze, a nadto opublikowane.

W Polsce podstawowym organem, powołanym do tworzenia prawa jest Sejm, z którym współdziałają w sposób pozytywny lub negatywny, Senat i Prezydent. Senat może przyjąć w całości lub odrzucić sejmowy projekt ustawy. Prezydent może zawetować sejmowy projekt ustawy. W Polsce istotną rolę w procesie legislacyjnym, odgrywają tak zwane służby legislacyjne, których podstawowym zadaniem, jest dbanie, przede wszystkim o właściwy kształt ustawy, z punktu widzenia techniki prawodawczej oraz zgodność polskiego prawa z prawem unijnym. Do służb legislacyjnych występujących w Polsce zaliczamy: Rządowe Centrum Legislacji [6, 51 – i następne], działające przy Prezesie Rady Ministrów, odgrywające istotną rolę w procesie przygotowania projektu ustawy przez Radę Ministrów. Nadto do służb legislacyjnych zaliczamy Biuro Analiz Sejmowych oraz Biuro Legislacyjne. Wymienione służby działają w ramach Kancelarii Sejmu. Opinia Biura Analiz Sejmowych w zakresie zgodności z prawem unijnym oraz opinia Biura Legislacyjnego w zakresie zgodności projektu ustawy z zasadami techniki legislacyjnej, są nieodzownym elementem procesu ustawodawczego w Polsce.

W Polsce regulacje związane z legislacją są bardzo zróżnicowane. Nie ma jednego aktu, który regulowałby problematykę związaną z tworzeniem prawa. Regulacje te znajdziemy w różnych aktach prawotwórczych o różnej mocy prawnej. Podstawowe znaczenie w tej materii ma Konstytucja RP (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z póź. zm.). Bardzo duże znaczenie w procesie ustawodawczym ma regulamin Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. (M. P. 1992 nr 26 poz. 185 z póź. zm.) oraz regulamin Senatu RP z dnia 30 lipca 1992 r. (M. P. 1991 nr 2 poz. 11 z póź. zm.). W procesie tym, pewną rolę odgrywają ustawy np. ustawa o lobbingu z dnia 7 lipca 2005 r. (Dz. U. 2005 nr 169 poz. 1414 z póź. zm.), ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999 r. (Dz. U. 1999 nr 62 poz. 688 z póź. zm.), Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100 poz. 908 z póź. zm.), ustawa o ogłaszaniu aktów prawotwórczych z dnia 20 lipca 2000 r. (Dz. U. 2000 nr 62 poz. 718 z póź. zm.).

2. Konstytucyjny system źródeł prawa

Nie ulega wątpliwości, iż system źródeł prawa w znaczeniu formalnym, jest wytworem procesów legislacyjnych. Po transformacji ustrojowej w Polsce, istotną rolę w zakresie uporządkowania systemu prawa odegrała nowa polska konstytucja z 1997 roku. Konstytucja RP stosunkowo dużo miejsca poświęca procedurze stanowienia prawa, a przede wszystkim określa konstytucyjny system źródeł prawa. Ten konstytucyjny system źródeł prawa ma charakter pozytywistyczny i zdaje się odwoływać do koncepcji Hansa Kelsena [7, 295–352]. Niemniej zabieg polskiego ustrojodawcy, uporządkowania systemu źródeł prawa, należy uznać za właściwy. Po latach bałaganu w systemie źródeł prawa w PRL, konstytucja w sposób w miarę precyzyjny określa co jest prawem, a co prawem nie jest. Warto w tym miejscu wskazać na słynne „uchwały Rady Ministrów” w PRL wdawane tylko na podstawie ogólnej kompetencji wynikającej z konstytucji, które wkraczały w sferę praw i wolności obywateli, nakładając na tych ostatnich, często uciążliwe obowiązki.

Polska konstytucja w rozdziale III, który nosi nazwę „Źródła prawa” odróżnia w art. 87 i art. 93 tak zwane prawo powszechnie obowiązujące oraz prawo wewnętrznie obowiązujące. Prawo powszechnie obowiązujące ma nieograniczony krąg adresatów, natomiast prawo wewnętrznie obowiązujące może wywierać skutki tylko w ramach pewnych organizacji czy struktur, do których jest skierowane, Konstytucja przykładowo wymienia tu uchwały Rady Ministrów czy zarządzenia poszczególnych Ministrów. Konstytucja do prawa powszechnie obowiązującego zalicza: konstytucję, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego. W tym miejscu należy wskazać na novum w Konstytucji RP, mianowicie na art. 8, zgodnie z którym Konstytucja jest najwyższym prawem RP, a przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba, że Konstytucja stanowi inaczej. Postanowienie to jest o tyle doniosłe, iż w praktyce sądowej, strony powołują się na przepisy Konstytucji, a sądy takowe przepisy Konstytucji stosują, szczególnie sądy administracyjne i sądy wyższej instancji. Często mamy do czynienia z współstosowaniem Konstytucji. Istotną rolę odgrywa tak zwana wykładnia konstytucyjna. Nadto duże znaczenie miało wprowadzenie do Konstytucji RP art. 90, zgodnie z którym Rzeczypospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu, kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Bez tego przepisu, wejście Polski do Unii Europejskiej, byłoby niemożliwe bez zmiany Konstytucji RP. W Konstytucji w odniesieniu do prawa powszechnie obowiązującego, sformułowano dwie istotne zasady tj. prawo powszechnie obowiązujące, aby weszło w życie, musi być opublikowane art. 88 oraz zasadę, zgodnie z którą podstawą orzeczenia sądowego albo decyzji administracyjnej może być tylko i wyłącznie prawo powszechnie obowiązujące art. 93 ust. 2 Konstytucji RP.

Polski ustrojodawca wymieniając akty prawa powszechnie obowiązującego, określił w Konstytucji organy, które mogą wydawać akty prawa powszechnie obowiązującego oraz formę tych aktów i kierował się zasadą numerus clausus tj. koncepcją zamkniętego systemu źródeł prawa.

Należy zgodzić się z poglądem, iż konstytucyjne określenie systemu źródeł prawa w Polsce nie jest w stanie optymalizować procesów wydawania aktów prawotwórczych. Niemniej uporządkowanie aktów prawotwórczych wydawanych w Polsce, stanowiących ostatni element procesu prawotwórczego wprowadza pewien element ładu i porządku w zakresie stanowienia prawa i może stanowić istotny punkt odniesienia w procesie tworzenia prawa.

3. Rola Trybunału Konstytucyjnego w procesie powstawania prawa

W roku 1982 zapis konstytucyjny wprowadził w Polsce Trybunał Konstytucyjny, który praktycznie zaczął działać w roku 1985. Rola i znaczenie tego Trybunału Konstytucyjnego, ujawniły się dopiero po transformacji ustrojowej jaka dokonała się w Polsce po roku 1989. Na chwilę obecną TK został upolityczniony, co spowodowało utratę autorytetu i znaczenia tego szczególnego sądu.

Po transformacji ustrojowej, Trybunał Konstytucyjny, w treści swojego orzecznictwa, często odwoływał się do zasady państwa prawa wyrażonej w art. 1 znowelizowanej Konstytucji Polski (nowela grudniowa z 1989 roku, obecnie art. 2 konstytucji z 1997 roku). Z artykułu tego Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował cały szereg zasad istotnych z punktu widzenia ustroju Polski. Znaczącą część tych zasad

stanowiły tak zwane zasady przyzwoitej legislacji. Do zasad tych zalicza się: zasada zaufania obywateli do państwa, zasada ochrony praw nabytych, zasada niedziałania prawa wstecz, zasada dostatecznej określoności, zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami wyższego rzędu oraz nakaz działania wyłącznie w granicach prawem określonych kompetencji, zasada dochowania ustawowego trybu [8, 223–227]. Nadto należy zwrócić uwagę na zasadę określoności prawa, zgodnie z którą adresat winien mieć możliwość, w oparciu o regulację prawną, jednoznacznie odczytać jakie są jego prawa i obowiązki oraz zasadę ochrony interesów w toku, zgodnie z którą regulacje prawne nie powinny zmieniać sytuacji prawnej obywateli i ich organizacji w toku podejmowanych przez nich przedsięwzięć.

Należy podkreślić, iż jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada państwa prawa, sformułowana w Konstytucji, wymaga stanowienia norm prawnych ze szczególną starannością, z uwzględnieniem zasad techniki prawodawczych, od których prawodawca nie powinien odstępować bez ważnych powodów albowiem zostały one skodyfikowane i powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego (Orzeczenie TK z 24 maja 1994 roku I C 94).

4. Wejście Polski do Unii Europejskiej, a proces legislacyjny

Wejście Polski do UE w roku 2004 dodatkowo skomplikowało proces legislacyjny. Zgodnie z traktatami unijnymi w Polsce obok prawa krajowego zaczął obowiązywać unijny porządek prawny i to z pierwszeństwem przed prawem krajowym. Unijny porządek prawny wykazuje się daleko idącą specyfiką w porównaniu z prawem krajowym [9, 206–207]. Należy stwierdzić, iż obowiązywanie tego porządku podważa koncepcję polskiego ustrojodawcy, który starał się stworzyć w Konstytucji zamkniętą koncepcję źródeł prawa w ujęciu pozytywistycznym. Unijny porządek prawny odbiega od tej koncepcji i nie ma ściśle określonych granic. W porządku tym dużą rolę odgrywa orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z siedzibą w Luksemburgu. W zakresie prawa wtórnego występują specyficzne akty nieznanne prawu krajowemu jak dyrektywy, opinie, zalecenia (tak zwane prawo miękkie). W zakresie prawa miękkiego występują tu też wytyczne, przyjęte uzgodnienia. Tym samym nastąpiło otwarcie polskiego systemu prawa poprzez prawo unijne. Nadto w Polsce obowiązuje trzeci porządek prawny, wynikający z aktów prawa międzynarodowego publicznego, znajdujących swój wyraz w umowach międzynarodowych. Należy zwrócić uwagę, iż powszechnie określa się prawo międzynarodowe publiczne, jako prawo regulujące stosunki pomiędzy państwami. Jednak prawo to wywiera istotne skutki również w stosunku do obywateli i ich organizacji. Ta wielość porządków prawnych na terytorium jednego państwa, wiąże się z zasadą multicytryczności. Zasada ta oznacza, iż na określonym terytorium istnieje układ prawodawcy rozproszonego, co oznacza, że nie istnieją w systemie tylko organy prawodawcze jednego typu, ale następuje zmiana systemu prawnego, którego nie można opisać poprzez model tradycyjnie kelsenowski [10, 108].

Wejście Polski do Unii Europejskiej z punktu widzenia polskiej legislacji, spowodowało co najmniej trzy problemy:

– Problem zgodności prawa polskiego z prawem unijnym. Należy zauważyć, iż składając projekty ustaw i formułując uzasadnienie do projektu, podmioty polskie, które posiadają inicjatywę ustawodawczą, zobowiązane są w treści uzasadnienia złożyć oświadczenie, iż projekt ustawy zgodny jest z prawem europejskim. Dotyczy to projektu poselskiego, senackiego, prezydenckiego, rządowego, społecznego.

– Problem implementacji dyrektyw jako aktów prawa unijnego na grunt prawa polskiego. Poprzez dyrektywy następuje harmonizacja prawa polskiego z prawem unijnym. Przeciętny polski obywatel nie zdaje sobie sprawy, iż gro ustaw, przede wszystkim z zakresu szeroko rozumianej gospodarki, to nic innego jak implementacja UE. Dotyczy to np. polskiej ustawy o VAT, polskiej ustawy o zapobieganiu nieuczciwej konkurencji, polskiej ustawy o ochronie środowiska. Implementacja dyrektyw dotyczy nie tylko przeniesienia treści dyrektywy na grunt prawa polskiego, ale również dotrzymania terminu wdrożenia dyrektywy. Brak wdrożenia dyrektywy lub niedotrzymanie terminu jej wdrożenia, powoduje istotne skutki w postaci odpowiedzialności przed Unijnym Trybunałem Sprawiedliwości, na wniosek komisji.

– Problem notyfikacyjny, czyli problem uzyskiwania zgody instytucji europejskiej na pewne regulacje prawne w zakresie określonych sfer. Wymogi notyfikacyjne, wynikają z aktów prawa unijnego, tj. prawa

pierwotnego i prawa wtórnego. Mogą dotyczyć prawotwórstwa, jak i działań faktycznych. Biorąc pod uwagę postępowanie ustawodawcze w Sejmie, można wyróżnić cztery rodzaje notyfikacji: notyfikacja pomocy publicznej, notyfikacja przepisów technicznych, harmonizacja prawa państw członkowskich, notyfikacja związana z Bankiem Centralnym Unii Europejskiej [11].

W zakresie implementacji dyrektyw oraz notyfikacji, szczególna rola przypada w Polsce Radzie Ministrów. Niezależnie od powyższego polski proces legislacyjny musi każdorazowo obejmować badanie zgodności projektowanego prawa z prawem unijnym, jak również stosować w pewnych przypadkach, procedury notyfikacyjne.

5. Przygotowanie projektu ustawy przez Radę Ministrów

O ile procedury rozpatrywania ustawy, po wpłynięciu projektu do Sejmu są stosunkowo dobrze znane i opisane w Konstytucji czy regulaminie Sejmu i Senatu RP, o tyle problematyka przygotowania projektu jest stosunkowo mało znana i wywołuje wiele problemów i kontrowersji. Należy w tym miejscu stwierdzić, iż przygotowanie dobrego projektu ustawy jest bardzo ważnym i istotnym elementem procesu ustawodawczego. Często jest tak, iż przygotowany projekt w znacznej mierze przesądza i determinuje treść ustawy. Na etapie przygotowania projektu ustawy, należy uwzględnić zgodność projektu z Konstytucją i innymi regulacjami prawnymi jak regulamin Sejmu, Senatu, regulamin Rady Ministrów, zgodność projektu z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zgodność projektu z prawem unijnym, zgodność projektu z dotychczas obowiązującym prawem (aby uniknąć sprzeczności w systemie prawa). Na tym etapie istotną rolę odgrywają zasady techniki prawodawczej. Nie bez znaczenia jest fakt, iż zasady dotyczące projektu ustawy, stanowią znaczącą część zasad techniki prawodawczej. Na łączną liczbę paragrafów 163 zasad techniki, 81 paragrafów dotyczy przygotowania projektu ustawy – to kwestie techniczne.

Zasady techniki prawodawczej można rozumieć dwojako: jako umiejętność sporządzania poprawnych aktów normatywnych oraz poprawne kształtowanie systemu takich aktów, zespół reguł dyrektyw, wskazujących jak poprawnie konstruować akty normatywne i włączać je do systemu prawa lub eliminować [12, 13]. Szczególną umiejętnością w zakresie sporządzania poprawnych aktów legislacyjnych, winni posiadać legislatorzy, czyli osoby zawodowo trudniące się redagowaniem tekstów prawnych. W Polsce istnieje aplikacja legislacyjna, którą prowadzi Rządowe Centrum Legislacji. Uczestnikami aplikacji mogą być osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, będący urzędnikami państwowymi lub samorządowymi. Aplikacja legislacyjna trwa dwa lata i kończy się egzaminem państwowym [13, <https://rci.gov.pl/edukacja/aplikacja-legislacyjna/>]. Członkowie służb legislacyjnych, z reguły kończą aplikację legislacyjną. Zasady techniki legislacyjnej, stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. W zasadach określono sposoby redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, warunki jakim powinny odpowiadać uzasadnieniem projektów, zmian w systemie prawa. Stosowanie tych zasad winno przyczynić się do spójności i kompletności systemu prawa i jego przejrzystości [14, 10].

W niniejszym opracowaniu pragnę skoncentrować się na projekcie ustawy, przygotowanym przez Radę Ministrów. Rada Ministrów kieruje bieżącą polityką społeczno – gospodarczą. Wobec powyższego ma najlepsze rozeznanie, w aktualnym „zapotrzebowaniu ustawowym”. Dodatkowo Rada Ministrów, pełni podstawową rolę w zakresie dostosowania i zgodności prawa polskiego z prawem UE. Obecnie Rada Ministrów dysponuje najlepszymi ekspertami w różnych dziedzinach. Istotnym jest, iż przy Prezesie Rady Ministrów, funkcjonuje rządowe centrum legislacji, na chwilę obecną najlepsza służba legislacyjna w Polsce.

Projekt Rady Ministrów – Rada Ministrów kieruje bieżącą polityką społeczno gospodarczą. Wobec powyższego ma najlepsze rozeznanie w aktualnym „zapotrzebowaniu na ustawy”. Dodatkowo Rada Ministrów pełni istotną rolę w zakresie dostosowania i zgodności prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej. Obecnie Rada Ministrów dysponuje najlepszymi ekspertami w różnych dziedzinach, w tym z zakresu legislacji. Istotnym jest, że przy Prezesie Rady Ministrów funkcjonuje wyspecjalizowana służba legislacyjna, w postaci Rządowego Centrum Legislacji.

Przez wiele lat projekty ustawy w Radzie Ministrów były przygotowywane przez właściwych ministrów lub szefów urzędów centralnych, tak zwane projekt resortowe. Spotkało się to z krytyką,

zwracano uwagę, iż projekty ustaw przygotowywane były często przez urzędników nieposiadających wystarczających kompetencji legislacyjnych.

Sytuacja zmieniła się po powołaniu w 2000 roku, Rządowego Centrum Legislacji, którego powołanie w istotny sposób usprawniło i polepszyło proces przygotowania ustaw w ramach Rady Ministrów, chociaż pozostała praktyka przygotowania projektów resortowych, często jednak, projekty te opracowane są przy udziale przedstawicieli Rządowego Centrum Legislacji. Rządowe Centrum Legislacji, władne jest na podstawie stosownego upoważnienia, samo przygotować projekt ustawy. Zgodnie z zasadami opracowania projektu ustawy, opracowanymi przez Rządowe Centrum Legislacji [15]. Proces przygotowania projektu ustawy obejmuje:

Dokonanie oceny przewidywanych skutków społeczno gospodarczych, w związku z wejściem w życie proponowanych regulacji. Ocena ta dokonywana jest w oparciu o wytyczne ustalone przez Radę Ministrów. Wytyczne do oceny skutków regulacji dostępne jest na stronie internetowej [16]. Ocena skutków regulacji jest o tyle istotna, iż w wielu wypadkach przesądza o zasadności prac nad projektem.

Wniosek o wprowadzanie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. We wniosku określa się cele projektu, proponowane środki realizacji, spodziewane skutki i następstwa proponowanych regulacji. Wniosek składany jest na formularzu i jest dostępny w Biuletynie Informacji Prezesa Rady Ministrów. Wniosek rozpatruje zespół do spraw programowania prac rządu i na tym etapie można powierzyć opracowanie projektu ustawy innemu podmiotowi niż organ wnioskujący, w szczególności Rządowemu Centrum Legislacji. Po opracowaniu projektu ustawy, we wskazanym powyżej trybie, projekt zostaje uzupełniony poprzez odpowiednie uzasadnienie wraz z oceną skutków regulacji. Projekt musi być zgodny z zasadami techniki prawodawczej, określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Bardzo ważną kwestią jest sporządzenie uzasadnienia projektu, które ma charakter obowiązkowy i sporządzane jest przez podmiot, który opracował projekt. Uzasadnienie składa się z części właściwej oraz z oceny skutków regulacji. Uzasadnienie obejmuje: wyjaśnienia potrzeby i celu wydania aktu, przedstawienia rzeczywistego (faktycznego) stanu w dziedzinie, która ma zostać uregulowana, wskazania różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywanych skutków prawnych wejścia aktu w życie), przedstawienia projektu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, jeżeli obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów. Uzasadnienie winno zawierać oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem UE, a nadto ocenę czy projekt podlega notyfikacji. Nadto projekt winien zawierać ocenę skutków regulacji.

Do projektu winny być opracowane i dołączone dokumenty, tak zwana tabela zgodności tj. zestawienie przepisów dyrektywy lub dyrektyw, które są wdrażane projektem ustawy oraz projektowanych przepisów prawa oraz wyjaśnienie określających przyczyny wejścia w życie ustawy w danym terminie oraz informację czy proponowane terminy wejścia w życie ustawy, uwzględniają wymogi w zakresie wdrażania terminów dyrektywy. W tym ostatnim przypadku, projekt ma na celu implementację dyrektyw do prawa polskiego oraz terminowość tej implementacji.

6. Wnioski końcowe

W Polsce, w okresie 2015-2023 występowały poważne problemy związane z procesem legislacji i wytworem tegoż procesu, jakością aktów prawotwórczych. Bardzo dobrze oddaje ten problem tytuł jednego z artykułów – „Dużo, byle jak i prędko” [17], jest to kwintesencja polskiego procesu legislacyjnego i stanu polskiego prawodawstwa. Najważniejsze błędy polskiej legislacji, zawarte są w raporcie legislacyjnym pracodawców RP, który dotyczy w prawdzie działalności Sejmu VIII kadencji, lata 2015–2019, ale wnioski z raportu odnoszą się również do działalności legislacyjnej Sejmu IX kadencji [18]. Raport ten określa siedem grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce. Do grzechów tych raport zalicza: 1. Nierzetelne konsultacje często mające charakter pozorny lub terminy na dokonanie konsultacji są zbyt krótkie. 2. Tajność. Często adresaci norm prawnych, dowiadują się o projekcie ustawy dopiero na etapie prac sejmowych. 3. Wrzutki poselskie. Kiedy to na etapie prac sejmowych nad ustawą, posłowie

wnoszą poprawki, nieobjęte projektem ustawy i których zakres przekracza regulacje zawarte w projekcie. 4. Pośpiech. Tytułem przykładu można podać, iż prace nad ustawą o wyborach kopertowych trwały 1 godzinę i 53 minuty, prace nad nowelizacją ustawy o Sądzie Najwyższym, trwały 3 godziny i 20 minut. 5. Brak koncepcji. Np. przy nowelizacji przepisów brak jasnego rozstrzygnięcia, które przepisy nowe czy dotychczasowe, należy stosować do już wszczętych, a już niezakończonych postępowań. 6. Nad regulacją. Ilość stanowionego prawa przedkładana jest nad jego jakość. 7. Niestabilność prawa przejawiająca się w kolejnych zmianach prawa np. w ostatnim okresie w Polsce, wielokrotnie były zmieniane podstawowe akty, takie jak: Kodeks Postępowania Karnego, Kodeks Postępowania Cywilnego, Kodeks Karny i Kodeks Cywilny.

Zwraca się również uwagę, na brak rzetelnego przygotowania w projektach aktów przewidywanych skutków regulacji prawnych [19, 1–23], co w konsekwencji powoduje niewłaściwą jakość projektu aktu. Kolejną kwestią jest brak monitorowania regulacji prawnych po ich uchwaleniu przez Sejm. Nadto pojawia się ciągle problem konsultacji społecznych, które często prowadzone są w sposób pozorny, nierzetelny, niedający adresatom czasu na sformułowanie stosownych opinii. Wydaje się, że są to najważniejsze wady polskiego procesu prawotwórczego, które miały miejsce do roku 2023.

Wydaje się, iż przyczyną istniejącego stanu rzeczy jest nadmierne upolitycznienie procesów tworzenia prawa i traktowanie prawa w sposób instrumentalny. Wydaje się, iż w Polsce nie jest potrzebna specjalna ustawa o tworzeniu prawa. Należy tylko ten proces udoskonalić poprzez właściwe działanie organów państwa, w szczególności tworzących prawo, podniesienie kultury politycznej, w tym kultury tworzenia prawa oraz właściwa praca służb legislacyjnych. Nadto należy zgodzić się z poglądem, iż na proces legislacyjny należy patrzeć jak na całość. Niemożna dokonywać jego optymalizacji, dzieląc go na pewne etapy, takie jak etap nad projektem w radzie ministrów, procedury uchwalania ustawy w Sejmie, rozpatrywanie ustawy w Senacie, podpisanie ustawy przez Prezydenta [20, 492].

Bibliografia

1. Wronkowska S., Zieliński Z. Zarys teorii prawa. Poznań, str. 122–123.
2. Morawski L. Główne problemy współczesnej filozofii prawa – prawo w toku przemian Wydawnictwo prawnicze PWN, Warszawa, 1999, str. 49–51.
3. Wróblewski J. Zasady tworzenia prawa PWN, Warszawa 1989 r., str. 148 i następne, Wronkowska S. Problemy racjonalnego tworzenia prawa, Wydawnictwo Naukowe UAM Poznań, 1982, Wronkowska S. Zagadnienia procesu legislacyjnego „Przegląd legislacyjny” nr 1/2000.
4. Prokop E. Rada legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, *Studia Iuridica Lublinensia* 2, str. 133–149.
5. Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS Redakcja naukowa Wojciech Federczyk Sławomir Peszkowski, https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/projekt_legis_internet.pdf
6. Wróblewska M. Warszawa, 2016, Rola rządowego centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa, str. 51 i następne.
7. Kelsen H. *Czysta Teoria Prawa*, tł. Szubert R. Lexis Nexis Warszawa, 2014, str. 295–352.
Wronkowska S., Zieliński M. Komentarz do zasad techniki prawodawczej 20 czerwca 2002, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2012, str. 13.
8. Banaszak B. *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Ch Beck, Warszawa, 2001, str. 223–227.
9. Niesiołowski J., Mikołajczyk A. Zagadnień wykładni prawa europejskiego w polska kultura prawna, a proces integracji europejskiej r. Wronkowska S., Zakamycze, 2005, str. 206–207.
10. Kotowski A. Zjawisko multicytryczności systemu prawa z perspektywy koncepcji integracyjnej, *studia prawnicze z 4/* Warszawa, 2015, str. 108.
11. Pawłowski B. Notyfikacja – obowiązek informowania UE o projektowanych krajowych aktach prawnych. Infos Biuro Analiz Sejmowych, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/F1DB5F3805D27BD6C1257FB7002E6407/\\$file/Infos_213.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/F1DB5F3805D27BD6C1257FB7002E6407/$file/Infos_213.pdf)
12. Wronkowska S., Zieliński M. Komentarz do zasad techniki prawodawczej 20 czerwca 2002 r., Wydawnictwo sejmowe, Warszawa, 2012, str. 13.
13. Krzywoń A. Aplikacja legislacyjna, <https://rcl.gov.pl/edukacja/aplikacja-legislacyjna/>
14. Grajewski K. *Zasady techniki prawodawczej*, redaktor Warylewski J, dom wydawniczy abc, Warszawa, 2003, str. 10.
15. Rządowe Centrum Legislacji, Opracowanie projektu ustawy, <https://rcl.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/opracowanie-projektu-ustawy/>

16. Rządowe Centrum Legislacji, Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, <https://rcel.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>
17. Włodkiewicz W. „Dużo, byle jak i prędko” – uwagi na temat tworzenia prawa, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2019/artukul/duzo-byle-jak-i-predko-uwagi-na-temat-tworzenia-prawa>
18. Raport monitoringu legislacji PODSUMOWANIE VIII KADENCJI SEJMU RP (listopad 2015 r. – wrzesień 2019 r.) przygotowany w ramach projektu „Sieć Monitoringu Prawa Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej”, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2019/09/raport-podsumowujacy-2015-2019-final.pdf>
19. Zubek. R. Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce? Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich (wersja ostateczna 26/01/2007), str. 1–23 <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12180262910.pdf>
20. Orłowski W. O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce, str. 492.

Źródła prawa

- Konstytucja RP (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z póź. zm.)
- Regulamin Sejmu RP (M. P. 1992 nr 26 poz. 185 z póź. zm.)
- Regulamin Senatu RP (M. P. 1991 nr 2 poz. 11 z póź. zm.)
- Ustawa o lobbingu (Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1414 z póź. zm.)
- Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. 1999 nr 62 poz. 688 z póź. zm.)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, z późniejszymi zmianami (Dz. U. nr 100 poz. 908 z póź. zm.).
- Ustawa o ogłaszaniu aktów prawotwórczych (Dz. U. 2000 nr 62 poz. 718 z póź. zm.).

Niesiołowski J. Wybrane problemy legislacji w Polsce

Autor przedstawia wybrane problemy procesu legislacyjnego w Polsce.

Do problemów tych należą:

- system źródeł prawa w Polsce, jako wytwór procesu legislacyjnego,
- wpływ przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na proces legislacyjny,
- przygotowanie projektów ustaw przez Radę Ministrów

Słowa kluczowe: system prawa stanowionego, kryzys prawa, system źródeł prawa w Polsce, prawo unijne, projekt ustawy: rządowy.

Niesiołowski J. Selected legislation problems in Poland

The author presents selected problems regarding the legislative process.

Those issues include:

- the system of sources of law in Poland as the outcome of the legislative process,
- the impact of Poland’s membership in the European Union on the legislative process,
- the preparation of parliamentary bills by the Council of Ministers

Key words: system of statute law, crisis of law, system of sources of law in Poland, European Union law, bill submitted by Council of Ministers.

DOI: 10.33663/2524-017X-2024-15-23-30