

Maciej Borski¹

O potrzebie reformy polskiego systemu stanowienia prawa

Słowa kluczowe: proces ustawodawczy, stanowienie prawa, konsultacje, inflacja prawa, wysłuchanie publiczne

Keywords: legislative process, law-making, social consultation, inflation of law, public hearing

Streszczenie

Proces stanowienia prawa w odbiorze wielu podmiotów w nim uczestniczących lub monitorujących jego przebieg jest mało przejrzysty oraz niesatysfakcjonujący jeśli chodzi o poziom partycypacji obywatelskiej. a przecież władzom powinno zależeć na tym, aby uspołecnić proces stanowienia prawa. Im więcej dyskusji i konsultacji w trakcie tworzenia założeń do aktów prawnych, tym większa szansa uniknięcia pomyłek oraz szansa na to, że obywatele będą aprobowali istniejący system prawny i przestrzegali prawa. W publikacji tej autor podjął próbę subiektywnego wskazania tych elementów procesu stanowienia prawa, które wymagają szybkiej zmiany. Jednocześnie wskazał na rozwiązania, które mogłyby przyczynić się znacząco do poprawy jego jakości.

Summary

A few words about reform of polish legislative system

From the point of view of the participating or monitoring bodies, the legislative process may be found as unclear and unsatisfying in terms of citizens' access. The state authori-

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych na Wydziale Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu. E-mail: maciej.borski@humanitas.edu.pl.

ties should be interested in engaging the society in it more widely, though. The more discussion and social consultation within the process of law-making, the greater chance for avoiding errors and mistakes as well as for a social approval and a high level of law preservation. The paper is an attempt to present the very subjective list of the elements of law in need for speedy changes. It also points out the *de lege ferenda* solutions that might significantly improve its quality.

✱

Od wielu już lat w debacie publicznej pojawiają się propozycje dotyczące usprawnienia procesu tworzenia i stanowienia prawa w Polsce. Postulaty te są niezwykle istotne zważywszy na fakt, że tylko prawo stabilne, zrozumiałe i transparentne może być gwarancją ładu społecznego i gospodarczego. Wydaje się, że słabość systemu legislacyjnego w Polsce wynika głównie z braku fachowego zaplecza dla działań politycznych i ściśle legislacyjnych, z braku instytucjonalnego porządku w procesie stanowienia prawa oraz z niskiej jakości prawnej regulacji tego procesu. Ponadto poważnym problemem jest poziom partycypacji obywatelskiej, który nie pozwala na uspołecznienie procesu stanowienia prawa. Tymczasem im więcej dyskusji i konsultacji w trakcie tworzenia założeń do aktów prawnych, tym większa szansa uniknięcia pomyłek oraz szansa na to, że obywatele będą aprobowali istniejący system prawny i przestrzegali prawa. Rządowi powinno w związku z tym zależeć, poza sytuacjami wyjątkowymi, na przeprowadzeniu jak najszerszych konsultacji. Wszechstronna konsultacja projektu daje przecież rządowi ważny argument przemawiający za utrzymaniem konkretnych instytucji, które są często modyfikowane w toku parlamentarnych batalii.

Poniżej podjęto próbę subiektywnego wskazania trzech zjawisk i elementów procesu stanowienia prawa, które zdaniem autora wymagają szybkiej zmiany. Jednocześnie wskazano na rozwiązania, które mogłyby przyczynić się znacząco do poprawy jego jakości. Należy sobie oczywiście zdawać sprawę z faktu, że problem jakości stanowienia prawa jest dużo bardziej złożony i w ramach tak krótkiego tekstu nie może zostać wyczerpany. Być może tekst ten będzie asumptem do dalszych badań, w których zostaną podniesione także inne zjawiska i elementy procesu stanowienia prawa wymagające naprawy.

I.

Największym obecnie problemem dla procesu stanowienia prawa jest już nawet nie inflacja, lecz hiperinflacja prawa. Nie ulega wątpliwości, że stan ten wymaga szybkiej zmiany. Nadmierna ilość nowych bądź nowelizowanych aktów prawnych, niewspółmierna do rzeczywistych potrzeb państwa, gospodarki i obywateli powoduje bowiem psucie prawa. Podzielałam zdanie byłego prezesa Trybunału Konstytucyjnego Jerzego Stępnia, który stwierdził że „źródło nadczynności w prawodawstwie tkwi w braku zaufania wszystkich do wszystkich. Wydaje nam się, że jeśli bardzo precyzyjnie określimy wszystkie możliwe posunięcia to uniemożliwimy oszustwa, omijanie zakazów, ignorowanie nakazów”². Zjawisko inflacji prawa jest też ściśle, moim zdaniem związane z nadaktywnością posłów. Demokracja nie oczekuje bowiem od posłów pisania prawa, a jego stanowienia. Mimo to posłowie samodzielnie, w grupach, komisjach, a nawet na sali plenarnej tworzą przepisy dotyczące spraw, o których najczęściej nie mają pojęcia. Powoduje to, że bardzo często, pierwotny projekt ma niewiele wspólnego z uchwaloną treścią ustawy.

Jakie konsekwencje rodzi ta nadaktywność prawodawcy? Otóż 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. Bardzo często nie jest w stanie zrobić tego nawet z pomocą profesjonalistów. Powoduje to, że sądy i organy administracji publicznej zajmują się nazbyt często rozstrzyganiem spraw, które nie powinny w ogóle mieć miejsca, i których źródłem jest sama wadliwość regulacji prawnych. W bieżącym roku zostały opublikowane badania jednej z wiodących firm audytorsko-doradczych – Grant Thornton, z których wyłania się obraz Polski jako państwa maksymalnie zbiurokratyzowanego. Według ekspertów tej firmy w 2014 r., w Polsce w życie weszło łącznie 25 634 stron maszynopisu nowego prawa, nowych ustaw, rozporządzeń i innych dokumentów, które tworzą lub zmieniają obowiązujące przepisy prawa. Oznacza to, że gdyby przeciętny obywatel chciał przeczytać wszystkie wcho-

² J. Cipiur, *Od inflacji cen gorsza jest inflacja prawa – wywiad z prof. Jerzym Stępnem*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/od-inflacji-cen-gorsza-jest-inflacja-prawa/> (13.11.2015).

dzące w życie akty prawne, musiałby na to poświęcać średnio 206 minut każdego dnia. Mówimy tu oczywiście tylko o czytaniu. Wnikliwe zapoznanie się, które pozwoliłoby na uzyskanie informacji dotyczących przysługujących mu praw i nałożonych na niego obowiązków byłoby oczywiście absolutnie niemożliwe w ciągu trwającej 24 godziny doby.

Nie ulega wątpliwości, że ta nadprodukcja prawa uderza także w gospodarkę. O ile wielkie korporacje mogą sobie pozwolić na to, aby śledzić tak częste zmiany przepisów, o tyle mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa nie są w stanie poruszać się w tym legislacyjnym gąszczu. Jak słusznie zauważają eksperci do każdego przepisu, nawet najbardziej rygorystycznego i bzdurnego można się przystosować, jednak ciągłe zmiany w prawie potrafią sparaliżować firmy w ich działaniu i odebrać zapał do rozwoju. Na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej wśród uczestników II Forum Przedsiębiorców Grant Thornton eksperci firmy oszacowali, że przychody badanych firm byłyby wyższe o 10%, gdyby nie musiały się one zmagać z problemami biurokratycznymi³.

Taki smutny obraz kondycji polskiej legislacji wyłania się także z wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Tylko tytułem przykładu Sławomira Wronkowska zwraca uwagę, że do podstawowych wad polskiego prawodawstwa należy zaliczyć nie tylko ogrom unormowań prawnych, ale – będącą jego rezultatem – niestabilność i nieprzejrzystość.

Jako przyczyny nadmiernej inflacji prawa w Polsce wskazuje się często zmiany społeczno-gospodarcze po 1989 r.⁴, uchwalenie nowej Konstytucji w 1997 r. oraz konieczność dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, że wymienione czynniki są ewidentnie przeceniane. Pomimo upływu

³ Szerzej na temat wyników prowadzonych badań zob. <http://barometrprawa.pl/#p4> (13.11.2015).

⁴ W 1990 r. liczba uchwalonych ustaw po raz pierwszy w historii przekroczyła 100 (w 1989 r. było to 98, ale w 1988 r. – 28, 1987 r. – 34, 1986 r. – 18 itd.), by po spadku w połowie lat dziewięćdziesiątych ponownie przekroczyć liczbę 100 w 1996 r. (106 uchwalonych ustaw), a następnie dalej rosnąć, w 1999 r. – 130, w 2000 r. – 170 do 241 w 2001 r. W kolejnych latach można było zaobserwować utrzymywanie się tej liczby na podobnym poziomie z lekkimi wahnięciami w górę i w dół. W 2012 r. kiedy liczba ta spadła do 134 wydawało się, że nastąpiła zmiana trendu. Nic z tego, w 2013 r. ilość uchwalonych ustaw wzrosła do 167, w 2014 było to już 186 ustaw zaś w 2015 r. „udało się” osiągnąć znowu liczbę 261 uchwalonych ustaw.

ponad 10 lat od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej ilość nowo-tworzonego prawa nie maleje, a wręcz przeciwnie – rośnie. Poza tym tłumaczenie się członkostwem w Unii Europejskiej wydaje się być mało przekonującym argumentem, jeżeli popatrzymy na doświadczenia innych państw członkowskich UE. Tylko tytułem przykładu w Republice Czeskiej w 2014 r. przyjęto sześciokrotnie mniej aktów normatywnych niż w analogicznym okresie w Polsce zaś w Republice Słowackiej – ośmiokrotnie⁵. Tylko częściowym usprawiedliwieniem może być tutaj wielkość tych państw. Jak słusznie zauważył J. Kochanowski „znamienne jest, że skłonność prawodawcy do tworzenia nowych aktów normatywnych nabiera na sile w latach, w których odbywają się wybory. Następnie nigdy nie dochodzi do spadku legislacji do poprzedniego poziomu, ale tendencja do regulacji dalej wzrasta. Często wiąże się to zresztą z koniecznością nowelizacji poprzednio uchwalonego »złego prawa«”⁶. Jawną patologią jest to, że nowelizacji podlegają nawet ustawy, które nie zdążyły jeszcze wejść w życie, czego najlepszym przykładem jest historia Kodeksu karnego z 1997 r.⁷ Słusznie zwrócił zatem uwagę J. Kochanowski, że „niezwykle częste zmiany aktów nowelizacyjnych faktycznie uniemożliwiają jakąkolwiek stabilizację praktyki i orzecznictwa. W praktyce zdarzają się nawet wątpliwości co do treści obowiązującego stanu prawnego”⁸.

Można zatem skonstatować, że w ostatnich kilkunastu latach mamy w Polsce do czynienia z olbrzymim wzrostem liczby nowych regulacji prawnych, który wymyka się racjonalnemu uzasadnieniu. Nadmiar i płynność uchwalanego prawa jest tak duża, że bez pomocy odpowiednich programów komputerowych nie dałoby się nad nim zapanować. Trudno jednak uznać, że komputer będzie remedium na nadmiar stanowionego prawa umożliwiającym zapanowanie nad ogromną ilością regulacji, bo to przecież nie on jest adresatem stanowionego prawa. Nawiasem mówiąc paradoksalnie bez komputera obecny zalew prawa byłby niemożliwy.

⁵ Przytoczone dane za: Barometr stabilności otoczenia prawnego w Polsce, <http://barometrprawa.pl/#p4> (14.11.2015).

⁶ J. Kochanowski, *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości i legislacja*, „Ius et Lex” 2005, nr 1, s. 216.

⁷ Nawiasem mówiąc w ciągu 18 lat swojego obowiązywania ustawa ta była nowelizowana prawie 70 razy.

⁸ J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf> (3.09.2015).

Co zatem powoduje ów swoisty „potok legislacyjny”? Można mówić o co najmniej kilku przyczynach. Wydaje się, że najważniejszą z nich jest niska jakość stanowionego prawa. To właśnie niedoskonałość stanowionego prawa powoduje, że konieczna jest jego częsta zmiana. Z kolei do przyczyn tej niskiej jakości można zaliczyć: zbyt szybkie procedowanie podczas stanowienia prawa; brak współpracy między podmiotami w nim uczestniczącymi, nadmierne modyfikowanie projektów ustaw podczas procesu legislacyjnego polegające np. na zbyt daleko idących zmianach wprowadzanych do projektów rządowych na etapie prac komisyjnych, często wypaczających sens tych projektów; brak należytej staranności podczas podejmowanych procedur konsultacyjnych; brak należytej staranności oceny skutków regulacji.

Kolejną niezwykle ważną przyczyną jest zbyt częste dokonywanie zmian przepisów prawnych. Bardzo często prawodawcy uznają, że jedynym remedium na niedoskonałość przepisów prawa jest ich zmiana. Warto zauważyć, że korekta przepisów powinna następować tylko wtedy, gdy jest naprawdę konieczna i nie da się jej uniknąć. Często podobny efekt można by uzyskać odpowiednio stosując przepisy prawne. Drobne zmiany, które nie są niezbędne poważnie utrudniają życie adresatom przepisów prawa. Tymczasem analiza struktury uchwalanych ustaw w ostatnich kadencjach Sejmu wskazuje jednoznacznie na ciągły wzrost liczby ustaw nowelizujących. O ile w IV kadencji Sejmu stanowiły one 61% wszystkich uchwalonych ustaw o tyle w V kadencji było to już 65,10% w VI kadencji – 77% zaś w zakończonej niedawno VII kadencji Sejmu odsetek ten wyniósł aż 81,27%. Taki zalew ustaw nowelizujących powoduje, że transparentność i stabilność prawa stają się tylko pobożnymi życzeniami.

Pewnym problemem jest też swoista „wszechwiedza” legislatorów. Często nie potrafią oni do końca wyobrazić sobie praktycznych konsekwencji wprowadzanych zmian, co powoduje rozmijanie się z realiami podczas regulacji często bardzo specjalistycznych dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Wydaje się, że problemów tych można byłoby łatwo uniknąć wsłuchując się uważnie w głos przedstawicieli różnych środowisk. Ogromnie ważna wydaje się w tym kontekście rola konsultacji.

Duże znaczenie ma także nadmierna biurokracja wyrażająca się w tym, że prawodawcy starają się często nadmiernie ingerować w życie społecz-

ne i gospodarcze regulując nawet te kwestie, które tego nie wymagają. Wydaje się, że tego rodzaju podejście wynika z faktu, że osoby odpowiedzialne za stanowienie prawa często nie zdają sobie sprawy, jakie konsekwencje z punktu widzenia transparentności systemu prawa niesie za sobą uregulowanie nowej (do tej pory nie regulowanej) problematyki.

Warto wspomnieć jeszcze o jednej przyczynie hiperinflacji. Jest nią ogólnie rzecz ujmując członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Nie chodzi przy tym już o konieczność dostosowania przepisów prawa do regulacji unijnych, bo tego rodzaju proces dostosowawczy w zasadzie już się zakończył. W dalszym ciągu jednak część regulacji jest „importowana” z UE. Tylko tytułem przykładu transpozycja dyrektyw do krajowego porządku prawnego wymaga stanowienia coraz to nowego prawa. Poza tym można dostrzec w tym zakresie pewną tendencję do szerszego regulowania konkretnych problemów niż „unijne minimum”. Nie bez znaczenia są ponadto częste błędy i brak precyzji w tłumaczeniu prawa unijnego na język polski. Błędy te skutkują małą przejrzystością tego prawa a w skrajnych przypadkach wymagają szybkiej nowelizacji, co oznacza wprowadzanie kolejnych przepisów prawa.

Ostatnią, zdecydowanie najmniej istotną przyczyną wzrostu ilości stanowionego prawa jest zauważalna tendencja ujednociania przez rząd i parlament tekstów najważniejszych aktów normatywnych. Nie należy jednak przeceniać tej przyczyny. W 2014 r. parlament przyjął łącznie 907 stron tekstów jednolitych⁹ co biorąc pod uwagę skalę stanowionego nowego prawa jest swoistą kropla w morzu lekko tylko zawyżającą statystyki.

Brak jest przy tym prostej recepty na poprawę tego stanu rzeczy. Należy przede wszystkim rozpocząć od rzetelnej analizy oceny skutków regulacji (OSR) nie tylko na poziomie składania projektu ustawy, ale również w dalszych stadiach postępowania ustawodawczego, szczególnie po przeprowadzeniu prac w komisjach sejmowych¹⁰. Konieczne wydaje się także bieżące prowadzenie kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa. W przypadku nowego projektu ustawy

⁹ Dane za: Barometr stabilności otoczenia prawnego w Polsce, <http://barometrprawa.pl/#p4> (19.11.2015).

¹⁰ Szerzej na ten temat zob. M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo zwyczajne i praktyka*, Sosnowiec – Katowice – Częstochowa 2015, s. 35–37, 221–222.

takie monitorowanie skutków istniejących rozwiązań prawnych winno być krokiem wstępnym do OSR projektu przyszłego prawa. Za tym powinna pójść zmiana przepisów dotyczących konsultacji społecznych.

Kolejne zastrzeżenia budzi niejednokrotnie podejmowane przez wnioskodawców rozwiązanie modyfikacji przy okazji reformy określonej ustawy także innych ustaw. W tych warunkach, obok nowelizacji jednej, głównej ustawy mamy „niejako przy okazji” zmieniane postanowienia wielu ustaw, czasami mających kluczowe znaczenie z punktu widzenia finansów publicznych. Wydaje się, że tego typu rozwiązania nie prowadzą do nadrzędnego celu jaki winien przyświecać ustawodawcy – przejrzystego (transparentnego) prawa, a przy tym skutecznie rozwiązującego problemy obywateli.

Można rozważyć przyjęcie zasady automatycznej utraty mocy obowiązującej aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania. Powinna mieć ona zastosowanie w szczególności w przypadku zaniechania wydania odpowiednich przepisów wykonawczych. Zaniechania w tym zakresie są bowiem wielką bolączką polskiego prawodawstwa i powodują niemożność faktycznego stosowania przepisów ustawowych.

Na pewno godny rozważenia jest pojawiający się od pewnego czasu w doktrynie postulat przywrócenia Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji w zakresie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

W celu usprawnienia procesu legislacyjnego pod rozważę ustrojodawcy poddać należy także postulat zmiany Konstytucji RP i wyraźne dopuszczenie przez ustawę zasadniczą możliwości procedowania projektu ustawy w pierwszym czytaniu na posiedzeniu komisji¹¹. Wydaje się, że takie rozwiązanie racjonalizowałoby proces stanowienia ustaw przez zwiększenie w nim roli komisji sejmowych, tym bardziej, że aktualnie w znacznej części działalność, mająca na celu implementację aktów prawnych UE do polskiego porządku prawnego, stanowi poważną część działalności ustawodawczej Sejmu¹².

¹¹ Na ten temat: A. Poglódek, B. Przywora, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7.11.2013 r. (K 31/12) w sprawie oceny konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 3 (24), s. 9.

¹² Ibidem.

Wydaje mi się że usprawnienia procesu legislacyjnego i jego uzdrowienia można dokonać przy wykorzystaniu istniejących instytucji. Nie zgadzam się z J. Kochanowskim, który postulował swego czasu powołanie niezależnego, konstytucyjnego organu – Rady Stanu, opiniującego projekty aktów ustawowych i innych aktów normatywnych przygotowywanych przez wszystkie podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, oraz sprawującego swoistą pieczę nad poprawnością systemową i techniczno-legislacyjną procesu stanowienia prawa – obligatoryjnego uczestnika procesu legislacyjnego. Utworzenie tego organu uznał on za remedium na wszystkie bolączki procesu stanowienia prawa. Stwierdził bowiem, że występujące w polskim systemie nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną *ex post* kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać zrównoważone przez organ, który będzie jej dokonywał prewencyjnie, na początku procesu legislacyjnego. Uznał, że obecne instytucje opiniujące projekty aktów normatywnych podporządkowane są służbowo i politycznie rządowi lub tworzącej go większości parlamentarnej, a więc mają ograniczoną niezależność i ich korygujący wpływ na działalność legislacyjną rządu jest siłą rzeczy również ograniczony¹³. Nie sądzę, żeby powołanie kolejnego organu, nawet rangi konstytucyjnej, dbającego o jakość stanowionego prawa samo z siebie przyczyniło się do polepszenia kondycji procesu stanowienia prawa. Problem jest dużo bardziej złożony i tkwi, moim zdaniem w nadmiernej polityzacji procesu stanowienia prawa. Warto zatem oprócz kwestii podniesionych wyżej zastanowić się nad tym, jaki wpływ na pogarszanie się jakości polskiej legislacji ma instytucja poprawek poselskich. Należy podkreślić, że są one często niczym nieuzasadnione, nie podlegają najmniejszej kontroli, także legislacyjnej, a ich skutkiem jest często rozbicie wewnętrznej spójności aktu prawnego. Konieczne wydaje się, o czym była już mowa wyżej, wprowadzenie obowiązku uzasadnienia i oceny skutków wprowadzanych poprawek na etapie prac sejmowych.

Z kolei jako swego rodzaju ciekawostkę można potraktować kontrowersyjne rozwiązanie, które proponują Marcin Hotel i Aleksandra Rychlewska. Autorzy ci twierdzą, że „większość występujących obecnie stosunków społecznych została już uregulowana i brak jest perspektyw na ich znaczny

¹³ J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo*, op.cit.

przyrost w najbliższym czasie. Dlaczego więc w sytuacji pojawienia się przypadku, który co prawda nie daje się przyporządkować do dyspozycji żadnej z norm, ale te same względy aksjologiczne przemawiają za uregulowaniem go w sposób zbieżny z przypadkiem już uregulowanym, nie zezwolić sądom na zastosowanie analogii? Sprawi to, że prawo będzie bardziej elastyczne na zachodzące zmiany oraz bardziej skuteczne, gdyż nie będzie konieczności wyczekiwania na interwencję ustawodawcy¹⁴. Ich zdaniem przekazanie tego rodzaju „prawotwórczej” działalności w ręce sędziów jest rozwiązaniem bezpieczniejszym niż pozostawianie decyzji o kształcie prawa i jego ilości parlamentarzystom, którzy co prawda zostali wybrani przez naród, jednak często nie dysponują odpowiednim merytorycznym przygotowaniem, aby podejmować decyzje w tej materii. Wydaje się, że rozwiązanie to nie sprawdziłoby się w państwach o kontynentalnej kulturze prawnej, bowiem ewidentnie nawiązuje do kultury anglosaskiej, zatem można je rozpatrywać w kategoriach ciekawostki.

II.

W systemie parlamentarno-gabinetowym istnieje wiele powiązań pomiędzy legislatywą i egzekutywą. Warto też zauważyć, że rząd jest jednym z najważniejszych uczestników procesu prawotwórczego. Jego działalność w tym zakresie obejmuje bowiem wszystkie stadia postępowania, począwszy od planowania i projektowania ustawy, poprzez jej uchwalanie, a następnie wykonywanie.

Jak słusznie zauważa Sławomir Patyra w systemie parlamentarno-gabinetowym większość ustaw inicjowanych i opracowywanych przez rząd uchwalana jest następnie przez parlament w brzmieniu satysfakcjonującym projektodawcę, gdyż parlamentarzyści koncentrują się na ocenie polityki rządu, a nie na jej kształtowaniu. W takim stanie rzeczy rząd jawi się jako główny konstruktor porządku prawnego w państwie, zaś kreatywność parlamentu w sferze prawotwórstwa podlega tym samym ograniczeniom na rzecz organu egzekutywy o formalnie słabszej niż parlament, demokratycznej legityma-

¹⁴ M. Hotel, A. Rychlewska, *Jurydyzacja życia a skuteczność prawa*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2015, nr 1, s. 52.

cji¹⁵. Ograniczenie to motywowane jest najczęściej potrzebą usprawnienia procesu kształtowania woli narodu, a w konsekwencji także podniesieniem jakości podejmowanych rozstrzygnięć prawotwórczych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że Regulamin Sejmu nie ogranicza w sposób wyraźny przedmiotowego zakresu poprawek wnoszonych przez posłów w trakcie drugiego czytania projektu ustawy. To właśnie dlatego niektóre poprawki mogą mieć charakter zupełnie nowy, to znaczy dotyczyć kwestii, które nie pojawiły się podczas pierwszego czytania, ani w toku prac komisyjnych, ani tym bardziej plenarnych. Rozwiązanie takie jest bardzo mocno krytykowane przez Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie wypowiadał się na temat poprawek poselskich wychodzących poza zakres procedowanego projektu ustawy¹⁶. Trybunał Konstytucyjny ma bowiem kompetencje nie tylko do badania treści ustawy (kryterium zgodności materialnej), ale także badania czy ustawa została wydana zgodnie z przepisami regulującymi postępowanie ustawodawcze (kryterium zgodności proceduralnej). Trybunał stanął więc na stanowisku, że „Z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze, w szczególności z art. 119 ust. 1 Konstytucji (zasada trzech czytań projektu ustawy w Sejmie) wynikają istotne wnioski co do dopuszczalnego zakresu i „głębokości” poprawek. Na każdym etapie Sejm powinien rozpatrywać ten sam projekt ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. W tak wyznaczonych granicach dopuszczalne są nawet poprawki całkowicie zmieniające kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą, muszą one jednak, co do zasady, mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wyjście poza określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy treść

¹⁵ S. Patyra, *Granice poselskich poprawek do rządowych projektów tzw. ustaw zwykłych oraz ustawy budżetowej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4, s. 81 i przytaczana tam literatura.

¹⁶ Por. m.in.: wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52; wyrok TK z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23; wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK ZU 2004, nr 3A, poz. 21; wyrok TK z 16 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 11/08, OTK ZU 2009, nr 4A, poz. 49.

poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy¹⁷. Jednocześnie TK zwrócił uwagę na zależność między etapem postępowania ustawodawczego a zakresem dopuszczalności wnoszonych poprawek uznając, że „dopuszczalność i zakres wnoszenia poprawek zależy – i to w znacznym stopniu – od etapu prac parlamentarnych, na których zostają one wnoszone. W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (poza projektami rozpatrywanymi w trybie pilnym oraz projektami co do których wyłączność inicjatywy ustawodawczej należy do Rady Ministrów), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. [...] Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego”¹⁸.

Działania piętnowane przez Trybunał Konstytucyjny a polegające na wnoszeniu przez posłów poprawek wykraczających poza przedłożenia rządowe występują niestety w praktyce dość często, przybierając postać tzw. wrzutek poselskich. Poprawki tego rodzaju zgłaszane są przez posłów bez uprzedniej konsultacji z Biurem Legislacyjnym Kancelarii Sejmu, zatem niepoddane się ich wstępnej weryfikacji merytorycznej i formalnej. Oprócz tego, że często stoją one w sprzeczności z kierunkiem regulacji projektowanej przez rząd, dodatkowo mogą powodować zaburzenie spójności całej ustawy, zarówno z punktu widzenia wewnętrznej logiki tekstu, jak i logiki systemowej. Taka praktyka jest naruszeniem zasady prawidłowej legislacji i omijaniem obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych. Przykładowo miało to m.in. miejsce w przypadku prac nad ustawą refundacyjną i przyjęciem nieuzasadnionej szczególnie interesem państwa czy bezpieczeństwem obywateli poprawki dotyczącej całkowitego zakazu reklamy aptek i punktów aptecznych¹⁹.

¹⁷ Por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU 2004, nr 3A, poz. 21.

¹⁸ Por. wyrok TK z 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.

¹⁹ Nawiasem mówiąc nie jest wykluczone, że przepis ten będzie musiał zostać znowelizowany, bowiem Komisja Europejska bada, czy całkowity zakaz reklamy działalności aptek

Podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku tego rodzaju „dzikich” poprawek rząd staje się właściwie bezbronny i może tylko biernie przyglądać się temu jaki kształt przybierze ostatecznie projektowana przez niego ustawa. Co prawda może zwrócić się do marszałka Sejmu z sugestią skorzystania z konstytucyjnego prawa do odmowy poddania ich pod głosowanie, jednak w obecnym stanie prawnym sugestia ta może mieć wyłącznie charakter nieformalny, bowiem obowiązująca Konstytucja nie wymienia Rady Ministrów jako potencjalnego wnioskodawcy w tym zakresie. Uprawnienie marszałka Sejmu precyzuje art. 50 ust. 3 Regulaminu Sejmu wskazując, że w tym zakresie działa on z własnej inicjatywy, zaś podstawą jego decyzji jest nie tyle brak uprzedniego zgłoszenia poprawki właściwej, co niezachowanie przez zgłaszającego formy pisemnej. Oznacza to zatem, że marszałek może skorzystać z tego uprawnienia tylko wówczas, gdy Sejm postanowił przystąpić do trzeciego czytania niezwłocznie po zakończeniu drugiego, bez ponownego przesyłania projektu ustawy do właściwej komisji²⁰. Słusznie twierdzi zatem S. Patyra, że w stosunku do poprawek zgłoszonych komisji bądź skierowanych do niej po debacie plenarnej rząd może jedynie poprzez swych przedstawicieli nakłaniać do negatywnego ustosunkowania się do nich członków właściwej komisji sejmowej, uzupełniającej projekt po drugim czytaniu. Może też ewentualnie apelować do samych autorów poprawek o ich wycofanie do czasu rozpoczęcia trzeciego czytania bądź mobilizować sprzyjającą Radzie Ministrów większość sejmową do odrzucenia tych propozycji w trzecim czytaniu²¹. Warto w tym miejscu dodać, że w razie nieskuteczności wskazanych wyżej środków perswazyjnych Rada Ministrów może jeszcze doprowadzić do usunięcia tego rodzaju nieprzemyślanych poprawek z tekstu ustawy w trybie poprawek senackich, o ile w tej Izbie rząd dysponuje poparciem odpowiedniej większości.

Nieco innym problemem, z którym musi sobie radzić Rada Ministrów jest występująca w praktyce działalność polegająca na modyfikowaniu pro-

narusza przepisy Unii Europejskiej dotyczące swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Prace trwają i w najbliższym czasie zapadnie decyzja, czy Polsce grozi kolejne postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości, a nawet kary pieniężne.

²⁰ Nawiasem mówiąc stanowi to naruszenie zasady równego traktowania wszystkich poprawek.

²¹ S. Patyra, *op.cit.*, s. 93.

jektu rządowego przez parlamentarne zaplecze tego rządu. Tego typu działania generują oczywiście pytanie o spójność polityczną podejmowanych działań. Posłowie często zamiast prawodawcą stają się swego rodzaju „redaktorami” aktu prawnego. Oznacza to kompletne pomieszanie ról, bowiem prawodawca powinien podejmować decyzję o kierunku rozwiązania prawnego, pozostawiając redakcję tekstu wyspecjalizowanym urzędnikom – legislatorom. Kolejnym aspektem opisanego zjawiska jest „przepracowywanie” przekazanego do Sejmu tekstu, który przygotowany został (przez wyspecjalizowane rządowe służby legislacyjne) w ramach opisanego przez przepisy regulaminowe procesu. Złożony charakter procesu legislacyjnego i wynikająca z niego wielokrotna weryfikacja poprawności tekstu projektu na kolejnych etapach jest ważną zaletą tego procesu. Jak słusznie zauważa jednak Maciej Berek „od wieloetapowości procesu odróżnić należy i w moim przekonaniu negatywnie ocenić zjawisko ponownego pisania projektu w Sejmie, bez wyraźnego uzasadnienia merytorycznego. Z punktu widzenia obsługi państwa nie jest istotne, na jakim etapie zaangażowani są w proces legislacyjny fachowo wykształceni i przez państwo zatrudnieni legislatorzy. Ważne jest, aby proces ten przebiegał spójnie, a zmiany na kolejnych etapach były pochodną merytorycznych decyzji prawodawcy”²².

III.

Podstawową zasadą wysłuchania publicznego jest to, że może w nim uczestniczyć każdy. Jego celem jest dostarczenie prawodawcy w danej sprawie argumentów i opinii różnych podmiotów oraz wyważenie sprzecznych interesów stron. Jest to zatem, na co zwracają uwagę Grzegorz Makowski i Jarosław Zbieranek, „mechanizm służący reprezentowaniu i promocji określonych interesów, jak również metoda wpływania na decyzje organów władzy publicznej”²³.

²² M. Berek, *System stanowienia prawa Uwagi na tle procesu legislacyjnego – ze szczególnym uwzględnieniem etapu prac rządowych*, https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2411/2/1/03berek_maciej_system_stanowienia_prawa.pdf. (19.11.2015).

²³ G. Makowski, J. Zbieranek, *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo* – <http://www.isp.org.pl/files/5907360310779548001197980856.pdf> (20.11.2015).

Podstawę prawną instytucji wysłuchania publicznego zawarto w ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa²⁴ oraz w regulaminie Sejmu w rozdziale 1a działu II wprowadzonym nowelizacją z lutego 2006 r. Szczegółowe regulacje wykonujące delegację ustawową znajdują się w rozporządzeniach Rady Ministrów: w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń²⁵ oraz w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw²⁶. Wydaje się, że decyzja ustawodawcy o włączeniu instytucji wysłuchania publicznego do ustawy o działalności lobbingowej była niefortunna. Wysłuchanie publiczne jest przecież narzędziem dialogu obywatelskiego i realizacji konstytucyjnego prawa petycji, a nie narzędziem uprawiania lobbingu. Wydaje się więc, że zamiast sztucznie uwypuklać antykorupcyjny charakter wysłuchania publicznego umieszczając tę instytucję w ustawie lobbingowej należałoby włączyć ją do innego aktu prawnego, być może nawet tworząc, jak chcą tego G. Makowski i J. Zbieranek, odrębną ustawę o dialogu obywatelskim²⁷. Do ustawy tej można by przy okazji włączyć przepisy dotyczące konsultacji rozrzucone obecnie po najróżniejszych aktach normatywnych.

Ani przepisy ustawowe ani regulaminowe nie definiują wprost istoty wysłuchania publicznego. W płaszczyźnie językowej wysłuchanie należy rozumieć jako umożliwienie komuś wypowiedzenia się, zaprezentowania (przedstawienia) swego poglądu (opinii, argumentów, oczekiwań). Słusznie zauważa Andrzej Szmyt, że nie oznacza to wymiany zdań równoprawnych stron, dyskursu, którego efektem musiałaby być konieczność „tłumaczenia się” przed wysłuchanym. Jest to z pewnością rodzaj zinstytucjonalizowania (określona forma) skonsultowania się organu, rodzaj zasięgnięcia informacji²⁸. Biorąc powyższe

²⁴ Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz.U. Nr 30, poz. 207).

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw (Dz.U. Nr 181, poz. 1080).

²⁷ G. Makowski, J. Zbieranek, op.cit.

²⁸ A. Szmyt, *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencja*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007, s. 53.

pod uwagę wydaje się, że chodzi tu o „wystąpienia” podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym (art. 70g ust. 1 Regulaminu Sejmu), a także o możliwość „złożenia” – na określonych warunkach – do protokołu tekstu niewyłoszonego na posiedzeniu wystąpienia (art. 70i Regulaminu Sejmu).

Warto podkreślić, że Regulamin Sejmu nie daje żadnych wytycznych pozwalających na ocenę, które projekty ustaw powinny podlegać wysłuchaniu, a które nie. Można się jedynie domyślać, że chodzi o projekty ważne i kontrowersyjne. Takie kryterium wydaje się jednak mało precyzyjne. Nawet jednak jeżeli miałyby ono stanowić podstawę do rozstrzygnięć to wydaje się, że komisja sejmowa nie powinna podejmować decyzji w przedmiocie przeprowadzenia wysłuchania. Wydaje się, że ranga tej procedury wymaga, aby decyzję w tym zakresie podejmował Sejm *in gremio*, ewentualnie Marszałek Sejmu, jako główny organ kierowniczy Sejmu.

Regulamin Sejmu nie wskazuje, jak mają być wykorzystane informacje uzyskane przez komisję podczas wysłuchania. Jeśli chodzi o sposób ich utrwalenia, ma tu zastosowanie art. 166 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym z przebiegu każdego posiedzenia sporządza się protokół zamieszczany w Systemie Informacyjnym Sejmu²⁹. Protokół stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad komisji, ponadto dołącza się do niego wszelkie dokumenty i materiały pochodzące z posiedzenia. Do protokołu składa się także teksty wystąpień niewyłoszonych przez osoby biorące udział w wysłuchaniu, a także tych podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, ale nie wzięły udziału w wysłuchaniu.

Praktyka pokazuje, że instytucja wysłuchania publicznego wykorzystywana jest niezwykle rzadko i tylko częściowo spełnia swoje zadanie – stwarzania płaszczyzny do jawnego przedstawienia interesów wszystkich stron zainteresowanych wpływaniem na kształt procedowanej regulacji³⁰. Od momentu wejścia w życie przepisów o wysłuchaniu, do zakończenia prac Sej-

²⁹ Zgodnie z art. 201a Regulaminu Sejmu jest to system prowadzony w formie elektronicznej, przeznaczony do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych związanych z działalnością Sejmu i jego organów oraz Kancelarii Sejmu. Umożliwia on wgląd w proces legislacyjny na każdym etapie tworzenia prawa, od projektu ustawy, poprzez stenogramy z dyskusji na sesjach plenarnych i w komisjach sejmowych, aż do ostatecznej wersji przyjętej/ odrzuconej w głosowaniu.

³⁰ Zob. również: M. Borski, R. Głajcar, B. Przywora, op.cit., s. 101–106 i 223–224.

mu VII kadencji (a więc przez ponad 9 lat), komisje sejmowe przeprowadziły jedynie 28 wysłuchań w sprawie projektów ustaw. Zważywszy na fakt, że w tym okresie uchwalonych zostało około 1800 ustaw, liczba ta nie jest imponująca. Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że posłowie nie mają obowiązku ustosunkowania się do przedstawianych opinii, wysłuchania publiczne zazwyczaj są miejscem zgłaszania zastrzeżeń, a nie partnerskiej dyskusji.

Wydaje się zatem, że w celu wzmocnienia partycypacji obywateli w procesie tworzenia prawa już na etapie procesu legislacyjnego, warto rozważyć wzmocnienie roli instytucji wysłuchań publicznych. Instrument ten w pewnym zakresie mógłby stanowić dodatkową formę konsultacji. Jednak nie służy temu w pełni przyjęte w Regulaminie Sejmu rozwiązanie, że uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta w ściśle określonym terminie, tj. dopiero „po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania” (art. 70 a ust.4 Regulaminu Sejmu). Należałoby rozważyć wprowadzenie możliwości przeprowadzenia wysłuchania już na etapie opracowywania projektu przez podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą. Wydaje się, że tak skonsultowany projekt mógłby być „dojrzały” i w większym stopniu odpowiadać na potrzeby społeczne, a przy tym szybciej można by wychwycić ewentualne błędy lub nieścisłości. Bardzo często, bowiem projekty zostają głęboko zmienione w trakcie prac parlamentarnych. Bywa, że ich wersja pierwotna poważnie odbiega od wersji ostatecznej, która zostaje przekazana do podpisu prezydenta. Uzasadnione byłoby więc stworzenie możliwości przeprowadzenia przynajmniej jednego wysłuchania również na dalszych etapach postępowania legislacyjnego, jeszcze przed uchwaleniem danej ustawy, a nawet po jej uchwaleniu już na etapie prac w Senacie. Dyskusyjne pozostaje również rozwiązanie, iż „z przyczyn lokalowych lub technicznych prezydium komisji może ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym”, zaś „ograniczenie to powinno zostać dokonane w oparciu o uzasadnione kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich podmiotów. Kryterium może stanowić w szczególności kolejność zgłoszeń” (art. 70d Regulaminu Sejmu)³¹. Za-

³¹ Przepis ten został w praktyce wykorzystany podczas procedowania nad niedoszłym wysłuchaniem publicznym w sprawie ustawy o zmianie ustawy dotyczącej ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw czy ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta.

tem stwierdzić należy, iż pozostawiono w tym względzie daleko idącą swobodę prezydium komisji w ograniczaniu zakresu wysłuchania publicznego. Tego typu rozwiązania nie służą idei demokracji bezpośredniej. Ponadto wydaje się także, że zwiększeniu zainteresowania tą instytucją sprzyjałaby swoista działalność edukacyjna wśród posłów.

IV.

Wskazane powyżej zjawiska pozwalają na wzmacnianie w opinii publicznej przekonania, że proces stanowienia prawa jest dziś mało przejrzysty i dalece niesatysfakcjonujący. Oczywiście problem jakości stanowionego prawa to nie tylko omówione w tym krótkim tekście przyczyny. Jest on dużo bardziej złożony.

Nasuwa się bardzo smutna konstatacja, że proces stanowienia prawa w Polsce w coraz większym stopniu oddala się od wymagań racjonalnego prawodawcy. Dzieje się tak pomimo zgłaszanych przez czołowych przedstawicieli polskiej nauki prawa konstytucyjnego i teorii prawa³² a także ekspertów zrzeszonych w organizacjach społecznych zajmujących się badaniem przebiegu procesu legislacyjnego uwag piętnujących słabości polskiego procesu legislacyjnego i wskazujących na konsekwencje, jakie dla rozwoju państwa niesie niestabilność i nadmiar stanowionego prawa. Działania te nie pozostają przy tym bez echa. Wystarczy wskazać organizowane przez Kancelarię Prezydenta spotkania eksperckie Forum Debaty Publicznej „Spraw-

³² Tylko tytułem przykładu można wymienić tutaj S. Wronkowską, M. Zubiką czy P. Tuleję i następujące publikacje: S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa – uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6; M. Zubik, *Zmiany regulaminu Sejmu pierwszych dwóch lat VI kadencji izby*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje polityczne – doktryny – instytucje polityczne. Księga jubileuszowa M. Grzybowskiego*, red. P. Mikuli i inni, Kraków 2007, P. Tuleja, *Zasada pierwszeństwa konstytucji w tworzeniu prawa*, [w:] *Państwo jako wyzwanie*, red. A. Rzegocki, Kraków 2000.

ne i służebne państwo”, których efektem jest obszerny dokument pt. System stanowienia prawa w Polsce, Zielona księga³³ czy przyjęty w drodze uchwały Rady Ministrów dokument „Lepsze regulacje 2015”³⁴. Mimo tego rodzaju bardzo pozytywnych działań praktyka stanowienia prawa odbiega niestety wciąż od określonego w tych dokumentach wzorca.

Wraz z postępującym procesem inflacji prawa, zmniejszającą się jasnością systemu prawnego, jego przejrzystością dla obywateli oraz przewidywalnością uregulowań prawnych, narasta także deficyt demokracji. Jest on dostrzegany i coraz wyraźniej artykułowany przez społeczeństwo. Zauważyć można tendencję do marginalizowania udziału organizacji społecznych w procesie stanowienia prawa. Konsultacje społeczne projektów ustaw stają się coraz bardziej procesem iluzorycznym, nastawionym ze strony prawodawcy na wypełnienie i tak bardzo ograniczonych obowiązków w tym zakresie, a nie na zapewnienie faktycznej partycypacji obywatelskiej, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz społeczeństwa obywatelskiego. Nie da się także zapewnić wysokiej jakości procesu stanowienia prawa bez stosowania wyrafinowanej analizy ekonomicznych korzyści i kosztów każdej z proponowanych regulacji czy analizy skutków stosowania regulacji już istniejących. Braki w tym zakresie oddziałują bardzo niekorzystnie na gospodarkę państwa polskiego, która narażona jest na niekontrolowany przyrost przepisów powodujących nieuzasadnione koszty działalności gospodarczej oraz krępujących rozwój przedsiębiorczości. Należy pamiętać, że jakość systemu prawnego jest dobrem wspólnym, dlatego nie tylko ze strony organów władzy publicznej, ale i obywateli oraz ich organizacji, konieczna jest refleksja nad praktyką legislacyjną i racjonalnością procesu stanowienia prawa.

Literatura

Berek M., *System stanowienia prawa. Uwagi na tle procesu legislacyjnego – ze szczególnym uwzględnieniem etapu prac rządowych*, <https://www.prezydent.pl/download/>

³³ *System stanowienia prawa w Polsce, Zielona księga*, Warszawa 2013.

³⁴ Program „Lepsze regulacje 2015” został przyjęty przez Radę Ministrów w 22 stycznia 2013 r. uchwałą nr 13/2013. Program ten opracowano z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki.

- gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2411/2/1/03berek_maciej_system_stanowienia_prawa.pdf.
- Borski M., Głajcar R., Przywora B., *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo zwyczajne i praktyka*, Sosnowiec – Katowice – Częstochowa 2015.
- Hotel M., Rychlewska A., *Jurydyzacja życia a skuteczność prawa*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2015, nr 1.
- Kochanowski J., *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości i legislacja*, „Ius et Lex” 2005, nr 1.
- Kochanowski J., *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf>
- Makowski G., Zbieranek J., *Lobbing w Polsce – żywy problem, martwe prawo*, <http://www.isp.org.pl/files/5907360310779548001197980856.pdf>
- Patyra S., *Granice poleskich poprawek do rządowych projektów tzw. ustaw zwykłych oraz ustawy budżetowej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4.
- Pogłódek A., Przywora B., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7.11.2013 r. (K 31/12) w sprawie oceny konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 3 (24).
- System stanowienia prawa w Polsce*, Zielona księga, Warszawa 2013.
- Szmyt A., *Model postępowania ustawodawczego u progu VI kadencji Sejmu*, [w:] *Prawo parlamentarne. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencji*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
- Tuleja P., *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje polityczne – doktryny – instytucje polityczne. Księga jubileuszowa M. Grzybowskiemu*, red. P. Mikuli i inni, Kraków 2007.
- Tuleja P., *Zasada pierwszeństwa konstytucji w tworzeniu prawa*, [w:] *Państwo jako wyzwanie*, red. A. Rzegocki, Kraków 2000.
- Wronkowska S., *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- Zubik M., *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6.
- Zubik M., *Zmiany regulaminu Sejmu pierwszych dwóch lat VI kadencji izby*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.