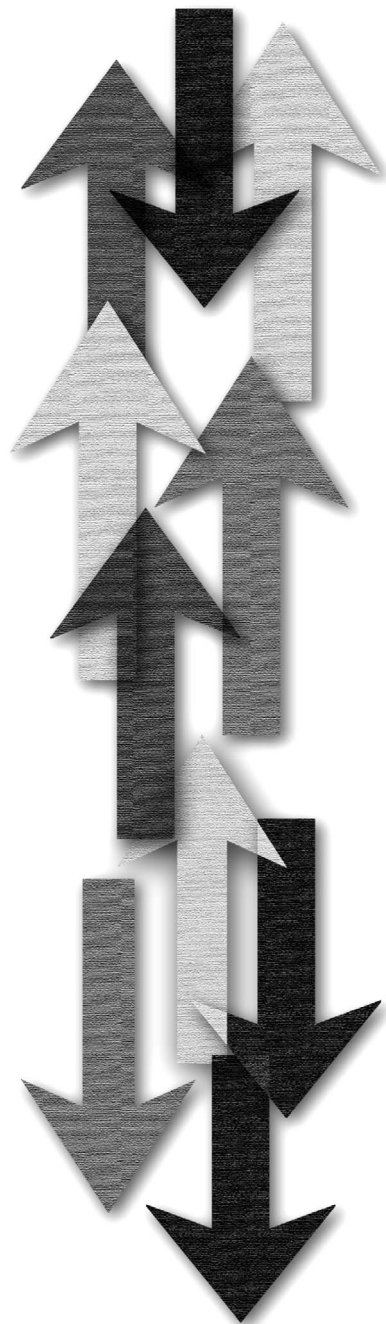


**Zeszyty BRE Bank – CASE**

**Reforma  
procesu  
stanowienia  
prawa**

**Nr72  
2004**



**BRE BANK SA**



**Centrum Analiz  
Społeczno-Ekonomicznych**

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa  
00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA  
00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa i BRE Bank SA

Redakcja naukowa  
Ewa Balcerowicz  
Sekretarz Zeszytów  
Krystyna Olechowska

Autorzy  
Piotr Rymaszewski  
Piotr Kurek  
Paweł Dobrowolski

Andrzej Zoll  
Kazimierz Małecki

Projekt okładki  
Jacek Bieńkowski

DTP  
SK Studio

ISSN 1233-121X

Wydawca  
CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa, 00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

Nakładca  
BRE Bank SA, 00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Oddano do druku w czerwcu 2004 r. Nakład 600 egz.

## SPIS TREŚCI

LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM .....	4
WPROWADZENIE .....	5
REFORMA PROCESU STANOWIENIA PRAWA – Piotr Rymaszewski, Piotr Kurek, Paweł Dobrowolski .....	7
Wprowadzenie .....	7
Proces stanowienia prawa .....	13
Rekomendacje .....	19
Zakończenie .....	27
Załącznik 1 .....	28
Załącznik 2 .....	30
Załącznik 3 .....	31
Załącznik 4 .....	32
Załącznik 5 .....	34
Załącznik 6 .....	35
Załącznik 7 .....	59
Załącznik 8 .....	61
Załącznik 9 .....	62
KOSZTY ZŁEJ REGULACJI WPŁYWAJĄCĄ NIE TYLKO NA SFERĘ GOSPODARCZĄ – Andrzej Zoll .....	69
NAPRAWA PROCESU TWORZENIA PRAWA WYMAGA ZMIAN USTROJOWYCH – Kazimierz Małecki .....	73
REFORMA PROCESU STANOWIENIA PRAWA – OMÓWIENIE DYSKUSJI – Krystyna Olechowska .....	77

## LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Ewa Balcerowicz	CASE	Piotr Rymaszewski	CASE
Barbara Błaszczuk	CASE	Wojciech Stodulski	Instytut na rzecz Ekorozwoju
Wojciech Błaszczuk	PKPP	Krzysztof Szlichciński	Pekao SA
Ryszard Chruściak	Sekretariat Rady Legislacyjnej	Andrzej Śniecikowski	Zmiany Investment
Andrzej Cylwik	CASE	Bogusław Tatarewicz	Zmiany Investment
Lech Czapla	Kancelaria Sejmu	Jerzy Thieme	The Conference Board
Marek Dąbrowski	CASE	Jarosław Warych	NBP
Józef Frąckowiak	Uniwersytet Wrocławski	Waldemar Wołpiuk	INP PAN
Cezary Grabarczyk	Sejm	Anna Wysokińska	PAP
Michał Hucal	BPH SA	Danuta Zagrodzka	Gazeta Wyborcza
Adam Jasiński	NBP	Andrzej Zoll	Rzecznik Praw Obywatelskich
Iwona Karpiuk-SucHECKA	Krajowa Rada Komornicza		
Janusz Kochanowski	Uniwersytet Warszawski		
Radosław Koniar	BRE Bank SA		
Grażyna Kopińska	Fundacja im. S. Batorego		
Janina Kotłowska	Gazeta Prawna		
Piotr Kurek	CASE		
Marzena Laskowska	INP PAN		
Krzysztof Lis	PID		
Teresa Liszcz	Senat		
Anna Majewska	RCSS		
Kazimierz Małecki	PKO BP		
Magda Matuszyńska	Prawo Bankowe		
Marta Melek	ISB/Euromoney		
Andrzej Mielcarz	RCSS		
Marek Misiak	Nowe Życie Gospodarcze		
Jeremi Mordasewicz	Polska Konfederacja Przedsiębiorców Prywatnych		
Zofia Mordwiłło	BFG		
Joanna Mulek	Uniwersytet Warszawski		
Janusz Niemcewicz	Trybuna Konstytucyjny		
Krzysztof Olechowska	CASE		
Wojciech Paczyński	CASE		
Krzysztof Parulski	Stowarzyszenie Prokuratorów RP		
Jerzy Pilczyński	Rzeczpospolita		
Krzysztof Pol	Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich		
Barbara Rymaszewska	Stowarzyszenie Sędziów Polskich		

# Wprowadzenie

**Z**nawcy przedmiotu od wielu lat nawołują do odpolitycznienia procesu prawa, a przynajmniej – procesu przygotowywania ustaw. Reforma procesu stanowienia prawa była tematem 72. seminarium BRE-CASE. Seminarium zorganizowała Fundacja CASE, we współpracy z BRE Bankiem SA, w ramach stałego cyklu spotkań panelowych. Seminarium odbyło się w Warszawie, w maju 2004 r.

Seminarium stało się okazją do zaprezentowania wstępnych wyników prac prowadzonych w CASE w ramach jednego z 11 tematów projektu „Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych”. Celem projektu jest przygotowanie propozycji praktycznych reform kończących transformację gospodarczą w Polsce. Kierownikiem projektu jest prof. Barbara Błaszczyk.

Celem każdej regulacji prawnej jest rozwiązanie określonego problemu społecznego lub usprawnienie wybranego procesu. W przypadku regulacji gospodarczej celem ustawodawcy jest usprawnienie mechanizmów obrotu handlowego, z uwzględnieniem przesłanek natury polityczno-społecznej. I tak jak osiągnięcie dowolnego celu wiąże się z poniesieniem określonych nakładów, tak i każda regulacja wprowadzając nowe rozwiązania powoduje powstawanie kosztów. Regulacja, która generuje koszty przewyższające wartość uzyskanych korzyści jest regulacją nieefektywną i powinna być skorygowana – tak twierdzą eksperci CASE Piotr Rymaszewski, Piotr Kurek i Paweł Dobrowolski, autorzy raportu, który był przedmiotem dyskusji panelowej 72. seminarium BRE-CASE.

W Polsce pomimo prawnego usankcjonowania analiza korzyści i kosztów tworzonej regulacji w praktyce nie istnieje. Nawet w przypadku najprostszych w analizie przepisów polskie władze przywiązują znikome znaczenie do usystematyzowanej oceny ekonomicznych skutków wprowadzanej czy istniejącej regulacji. Tym samym gospodarka narażona jest na niekontrolowany przyrost zapisów powodujących nieuzasadnione koszty działalności gospodarczej oraz krępujących rozwój przedsiębiorczości.

Przepisy zmniejszające poziom aktywności gospodarczej istotnie podnoszą bezpośrednie koszty prowadzenia działalności, lub ze względu na brak przejrzystości i wieloznaczność, stwarzają wysokie ryzyko popełnienia kosztownego błędu interpretacyjnego przy podejmowaniu decyzji przez przedsiębiorcę. Zarówno wysokie koszty bezpośrednie bieżącej działalności jak i wysokie ryzyko jej prowadzenia powodują ograniczenie aktywności podmiotów gospodarczych oraz wyższy koszt pozyskania funduszy na rozwój.

W miarę rozwoju praktyki rynkowej i asymilacji przez polskie ustawodawstwo rozwiązań zachodnich (przede wszystkim prawa unijnego), w miejscu obszarów nieuregulowanych pojawiły się bardzo szczegółowe przepisy obejmujące większość aspektów życia gospodarczego. Ponieważ jednak nowe regulacje nie powstały na bazie polskich doświadczeń, ich cel i zasady funkcjonowania są często niezrozumiałe zarówno dla stosujących prawo urzędników jak i przedsiębiorców objętych regulacją.

Bez wątpienia, wprowadzenie rozbudowanych, szczegółowych i często wewnętrznie sprzecznych i nieprecyzyjnych przepisów stanowi dla uczestników obrotu powstanie bariery zwiększającej ich ostrożność w inwestowaniu i nakłaniającej do przeczekania okresu dostosowawczego. Jednak, nawet po ustabilizowaniu się wprowadzonych mechanizmów regulacyjnych, trudno będzie o szybki powrót do satysfakcjonującego poziomu dynamiki wzrostu. Nie ma bowiem żadnej wątpliwości, iż nowe przepisy zawierają mnóstwo elementów bezpośrednio podnoszących koszty transakcji i zwiększających ryzyko wynikające z nadmiernej i nie do końca przewidywalnej ingerencji organów państwa w procesy gospodarcze. W połączeniu z brakiem efektywnej ochrony sądowej nowy stan prawny pozostanie jeszcze przez jakiś czas źródłem istotnego ryzyka inwestycyjnego.

Zaproszenie do wygłoszenia koreferatu przyjął prof. Andrzej Zoll, Rzecznik Praw Obywatelskich. Opinię o raporcie przygotował Kazimierz Małecki, były sekretarz stanu i sekretarz Rady Ministrów.

## Reforma procesu stanowienia prawa

### Wprowadzenie

Celem każdej regulacji prawnej jest rozwiązanie określonego problemu społecznego lub usprawnienie wybranego procesu. W przypadku regulacji gospodarczej celem ustawodawcy jest usprawnienie mechanizmów obrotu handlowego, z uwzględnieniem przesłanek natury polityczno-społecznej. I tak jak osiągnięcie dowolnego celu wiąże się z poniesieniem określonych nakładów, każda regulacja wprowadzając nowe rozwiązania powoduje powstawanie kosztów. Regulacja, która generuje koszty przewyższające wartość uzyskanych korzyści jest regulacją nieefektywną i powinna być skorygowana.

Nowoczesny proces legislacyjny jak i wydajny system zarządzania państwem wymaga stosowania wyrafinowanej analizy ekonomicznych korzyści i kosztów każdej proponowanej regulacji, jak również analizy skutków stosowania regulacji już

istniejących. Znaczenie tego zagadnienia zostało dostrzeżone przez amerykańską administrację federalną już kilkadziesiąt lat temu. Od prawie trzydziestu lat władze amerykańskie stopniowo wdrażają procedury pozwalające na coraz dokładniejszą ocenę skutków zarówno nowych jak i już obowiązujących regulacji. Analiza istniejących regulacji opiera się na wieloletnim badaniu ich wpływu na różne aspekty funkcjonowania państwa. Mimo że przedmiotem oceny są przepisy należące do wszystkich obszarów regulacyjnych, to jednak amerykański ustawodawca w nieporównanie większym stopniu koncentruje się na konsekwencjach przepisów budżetowych niż często znacznie ważniejszych dla gospodarki innych obszarów regulacyjnych<sup>1</sup>. Mimo bardzo rozbudowanych procedur i metod analizy korzyści i kosztów prawa, niezależne instytucje naukowe wskazują na potrzebę dalszego usprawniania procesów stanowienia prawa poprzez poprawę jakości analizy jego skutków i istotnego zwiększe-

nia zaangażowania Kongresu USA w nadzór nad całym procesem<sup>2</sup>.

Niestety, w Polsce – mimo prawnego usankcjonowania – analiza korzyści i kosztów tworzonej regulacji w praktyce nie istnieje. Nawet w przypadku najprostszych w analizie przepisów<sup>3</sup> polskie władze przywiązują znikome znaczenie do usystematyzowanej oceny ekonomicznych skutków wprowadzanej czy istniejącej regulacji. Tym samym gospodarka narażona jest na niekontrolowany przyrost zapisów powodujących nieuzasadnione koszty działalności gospodarczej oraz krępujących rozwój przedsiębiorczości.

Przepisy zmniejszające poziom aktywności gospodarczej to takie przepisy, które istotnie podnoszą bezpośrednio koszty prowadzenia działalności lub ze względu na brak przejrzystości i wieloznaczność, stwarzają wysokie ryzyko popełnienia kosztownego błędu interpretacyjnego przy podejmowaniu decyzji przez przedsiębiorcę.

Przykładem pierwszej kategorii przepisów mogą być przepisy wprowadzające rozbudowane wymogi bieżącej sprawozdawczości na rzecz organów państwa (np. sprawozdawczość dla US, ZUS, GUS, NBP itp.)<sup>4</sup>. Przykładem drugiej – niejednoznaczne przepisy podatkowe i związany z tym mechanizm szerokiej uznaniowości organów skarbowych<sup>5</sup>.

Zarówno wysokie koszty bezpośrednio bieżącej działalności, jak i wysokie ryzyko jej prowadzenia powodują ograniczenie aktywności podmiotów gospodarczych oraz wyższy koszt pozyskania funduszy na rozwój (zarówno w formie długu jak i kapitału). Klasycznym już polskim przykładem

skutków nieefektywnej regulacji jest ograniczenie przez banki działalności kredytowej dla przedsiębiorstw. Nieefektywne przepisy postępowania restrukturyzacyjnego i upadłościowego, wolno działające i nieprzygotowane w obszarze ekonomii i finansów sądy oraz bardzo ograniczona zdolność do uznania „straconych długów” jako kosztu uzyskania przychodów skutkują relatywnie wysokim kosztem długu i restrykcyjnymi warunkami jego udzielania. W połączeniu z alternatywą w formie wysokiej podaży papierów skarbowych, banki mają ograniczoną motywację do inwestowania w relatywnie ryzykowne przedsięwzięcia gospodarcze, szczególnie w sektorze małych firm.

Na początku lat 90. Polska była sklasyfikowana jako klasyczny „*emerging market*”. Klasyfikacja taka była spowodowana głównie niestabilnością fiskalno-monetarną w okresie transformacji oraz brakiem ustabilizowanego systemu prawnego<sup>6</sup>. W tym okresie polskie przepisy budziły obawy międzynarodowych inwestorów, głównie z powodu swojej nieprzewidywalności i niedostosowania do ogólnie przyjętych standardów obowiązujących w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej.

W miarę rozwoju praktyki rynkowej i asymilacji przez polskie ustawodawstwo rozwiązań zachodnich (przede wszystkim prawa unijnego), w miejscu obszarów nieuregulowanych pojawiły się bardzo szczegółowe przepisy obejmujące większość aspektów życia gospodarczego. Ponieważ jednak nowe regulacje nie powstały na bazie polskich doświadczeń, ich cel i zasady funkcjonowania są często niezrozumiałe zarówno dla stosujących prawo urzędników jak i przedsiębiorców objętych regulacją



Bez wątplenia, wprowadzenie rozbudowanych, szczegółowych i często wewnętrznie sprzecznych i nieprecyzyjnych przepisów stanowi dla uczestników obrotu powstanie bariery zwiększającej ich ostrożność w inwestowaniu i nakłaniającej do przeczekania okresu dostosowawczego. Jednak, nawet po ustabilizowaniu się nowo wprowadzonych mechanizmów regulacyjnych, trudno będzie o szybki powrót do satysfakcjonującego poziomu dynamiki wzrostu. Nie ma bowiem żadnej wątpliwości, iż nowe przepisy zawierają mnóstwo elementów bezpośrednio podnoszących koszty transakcji i zwiększających ryzyko wynikające z nadmiernej i nie do końca przewidywalnej ingerencji organów państwa w procesy gospodarcze. W połączeniu z brakiem efektywnej ochrony sądowej nowy stan prawny pozostanie jeszcze przez jakiś czas źródłem istotnego ryzyka inwestycyjnego.

### **Optymalizacja a liberalizacja przepisów**

Obecny poziom wyrafinowania rynków i działalności gospodarczej dowodzi, że XX-wieczne, liberalne żądania ograniczenia ingerencji regulacyjnej państwa w gospodarkę do minimum jako drogi osiągnięcia przyspieszonego wzrostu gospodarczego jest chybione. Wielowiekowa ewolucja procesów gospodarczych w tradycji zachodniej pokazuje, że wraz z rozwojem gospodarczym rośnie stopień kompleksowości i standaryzacji prawnej regulacji obrotu. Z kolei eksperymenty polityków z socjalizmem i komunizmem dowodzą, że próby podporządkowania zasad ekonomii obowiązującej ideologii, niezależnie od jej humanitaryzmu i szczytnych celów społecznych, skutkują paraliżującymi gospodarkę deformacjami.

Należy zatem zadać pytanie na czym polega optymalizacja regulacji gospodarczej. Autorzy opracowania przyjęli, że optymalizacja regulacji polega na takim konstruowaniu przepisów, aby prowadziły one do maksymalizacji aktywności gospodarczej i obrotu w każdym z regulowanych obszarów, z wyłączeniem wszelkich obciążeń natury ideologicznej (takich jak np. „sprawiedliwość społeczna”). Podejście to opiera się na przekonaniu, że maksymalizacja obrotu daje rządzącym większe możliwości realizacji przyjętej polityki (wynikającej z dowolnie wybranej ideologii) poprzez redystrybucję wygenerowanych w gospodarce środków niż poprzez przerzucanie misji społecznej na prywatne podmioty gospodarcze przy równoczesnym i nieuniknionym ograniczaniu bodźców stymulujących rozwój<sup>7</sup>.

Przepisy prawne, które maksymalizują aktywność i obrót gospodarczy to przepisy, opierające się na zastosowaniu ekonomicznych modeli zachowań podmiotów gospodarczych i w minimalnym stopniu ograniczające ekonomiczną motywację działania tych podmiotów.

Głównym celem niniejszego opracowania jest analiza procesu stanowienia prawa jako podstawowego mechanizmu tworzenia prawnych ram funkcjonowania gospodarki, a w rezultacie ekonomicznie efektywnego systemu gospodarczego. Nasza diagnoza i rekomendacje nie odnoszą się do konkretnych rozwiązań przyjętych w różnych obszarach regulacji gospodarczej. W dalszej części opracowania koncentrujemy się wyłącznie na procedurach tworzenia nowego i poprawy istniejącego prawa, które w maksymalnym stopniu wykorzystują potencjał demokratycznego państwa. Nasze rekomendacje dotyczą głównie postępo-

wania w odniesieniu do regulacji gospodarczej, choć ogólne zasady przejrzystości i sposobu zaangażowania w debatę różnych grup społecznych mogą mieć zastosowanie we wszystkich obszarach stanowienia prawa.

### **Kategorie przepisów**

Aby spełniać kryterium efektywności ekonomicznej, przepisy prawa powinny zapewniać maksymalne bezpieczeństwo obrotu gospodarczego przy minimalnych kosztach jego utrzymania.

Postęp technologiczny i rodząca agresywną konkurencję globalizacja wymuszają na ustawodawcy oraz administracji gospodarczej bieżące dostosowywanie formy i zakresu regulacji ekonomicznej do wymogów nowoczesnego środowiska gospodarczego. Do tego jednak konieczne jest dogłębne zrozumienie przez ustawodawcę i rząd ekonomicznej funkcji poszczególnych kategorii regulacji oraz zdolność do konstruowania przepisów optymalizujących bilans kosztów i korzyści.

Kategorie przepisów można zdefiniować w oparciu o ich funkcję. Podział na grupy funkcjonalne pomaga w kontroli przedmiotu poszczególnych ustaw i ograniczaniu delegacji ustawowej dla władzy wykonawczej. Przykład podziału regulacji gospodarczej zamieszczamy poniżej.

- Monitoring państwowy – przepisy regulujące wszelkiego rodzaju sprawozdawczość służącą państwu do obserwacji i analizy procesów gospodarczych (np. sprawozdawczość dla potrzeb GUS).

- Nadzór państwowy – przepisy dotyczące nadzoru, licencjonowania oraz koncesjonowania działalności gospodarczej.

- Pobór podatków – przepisy dotyczące zasad ustalania zobowiązań podatkowych oraz administracji poboru podatków.

- Regulacja obrotu – przepisy określające zasady funkcjonowania różnorodnych rynków produktów (np. obrót papierami wartościowymi) i podmiotów (przepisy antymonopolowe).

- Przepisy rejestrowe – przepisy związane z rejestracją działalności gospodarczej (rejestry sądowe, Regon itp.).

Bardziej szczegółowy opis zaproponowanego podziału przepisów zawarty jest w załączniku 1.

### **Prawo gospodarcze funkcją praw ekonomii**

Aby stworzyć rozsądną regulację gospodarczą, ustawodawca oraz administracja rządowa muszą mieć świadomość ekonomicznych konsekwencji wprowadzanych przepisów (a także rozumieć konsekwencje tych elementów regulacji, które odgrywają funkcję społeczną). W tym celu, zarówno autor projektu regulacji jak i prawodawca, powinni opierać swoją pracę na zespołach ekspertów i profesjonalnych doradców przygotowanych w zakresie mikroekonomii i obrotu finansowego. Tworzenie prawa „przez prawników”, w oparciu o „zdroworozsądkowe” podejście czy nawet akademicką analizę dokonaną przez jeden, wybrany ośrodek naukowy z założenia nie doprowadzi do stworzenia regu-

lacji uwzględniającej skomplikowane mechanizmy finansowo-ekonomiczne. Naszym zdaniem, podstawą efektywnego systemu stanowienia prawa w dzisiejszym, skomplikowanym otoczeniu gospodarczym jest połączenie umiejętności analizy ekonomicznych skutków proponowanych rozwiązań z wykorzystaniem opinii szerokiej grupy podmiotów, na które oddziałuje dana regulacja.

Podstawowym punktem odniesienia dla naszych rekomendacji jest zasada oparcia procesu stanowienia prawa na podejściu empirycznym, a więc dogłębnej, skwantyfikowanej analizie doświadczeń krajowych oraz sprawdzonych rozwiązań przyjętych w najbardziej rozwiniętych systemach gospodarczych. Zebranie opinii na temat proponowanej (lub istniejącej) regulacji od możliwie największej grupy podmiotów „dotkniętych” jej działaniem jest naszym zdaniem jedyną metodą zapewnienia, że analiza taka jest pełna. W związku z relatywnym zacofaniem polskiej regulacji gospodarczej, uważamy, że analiza źródeł sukcesu wiodących systemów gospodarczych powinna stanowić punkt wyjścia dla każdej inicjatywy regulacyjnej w zakresie prawa gospodarczego. Źródła „pomysłów regulacyjnych” bynajmniej nie powinny się ograniczać do rozwiązań przyjętych w UE. Wbrew opiniom często powtarzanym przez przedstawicieli rządu czy parlamentu przepisy unijne często nie determinują konkretnych rozwiązań ustawowych, a jedynie nakładają granice, w ramach których ustawodawca danego kraju powinien się poruszać. Załącznik 2 zawiera przykład obrazujący „obszar elastyczności” w jakim każdy kraj będący członkiem UE może się poruszać, będąc w zgodzie z międzynarodowymi zobowiązaniami.

Ciała ustawodawcze w wielu krajach stosują tego typu podejście. Przykładem może być niemieckie prawo o postępowaniu restrukturyzacyjnym wzorowane na amerykańskiej regulacji postępowania restrukturyzacyjnego (tzw. Chapter 11) i oparte na analizie wieloletniego orzecznictwa sądów amerykańskich w odniesieniu do tych przepisów (niezależnie od przynależności Niemiec do UE).

Warto zaznaczyć, że analiza ekonomicznych skutków projektowanych przepisów może poprawić jakość stanowionego prawa, nie może jednak, zdaniem autorów, z sukcesem zastąpić rynkowych doświadczeń ze stosowania danego rozwiązania.

## **Ryzyko regulacyjne**

O ile bezpośrednie koszty regulacji można ograniczyć poprzez zastosowanie analizy ekonomiczno-finansowej, o tyle ryzyko gospodarcze wynikające z niejasności przepisów można wyeliminować jedynie poprzez precyzyjne formułowanie celu i funkcji prawa. Wymaga to zarówno wysokiej jakości warsztatu legislacyjnego jak i efektywnego systemu przekładania intencji ustawodawcy na język przepisów prawa.

Przepisy napisane w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny są zmorą uczestników obrotu gospodarczego, gdyż uzależniają ocenę ich działalności od subiektywizmu stosujących przepis urzędników. O ile dla większości przedsiębiorców do przyjęcia są zwiększone kary za jasno określone wykroczenia, o tyle nie do przyjęcia są uciążliwe kary za działania stanowiące wykroczenie w subiektywnej opinii urzędników. Całkowicie paraliżująca natomiast jest sytuacja, w której uczestnik obrotu nie może liczyć na skuteczną (tj.

szybką i kompetentną) ochronę sądową przed urzędniczą samowolą interpretacyjną<sup>8</sup>.

Ustawodawca musi pamiętać, że dla uczestników obrotu znacznie bardziej kosztowne może być ryzyko niepewności (co do znaczenia przepisu) niż rozsądna opłata za jego eliminację (koszt związany z wypełnieniem jednoznacznie określonych wymogów prawa). Tymczasem, jedną z najbardziej uciążliwych i kosztownych cech polskiej regulacji gospodarczej jest połączenie nieprecyzyjnie napisanych przepisów prawa ze skrajnym urzędniczym formalizmem i nieefektywną ochroną sądową przedsiębiorców<sup>9</sup>. Prowadzi ona coraz częściej do nękania przedsiębiorców przez bezkarnie działającą administrację państwową.

### **Problemy ze stanowieniem prawa**

Nie ulega wątpliwości, że zarysowana powyżej „teoria” efektywnego stanowienia prawa nie jest łatwa w zastosowaniu, a jej efektywne wdrożenie jest utrudnione z wielu przyczyn. Poniżej przedstawiono listę podstawowych problemów związanych ze stanowieniem prawa, które pojawiają się w każdym państwie demokratycznym i wymagają odpowiedniego rozwiązania:

- brak możliwości stworzenia obiektywnego i wystandaryzowanego modelu oceny ekonomicznych skutków regulacji;
- niechęć i nieumiejętność precyzowania przez prawodawcę celów regulacji;
- brak efektywnych i przejrzystych procedur tworzenia założeń przyszej regulacji;

– brak systematycznego podejścia inicjatora regulacji w procesie formułowania jej projektu;

– brak koordynacji pomiędzy odpowiedzialnymi za regulowany obszar organami administracji;

– brak przejrzystego systemu dialogu inicjatorów i twórców przepisów z podmiotami, na które oddziałuje regulacja;

– brak odpowiedniego zaplecza analitycznego w parlamencie, koniecznego do weryfikacji przedłożonych projektów ustaw oraz spójnego formułowania treści i języka regulacji;

– nieumiejętność precyzyjnego przekładania intencji prawodawcy na język przepisów prawa;

– brak usystematyzowanych procedur uchwalania aktów normatywnych;

– skłonność władzy ustawodawczej do delegowania szerokiego zakresu swoich uprawnień na władzę wykonawczą (poprzez prawo do tworzenia brzemiennej w skutkach regulacji pozaustawowych);

– brak dostatecznej kontroli ustawodawcy nad treścią aktów wykonawczych i zasadami stosowania przez rząd delegacji ustawowej;

– brak bodźców systemowych do ograniczenia naturalnej tendencji władzy wykonawczej do przeregulowania gospodarki<sup>10</sup>;

– brak systemu kontroli kosztów istniejącego reżimu regulacyjnego (np. polegającego na okre-

sowym przeglądzie kosztów oraz efektywności regulacji).

Przyczyna braku możliwości stworzenia obiektywnego i wystandaryzowanego modelu oceny ekonomicznych skutków regulacji jest bez wątpienia najtrudniejsza, bądź niemożliwa do wyeliminowania. Wierzymy jednak, że pozostałe problemy mogą być w mniejszym lub większym stopniu rozwiązane. W dalszej części opracowania przedstawiamy bardziej szczegółową diagnozę polskiego systemu tworzenia prawa oraz zbiór rekomendacji dotyczących jego poprawy.

Załączniki 3, 4 i 5 zawierają opis wybranych doświadczeń i rozwiązań w zakresie procesu stanowienia prawa, pochodzących głównie z systemu amerykańskiego. Powołując się na te doświadczenia, także w naszych rekomendacjach, wychodzimy z założenia, że w dziedzinie optymalizacji procesów gospodarczych system amerykański odniósł największy sukces wśród istniejących dzisiaj obszarów ekonomicznych. W szczególności uważamy, że gospodarkę amerykańską cechuje większa dynamika wzrostu i zdolność do adaptacji do zmieniających się warunków gospodarki światowej niż inne porównywalne wielkościowo obszary gospodarcze, w tym Unię Europejską. Przytoczyć tu można opinię z publikacji OECD: „[...] wbrew popularnym opiniom poziom regulacji rządowej w USA nie jest niższy niż w innych krajach, choć jest jakościowo inny, przede wszystkim z powodu «prokonkurencyjnego» systemu regulacji federalnej oraz otwartości i publicznego charakteru procesu jej tworzenia. Daleko idąca deregulacja ekonomiczna, połączona z próbą poprawy regulacji o charakterze społecznym, umożliwia skonstruowanie

jednego z najbardziej innowacyjnych, elastycznych i otwartych systemów gospodarczych w krajach OECD, pozwalając jednocześnie na utrzymanie wysokich standardów ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony środowiska. [...] Głównym wyzwaniem reform regulacyjnych w USA pozostaje nie «jak dużo regulacji», ale «jak dobra regulacja»”<sup>11</sup>

Jak wcześniej wspomniano, nasze rekomendacje dotyczące działań mających na celu optymalizację przepisów koncentrują się na kwestiach proceduralnych. Jesteśmy przekonani, że wdrożenie efektywnej procedury przygotowywania i uchwalania dobrego prawa jest jednym z dwóch fundamentów sprawnej gospodarki. Drugim jest skutecznie działający system sądów, bez którego nawet najlepsze prawo nie może wypełnić swojej funkcji.

## Proces stanowienia prawa

„Polskiego procesu legislacyjnego nie da się poprawić”  
– poseł jednej z największych  
polskich partii politycznych

Podstawowym źródłem prawa w Polsce są ustawy oraz wydawane na ich podstawie akty wykonawcze. Proces tworzenia ustaw jak i regulacji pozaustawowych (zarządzenia, rozporządzenia, wykładnie przepisów) składa się z wielu etapów, w których uczestniczą różne organy państwa. Liczne przykłady z ostatnich lat pokazują, że często, mimo formalnie obowiązujących procedur proces ten bywa chaotyczny i przypadkowy. Wynika to zarówno z jakości wybranych rozwią-

zań jak i z faktu nieprzestrzegania przez organy państwa przyjętych przez nie procedur.

Podstawową rolą administracji rządowej jest bieżące zarządzanie państwem zgodnie z zasadami konstytucji i przepisami stanowionymi przez parlament. W obszarze gospodarczym administracja rządowa realizuje określoną przez siebie politykę gospodarczą w ramach przyjętej organizacji gospodarczej państwa. W systemie parlamentarnym władza wykonawcza opiera się na większości parlamentarnej, która z kolei odpowiada przed wyborcami za efekty działalności rządu. Ograniczona rola Prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej sprawia, iż w polskim systemie posłowie i senatorowie wyłaniany w wyborach powszechnych odpowiadają przed wyborcami zarówno za treść i jakość stanowionego prawa (ustawodawstwo), jak i za efekty zarządzania państwem przez wybrany głosami parlamentarnej większości rząd (rządzenie w sensie wykonawczym)<sup>12</sup>. Polityczna tożsamość większości parlamentarnej i Rady Ministrów nie sprzyja budowie systemu aktywnej, bieżącej kontroli działalności rządu przez ustawodawcę. Polski parlament działa w ramach procesu ustawodawczego jako *de facto* „przedłużenie” rządu, a nie jako arbiter krytycznie wążący interesy rządzących i rządzonych<sup>13</sup>. Tym samym, przyjęty w polskiej konstytucji model parlamentarny stwarza szczególną potrzebę budowy dodatkowych mechanizmów demokratycznej i bieżącej kontroli działalności regulacyjnej zarówno parlamentu jak i rządu. Weryfikacja działalności legislacyjnej *ex ante* jest szczególnie istotna w przypadku regulacji gospodarczych, które

mogą skutkować znacznymi długotrwałymi kosztami dla gospodarki.

Poniższa analiza (wraz z załącznikami) zawiera opis przebiegu polskiego procesu ustawodawczego oraz rekomendacje dotyczące zmian, jakie proponujemy do niego wprowadzić.

Proces ustawodawczy składa się z czterech zasadniczych etapów;

- przygotowanie projektu ustawy i wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą do parlamentu;
- uchwalenie ustawy przez Sejm
- rozpatrzenie ustawy przez Senat;
- podpisanie ustawy przez Prezydenta RP

Warunkiem wejścia w życie ustawy podpisanej przez Prezydenta RP jest jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP.

### **Inicjatywa ustawodawcza**

Opracowanie projektu ustawy rozpoczyna proces legislacyjny. Na tym etapie dokonuje się wyboru materii będącej przedmiotem regulacji oraz proponuje rozwiązania w tym zakresie.

Tryb przygotowywania poselskich projektów ustaw został uregulowany szczerunkowo. Projekt ustawy może wnieść komisja sejmowa lub grupa co najmniej 15 posłów. W przypadku opracowywania projektu ustawy przez komisję stosuje się ogólne zasady dotyczące prac komisji sejm-

wych<sup>14</sup>. Sposób opracowywania projektu przez grupę posłów nie został uregulowany.

Tryb opracowywania projektów ustaw przez Radę Ministrów został uregulowany znacznie bardziej szczegółowo. Podstawowym dokumentem w tym zakresie jest Regulamin Pracy Rady Ministrów. Obowiązek przygotowania projektu ustawy należy do właściwego w danej sprawie ministra. Gotowy projekt ustawy kierowany jest do konsultacji społecznych, które polegają na przesłaniu projektu aktu do zainteresowanych i wybranych przez ministerstwo organizacji, celem wyrażenia opinii na jego temat. Kolejny etap merytorycznych prac nad projektem polega na przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych oraz zaopiniowaniu projektu przez stały komitet Rady Ministrów. Rada Ministrów podejmuje decyzje w drodze uzgodnień, a jedynie w wyjątkowych przypadkach przeprowadza się głosowanie. Projekt ustawy, który został przyjęty przez rząd, zostaje następnie podpisany przez premiera i skierowany do Sejmu.

Istotny, przynajmniej w założeniu, element pracy nad rządowymi projektami ustaw stanowi przygotowanie tzw. Oceny Skutków Regulacji (OSR), która ma zawierać analizę kosztów i korzyści proponowanych przepisów. Ocenę Skutków Regulacji przeprowadza się na wstępnym etapie prac legislacyjnych, zanim jeszcze powstanie tekst projektu ustawy. Najważniejszym elementem systemu OSR jest wymóg sporządzenia Oceny Skutków Regulacji proponowanych rozwiązań zanim jeszcze rozpoczęte zostaną prace nad tekstem aktu normatywnego. Zgodnie z prawem OSR powinien m.in. zawierać: wynik analizy wpływu aktu na sektor finansów publicznych,

rynek pracy, konkurencyjność gospodarki<sup>15</sup>. OSR dołączany jest do projektu aktu i towarzyszy mu na dalszych etapach prac legislacyjnych. System OSR ma służyć poprawie jakości i skuteczności tworzonego prawa. W praktyce, podejście do oceny skutków regulacji jest bardzo ogólne i nie podparte rzetelną, skwantyfikowaną ekonomiczną analizą ekonomicznych skutków proponowanej regulacji.

## Postępowanie w Sejmie

Wniesiony do Sejmu projekt ustawy posłowie poddają analizie. W zależności od jej wyników, Sejm może przyjąć ustawę bez zmian, wprowadzić poprawki, całkowicie zmienić przyjęte rozwiązania albo odrzucić projekt ustawy. Choć Sejm jest ustawodawcą, to w praktyce, szczególnie w przypadku projektów rządowych, w dużym stopniu kieruje się opiniami i sugestiami przedstawicieli Rady Ministrów i resortu-projektodawcy.

Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Podczas pierwszego i drugiego czytania odbywa się debata nad projektem, a podczas trzeciego czytania głosowanie. W praktyce najważniejsza część prac ustawodawczych odbywa się w komisjach sejmowych. Na tym etapie następuje ostateczne ukształtowanie poszczególnych rozwiązań i postanowień ustawy.

Prace Sejmu są jawne i mogą być obserwowane przez zainteresowanych. Nieco inaczej przedstawia się problem jawności w przypadku procedowania komisji sejmowych. Wprawdzie w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć, za zgodą przewodniczącego, przedstawiciele mediów to wstęp obywateli na ich posiedzenia jest ograniczony.

Kolejne ogniwem procesu legislacyjnego stanowi postępowanie w Senacie. Senat, podobnie jak Sejm, może wprowadzać zmiany do ustawy. Zakres prac legislacyjnych na tym etapie jest jednak w istotny sposób ograniczony przez 30-dniowy termin na zajęcie przez Senat stanowiska w stosunku do projektu ustawy. Ponadto ewentualne poprawki Senatowi muszą być zatwierdzone przez Sejm. W rezultacie faktyczny wpływ Senatu na treść uchwalanych ustaw jest stosunkowo niewielki. Z kolei Prezydent RP, do którego trafia ustawa przyjęta przez parlament może ją jedynie podpisać, zawetować lub skierować do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności z konstytucją.

Podsumowując, proces legislacyjny składa się z 4 wyodrębnionych etapów. Z prawnego punktu widzenia każdy z nich jest równorzędny, gdyż pominięcie któregośkolwiek skutkuje nieważnością ustawy, stwierdzaną przez Trybunał Konstytucyjny.

Dla kształtu rozwiązań przyjętych w ustawie zasadnicze znaczenie mają jednak tylko dwa pierwsze etapy prac ustawodawczych. W ich trakcie przesądzony zostaje kształt najważniejszych rozwiązań, które zwykle stają się następnie obowiązującym prawem. Można więc uznać, iż sposób opracowywania projektu ustawy na etapie inicjatywy ustawodawczej oraz tryb postępowania w Sejmie mają decydujący wpływ na powstające w Polsce prawo. Oznacza to, że jakość tworzonego prawa zależy przede wszystkim od jakości prac prawodawczych na tych dwóch etapach. W związku z tym nasze rekomendacje dotyczące poprawy mechanizmów tworzenia prawa koncentrują się na propozycji zmian procedur obowiązujących na tych etapach procesu legislacyjnego.

Szczegóły procesu ustawodawczego wraz z załącznikami zostały przedstawione w załączniku 6.

## Diagnoza

W polskiej praktyce konstytucyjnej zasada rozdziału władzy wykonawczej (rządu i administracji) i ustawodawczej (parlamentu) występuje w ograniczonej formie w odniesieniu do procesu stanowienia prawa. Projekt aktu normatywnego wnoszony pod obrady Sejmu przez Radę Ministrów rzadko podlega rygorystycznej ocenie przez rządową parlamentarną większość. Z kolei brak przejrzystych procedur postępowania w trakcie procesu legislacyjnego oraz słabe zaplecze analityczne parlamentu *de facto* uniemożliwiają parlamentarnej mniejszości skuteczne oddziaływanie na kształt stanowionego prawa. Często można usłyszeć opinie posłów, przerzucające odpowiedzialność za jakość nawet już uchwalonych ustaw na rząd wnoszący ich projekty do parlamentu<sup>16</sup>.

Z coraz większą częstotliwością przytaczane w prasie skandale dotyczące wątpliwej jakości i „podejrzanych” celów przygotowywanych przez rząd i uchwalanych przez parlament aktów prawnych (bądź ich poszczególnych zapisów) są wynikiem nieefektywnych i często niejawnych procedur stanowienia prawa oraz ograniczonego zakresu debaty publicznej dotyczącej projektów regulacji. Brak przejrzystości prowadzi do frustracji różnorodnych grup interesów, których prawo uczestnictwa w procesie legislacyjnym zostało ograniczone. Kampanie medialne dotyczące kolejnych uchybień w pracy organów wykonawczych i ustawodawczych cieszą się dużym zainteresowaniem społeczeństwa, potęgując jego podejrzenia co do panujących w kręgach władzy korupcji, chaosu



i głębokiej niekompetencji. W rezultacie, naszym zdaniem, brak proceduralnej przejrzystości i ograniczanie otwartej, merytorycznej debaty, szczególnie na etapie uchwalania ustaw przez parlament, podważa zaufanie społeczeństwa do demokratycznego charakteru państwa i jego instytucji.

W tej sytuacji szczególnej wagi nabiera przyjęcie procedur poddających rządowe projekty aktów prawnych oraz proces parlamentarny obserwacji i ocenie podmiotów zewnętrznych.

Naszym zdaniem, w obowiązujących obecnie procedurach w nienależytym stopniu doceniono rolę debaty publicznej w procesie tworzenia prawa. Debata, która mogłaby dostarczyć legislatorom wiedzę niezbędną do lepszej oceny skutków proponowanych regulacji i wyważenia interesów różnych grup społecznych. Wyrazem tego jest bardzo ograniczony zakres obligatoryjnych konsultacji społecznych oraz całkowita dyskrecjonalność w dopuszczaniu do prezentowania opinii przez zainteresowane podmioty. W wyjątkowych przypadkach, w których debata ma miejsce, jest ona prowadzona w sposób nieusystematyzowany i chaotyczny, bez wizji jak poprawnie sformułować wypływające z niej wnioski.

Do obowiązującego obecnie trybu prac nad przygotowaniem i przyjmowaniem aktów normatywnych wprowadzono zręby procedur mających na celu podniesienie jakości tego procesu. Konsultacje międzyresortowe, konsultacje społeczne czy Ocena Skutków Regulacji to przykłady procedur mających zapewnić względną przejrzystość procesu ustawodawczego i zwiększyć liczbę podmiotów dopuszczonych do debaty nad projektem aktu. W praktyce, procedury te zdają się być traktowane

przez uczestników procesu jako „zło konieczne” i realizowane jedynie w aspekcie formalnym, a i tu zdarzają się częste uchybienia. Zarówno w obrębie władzy wykonawczej jak i w parlamencie brak jest wewnętrznej kontroli przestrzegania przyjętych zasad legislacyjnych. W rezultacie, ani funkcja ani cel wspomnianych procedur nie są realizowane. Praktyczne zastosowanie przyjętych procedur opisane zostało w Aneksie C do załącznika 6 na przykładzie „ustawy abolicyjnej”.

Naszym zdaniem stosowane obecnie procedury przygotowywania projektów aktów prawnych przez rząd są wadliwe z następujących przyczyn:

- pomijanie dowolnie wybieranych etapów procedowania w trakcie przygotowania projektów ustaw bądź aktów wykonawczych (np. wybiórcze stosowanie Regulaminu Rady Ministrów);
- często mało użyteczna pod względem merytorycznym Ocena Skutków Regulacji (brak rygorystycznej analizy ekonomicznej);
- częsty brak projektów aktów wykonawczych do przedkładanych parlamentowi projektów ustaw;
- brak standaryzacji uzasadnienia projektów aktów normatywnych;
- brak zewnętrznych ekspertyz dotyczących projektowanych regulacji;
- działania *ad hoc* w trybie przyspieszonym;
- brak jawności prac na wszystkich etapach przygotowywania projektów ustaw dla parlamentu.

Kolejny szczebel procesu stanowienia prawa, postępowanie w Sejmie i Senacie, także cechuje brak przejrzystości i otwartości na debatę publiczną. Naszym zdaniem, proces ustawodawczy w parlamencie jest wadliwy z następujących powodów:

- komisje pracują nad ważnymi aktami prawnymi w bardzo przyspieszonym trybie nie stosując ustandaryzowanych procedur postępowania;
- zarówno przyjmowane przez komisje plany pracy jak i samo procedowanie są chaotyczne;
- materiał analityczny dotyczący opracowywanego projektu jest przygotowywany w sposób przypadkowy i nieuporządkowany;
- komisje nie posiadają wystarczająco profesjonalnego zaplecza, które umiejętnie systematyzowałoby materiały związane z projektem aktu, uzupełniało je własną, ustandaryzowaną analizą i prezentowało przygotowany materiał w przejrzysty sposób;<sup>17</sup>
- materiały dotyczące projektowanego aktu pochodzące ze źródeł pozarządowych są zbierane przypadkowo, prowadząc do podejrzeń o występowanie jednostronnego, ukrytego lobbyingu;
- proces tworzenia prawa jest udokumentowany w sposób, który uniemożliwia sądom oraz organom administracji odtworzenie intencji ustawodawcy, a tym samym stosowanie prawa zgodnie z jego przeznaczeniem;
- komisje sejmowe nie stosują żadnych standardów w zakresie dopuszczania do głosu zainte-

resowanych grup interesu (o ile takie grupy są w ogóle dopuszczane);

- komisje polegają na opinii jednego lub kilku ekspertów, wybranych według niejasnych kryteriów, jako substytucie merytorycznej debaty w gronie zainteresowanych grup interesu (poświęcających się dziesiątkami ekspertów);
- w procesie analizy przedkładanych projektów regulacji komisje parlamentarne uprzywilejowują stanowisko rządu i w bardzo ograniczonym stopniu starają się występować jako arbiter ważący stanowiska różnych grup interesu.

W wyniku stosowania wysoce niedoskonałych procedur legislacyjnych, zarówno w fazie przygotowania projektów aktów przez rząd jak i w fazie prac parlamentarnych, powstaje prawo o bardzo niskiej jakości. Nieprzemysłane normy prawa gospodarczego (nieodpowiednio przeprowadzona analiza merytoryczna problemu) i nieprecyzyjny język przepisów (wynikający z nieumiejętnego przełożenia intencji ustawodawcy na język prawa) powodują zaburzenia w przebiegu procesów gospodarczych i powstawanie niepewności co do znaczenia uchwalanych aktów. Jednym ze wskaźników dużej liczby błędów merytorycznych w uchwalanych przepisach jest rosnący udział ustaw nowelizujących w ogólnej liczbie uchwalanych ustaw (tabela 1).

Jednym z najbardziej dotkliwych skutków niedbałego systemu tworzenia prawa jest brak przejrzystości i wieloznaczność stanowionych przepisów. Zjawisko to, w połączeniu z nazbyt częstą delegacją do wydawania aktów wykonawczych przez organy administracji, prowadzi do

Tabela 1. Projekty ustaw rozpatrywane przez Sejm wg regulowanej materii

	Ustawy ogółem		Ustawy nowelizujące		Ustawy regulujące nową materię	
	liczba	w %	liczba	w %	liczba	w %
I kadencja	336	100	161	48	175	52
II kadencja	819	100	614	75	205	25
III kadencja	1152	100	884	77	268	23

niekontrolowanego rozszerzania obszaru uznaniowości znajdującego się w rękach władzy wykonawczej.

## Rekomendacje

Rozważając ewentualne kierunki modyfikacji procedur stanowienia prawa (zarówno regulacji ustawowych jak i pozaustawowych) warto skorzystać z doświadczeń amerykańskich z ostatnich 30 lat, związanych z dążeniem do deregulacji i optymalizacji prawa gospodarczego. Wprowadzone przez administrację Nixona i od tego czasu udoskonalane rozwiązania dotyczące poprawy jakości przepisów stanowionych przez władzę wykonawczą są wyjątkowo precyzyjne i nakierowane na maksymalną demokratyzację procesu tworzenia prawa. Ich podstawowe elementy to:

- opracowanie spójnej metodologii analizy ekonomicznych skutków wprowadzanych regulacji;
- powołanie organu administracyjnego odpowiedzialnego za koordynację procesu stanowienia przepisów i nadzór nad ich zgodnością z delegacją ustawową oraz za ich spójność z in-

nymi obowiązującymi regulacjami, a także za analizę ekonomicznych skutków proponowanych rozwiązań ;

- stworzenie efektywnego systemu publicznej debaty i opiniowania projektów przepisów przed ich wprowadzeniem w życie;
- stworzenie ogólnodostępnego pakietu informacji i analiz zgromadzonych w trakcie prac nad regulacją, sporządzonych przez instytucje rządowe i podmioty uczestniczące w publicznej debacie nad projektem przepisu.

Poniżej przedstawiamy nasze rekomendacje dotyczące poprawy procesu stanowienia prawa w Polsce, które powstały głównie w oparciu o analizę wieloletnich doświadczeń amerykańskich w tym obszarze. Stanowią one próbę syntezy procedur tworzenia amerykańskiej regulacji federalnej i polskich rozwiązań instytucjonalnych.

### **Przygotowanie założeń aktu normatywnego** – ustawy lub regulacji pozaustawowej

Proces legislacyjny w ramach organów władzy wykonawczej powinien rozpoczynać się od przy-

gotowania i analizy założeń do proponowanego aktu normatywnego zwanych dalej Załoženiami (w tym aktów wykonawczych w przypadku projektu ustawy). Już same Założenia powinny być przedłożone do konsultacji społecznej oraz przeanalizowane pod kątem ich skutków ekonomicznych. Proponujemy przyjęcie następujących szczegółowych kroków postępowania:

- Ocena Skutków Regulacji (OSR) powinna być przygotowana przez przedstawicieli resortu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu aktu normatywnego oraz przez dwóch, trzech niezależnych ekspertów z odpowiednimi kwalifikacjami (zwanych dalej Ekspertami)<sup>18</sup>.
- Eksperti powinni być zobowiązani do ujawnienia wszelkich zawodowych i ekonomicznych powiązań, które mogłyby powodować konflikt interesów w odniesieniu do bezstronności wydawanych przez nich opinii.
- Opinia Ekspertów powinna być opracowywana według tych samych kryteriów co OSR przygotowywana przez właściwy resort (w celu zapewnienia porównywalności przedstawionych ocen).
- Założenia aktu normatywnego, wraz z OSR-ami, opiniami Ekspertów, oraz ich oświadczeniami o braku (bądź istnieniu) potencjalnego lub rzeczywistego konfliktu interesów powinny być publikowane na przeznaczony do tego celu stronie internetowej oraz dostępne do wglądu we właściwym resorcie. Właściwy resort powinien także przesłać Założenia wraz z OSR-ami do innych, potencjalnie zainteresowanych resortów i organów państwa.
- Przez określony czas (np. 3-4 tygodnie) właściwy resort powinien przyjmować opinie podmiotów zewnętrznych oraz organów państwowych do opublikowanych Założeń i OSR-ów oraz katalogować je w sposób umożliwiający dalsze wykorzystanie. Katalog opinii powinien zawierać identyfikację wszystkich podmiotów przedkładających swoją opinię. Wymiana opinii na temat Założeń pomiędzy organami państwowymi powinna dodatkowo mieć miejsce na forum Rady Ministrów lub jej komitetów.

W przypadku projektów ustaw opracowywanych przez posłów, komisje poselskie, Senat lub Prezydenta organy te (w przypadku Sejmu urząd Marszałka) powinny stosować identyczne procedury dotyczące analizy założeń regulacji. Obywatelskie projekty nie mogą podlegać opisanemu trybowi, zaś analiza ich skutków ekonomicznych przebiegać powinna w trakcie prac parlamentarnych.

Naszym zdaniem wprowadzenie wymogu opiniowania projektów na bardzo wczesnym etapie prac legislacyjnych zapewni większą przejrzystość intencji rządu, co jest szczególnie ważne w odniesieniu do projektów ustaw z obszaru regulacji gospodarczej. Ponadto, uzyskanie niezależnych opinii eksperckich, poddanie projektu debacie publicznej oraz usystematyzowanie opinii „z rynku” pomoże pracownikom resortów (zdyscyplinuje ich) w przygotowaniu projektów o wyższej niż obecnie jakości.

### **Przygotowanie projektu aktu normatywnego przez Rząd**

Uważamy, że stosowane obecnie konsultacje międzyresortowe obejmujące dyskusje nad

szczegółowymi zapisami proponowanej regulacji za wysoce nieefektywne. Wymiana uwag pomiędzy resortami często sprowadza się do dyskusji nad mało istotnymi szczegółami konkretnych zapisów regulacji, głównie w ich formalnym aspekcie. W naszej opinii to proponowana przez nas konsultacja pomiędzy organami rządowymi już w czasie przygotowywania Założeń powinna stanowić podstawowy etap kształtowania przez rząd polityki gospodarczej. Jej konsekwencją powinna być akceptacja przez Radę Ministrów Założeń proponowanej regulacji, otwierająca drogę właściwemu resortowi do przygotowania projektu danego aktu normatywnego.

Dalsze prace rządowe nad przygotowaniem projektu regulacji powinny, według nas, polegać na dbałości o to, aby był on zgodny z przyjętymi przez Radę Ministrów Załozeniami i spójny z istniejącym ustawodawstwem. Uważamy, że w tym celu przy Radzie Ministrów powinna działać jednostka odpowiedzialna za przeprowadzenie dogłębnych analiz ekonomicznych, koordynację prac rządowych nad projektem oraz jego weryfikację przed ostatecznym przekazaniem do parlamentu.

W związku z tym proponujemy, aby dalsze etapy procedury legislacyjnej obejmowały następujące czynności:

- W oparciu o materiał zebrany w drodze opisanych powyżej konsultacji, resort odpowiedzialny za regulację powinien przygotować ostateczne Założenia, stanowiące podstawę dla dalszych prac nad projektem. Założenia te wraz z OSR-ami i opiniami zebranymi w procesie debaty publicznej powinny zostać przedstawione Radzie Ministrów w celu ich formal-

nej akceptacji. Założenia, w formie przyjętej przez Radę Ministrów powinny zostać podane do publicznej wiadomości.

- Po przyjęciu ostatecznych Założeń resort powinien przygotować projekt ustawy oraz związanych z nią aktów wykonawczych wraz z uzasadnieniem i analizą potencjalnych skutków ekonomicznych całego pakietu przedkładanych regulacji.
- Projekty regulacji powinny zostać przekazane do wspomnianej wyżej jednostki (przy Radzie Ministrów) celem ich weryfikacji pod kątem zgodności z Załozeniami i spójności z istniejącym prawem.
- Po przeprowadzeniu przez Radę Ministrów wewnętrznej dyskusji nad proponowanymi przepisami i przyjęciu ich ostatecznej wersji następujący zestaw dokumentów powinien zostać przesłany do Sejmu i udostępniony do publicznej wiadomości:
  - projekt ustawy;
  - projekt tekstu wszystkich przewidzianych ustawą aktów wykonawczych (regulacji pozaustawowych)<sup>19</sup>;
  - uzasadnienie Rady Ministrów do projektu ustawy (projekt przygotowany przez odpowiedzialny resort);
  - analiza kosztów i korzyści proponowanego aktu (przygotowana wg wewnętrznych kryteriów Rady Ministrów, np. w oparciu o przyjęty przez rząd schemat OSR-u);

- opinie Ekspertów;
- usystematyzowane zestawienie opinii otrzymanych w trakcie debaty publicznej (część I pkt 5 powyżej);
- oświadczenie Rady Ministrów o zgodności projektu aktu z prawem Unii Europejskiej i wewnętrznej spójności proponowanej regulacji z obowiązującym ustawodawstwem.

W naszej opinii zaproponowana procedura pozwoli na bardziej dogłębne niż obecnie zrozumienie przez ustawodawcę motywacji i argumentów rządu dotyczących przedkładanej regulacji. Jednocześnie już na początkowym etapie prac nad ustawą parlament miałby możliwość zapoznania się ze stanowiskiem grup społecznych i podmiotów gospodarczych (tych, które zdecydowały się uczestniczyć w ocenie opublikowanych przez rząd Założeń), na które regulacja będzie oddziaływać.

Zaproponowany przez nas zestaw dokumentów istotnie rozszerza wymogi opisane w art. 34 ust. 2 i 3 obowiązującego obecnie Regulaminu Sejmu, który *notabene* rzadko jest przestrzegany. Naszym zdaniem, otrzymanie przez Sejm zestawienia pozarządowych opinii dotyczących projektu aktu normatywnego jest niezbędnym elementem zwiększenia przejrzystości procesu stanowienia prawa i podnoszenia jakości przygotowywanej przez rząd regulacji.

Opublikowanie zarówno początkowych Założeń, ostatecznych Założeń oraz tekstu projektu regulacji bez wątpienia zainicjowałoby merytoryczną debatę publiczną nad wybranym przez rząd kie-

runkiem polityki gospodarczej. Debatę taką prowadzoną przed i w trakcie prac parlamentarnych nad regulacją dostarczyłaby parlamentowi cennej informacji na temat potencjalnych skutków proponowanych przepisów.

Opisane powyżej elementy procedury przygotowawczej dotyczącej nowych aktów prawnych powinny być także stosowane w odniesieniu do analizy ekonomicznej efektywności istniejących przepisów. O metodach bieżącej weryfikacji istniejącej regulacji gospodarczej piszemy w dalszej części opracowania.

### **Proces legislacyjny w Sejmie**

Podobnie jak w przypadku wcześniejszych rekomendacji zalecenia przedstawione poniżej opierają się na założeniu, że dobrze zorganizowana, publiczna wymiana poglądów na temat polityki regulacyjnej rządu i parlamentu jest fundamentem procesu tworzenia „dobrego prawa”. Jesteśmy przekonani, że znacząca poprawa polskiego systemu legislacyjnego nie jest możliwa bez opracowania i rygorystycznego wdrożenia przejrzystych reguł prowadzenia debaty publicznej, szczególnie na etapie prac parlamentarnych. Uważamy także, że konieczna jest rozbudowa analitycznego i legislacyjnego zaplecza polskiego parlamentu, bez którego wnioski wynikające z przeprowadzonej debaty i analizy nie mogą być poprawnie sformułowane i uwzględnione w przyjmowanych przepisach prawa.

Przedstawione poniżej rekomendacje abstrahują od istniejących procedur sejmowych i koncentrują się na merytorycznych i z punktu widzenia procedury legislacyjnej najbardziej

istotnych aspektach pracy Sejmu i jego organów. Proponujemy, aby następujące elementy/mechanizmy zostały wprowadzone do stosowanych w Sejmie procedur rozpatrywania projektów ustaw:

- Przesłana przez Radę Ministrów dokumentacja powinna być weryfikowana pod względem formalnym. Powołana w tym celu jednostka Kancelarii Sejmu powinna badać każdy wpływający do Sejmu „pakiet dokumentacji” (zawierający projekt ustawy wraz z opisanymi wcześniej załącznikami) pod kątem jego kompletności. W przypadku stwierdzenia braków, dokumentacja powinna być w całości, automatycznie zwracana Radzie Ministrów w celu uzupełnienia.
- Po wstępnej decyzji Sejmu o skierowaniu projektu ustawy do dalszych prac, zaplecze analityczne parlamentu powinno rozpocząć proces jego weryfikacji pod kątem zgodności z obowiązującym prawem<sup>20</sup>.
- Po otrzymaniu pełnej dokumentacji przez właściwą komisję sejmową, jej członkowie powinni uzyskać możliwość przeprowadzenia wstępnej analizy Założeń i treści proponowanej regulacji – np. 1-4 tygodnie (w zależności od stopnia komplikacji przedłożonego przepisu).
- Po tym okresie prezydium komisji powinno zebrać pytania sformułowane przez jej członków w trakcie analizy proponowanej regulacji i przekazać je do sejmowych biur analiz. Jednocześnie komisja powinna ustalić tryb dalszej pracy w odniesieniu do regulacji, a w szczególności opracować wstępny harmo-

nogram prac komisji (w tym podkomisji) obejmujący:

- konsultacje z Radą Ministrów i odpowiedzialnym za projekt resortem;
- a) publiczną debatę z udziałem wybranych podmiotów objętych działaniem proponowanej regulacji,
- b) dogłębną analizę materiałów przedłożonych przez Radę Ministrów oraz sejmowe biura analiz,
- c) formalną weryfikację Założeń proponowanej regulacji,
- d) ostateczne opracowanie ustawy i przyjęcie podstawowych zapisów aktów wykonawczych;
- określić zakres debaty publicznej i kryteria wyboru podmiotów, które będą dopuszczone do prezentowania swojego stanowiska przed komisją;
- wybrać posła (posłów) odpowiedzialnych za koordynację prac komisji w odniesieniu do regulacji;

W naszej opinii, kluczowym elementem procesu legislacyjnego jest przeprowadzenie debaty publicznej, w ramach której komisja powinna:

- przeprowadzić selekcję środowisk reprezentujących zróżnicowane interesy i opinie na temat potencjalnych skutków proponowanej regulacji;

- wprowadzić jednolity format pisemnego stanowiska, które każda z wyselekcjonowanych grup będzie zobowiązana przedstawić komisji na co najmniej 1-2 tygodnie przed przeprowadzeniem prezentacji;
- ustalić tryb i format publicznych przesłuchań dopuszczonych przed komisję podmiotów<sup>21</sup>;
- zapewnić usystematyzowanie (przez właściwe jednostki Kancelarii Sejmu) zebranych w trakcie debat uwag i wniosków;

Wszystkie materiały zgromadzone w trakcie przygotowywania Założeń przez właściwy resort, OSR-y, opinia Rady Ministrów oraz opinie podmiotów występujących przed komisją powinny być usystematyzowane przez zaplecze analityczne parlamentu w taki sposób, aby ich poszczególne części zostały powiązane z właściwymi założeniami oraz zapisami projektu ustawy (artykułami, ustępami i punktami). W ten sposób, przy analizie poszczególnych zapisów projektu członkowie komisji będą dysponować pełną wiedzą zebraną w trakcie dotychczasowych prac oraz argumentacją przedstawioną przez zainteresowane podmioty.

Opierając się na tak przygotowanym materiale komisja może rozpocząć właściwe prace legislacyjne obejmujące przyjęcie ostatecznych Założeń do ustawy oraz opracowanie jej treści.

Pełna dokumentacja prac komisji, w tym stenogramy z jej posiedzeń, zgromadzone OSR, analizy i opinie, stanowią ewidencję procesu powstawania prawa i jako takie powinny być dostępne publicznie. Użyteczność materiałów legislacyj-

nych jest szczególnie wysoka w trakcie wszelkiego rodzaju postępowań administracyjnych oraz sądowych, ale także przy akademickiej i publicystycznej analizie polityki gospodarczej tworzonej przez rząd i parlament.

Uznanie przez polski rząd i parlament fundamentalnej roli debaty publicznej w procesie stanowienia prawa wymagałoby głębokiej rewizji stosowanych obecnie procedur, których podsumowanie znajduje się w załączniku 6 do niniejszego opracowania. Niewątpliwie nasze propozycje wiążą się ze znacznym wydłużeniem procesu legislacyjnego i istotnym podniesieniem jego kosztów. Uważamy jednak, że koszty takie są nieznaczące w stosunku do korzyści, jakie gospodarka może odnieść w wyniku wprowadzenia rozwiązań optymalizujących proces tworzenia prawa.

Zaplecze analityczne parlamentu, o roli którego wielokrotnie wspominaliśmy, nie musi być całkowicie podporządkowane Sejmowi czy Senatowi. Utrzymywanie w gotowości nadmiernie rozbudowanego zaplecza analitycznego byłoby nieuzasadnione ekonomicznie. Uważamy, że posiłkowanie się przez parlament zewnętrznymi analizami przygotowanymi przez wyspecjalizowane instytucje pozarządowe przyniosłoby lepsze efekty niż poleganie wyłącznie na zasobach własnych<sup>22</sup>. Wdrożenie przejrzystego procesu „zakupu” przez parlament, prezydenta czy rząd specjalistycznej wiedzy sprzyjałoby zarówno przejrzystości samego procesu legislacyjnego jak i rozwojowi niezależnych instytucji naukowych, których wiedza i potencjał intelektualny mogłyby być także wykorzystywane przez sektor prywatny.



## Bieżąca kontrola otoczenia regulacyjnego

Poprawa procesu stanowienia prawa wymaga ponadpartyjnego współdziałania wszystkich ugrupowań politycznych. Uważamy, że najlepszym miejscem dla takiej współpracy jest parlament, który ponosi podstawową odpowiedzialność za jakość polskiego prawa. Stąd też nasze rekomendacje i postulaty skierowane są głównie do członków Sejmu i Senatu. Nie wierzymy, aby bez głębokiego zaangażowania posłów i senatorów możliwa była istotna reforma procesu stanowienia prawa, czy to na etapie prac parlamentarnych czy też w obrębie władzy wykonawczej. Uważamy także, że prawodawca nie może uchylać się od nadzoru nad realizacją polityki gospodarczej przez władzę wykonawczą. W związku z tym proponujemy podjęcie następujących działań:

- przyjęcie ustawy/ustaw porządkujących proces przygotowania i bieżącej oceny obowiązujących regulacji – naszym zdaniem forma ustawy pozwoli na zdyscyplinowanie władzy wykonawczej w zakresie przygotowywania projektów ustaw i aktów wykonawczych oraz umożliwi parlamentowi kontrolę tego procesu. Ustawa powinna ponadto nakładać na administrację obowiązek bieżącej oceny istniejących regulacji gospodarczych;
- wprowadzenie ustawowego obowiązku publikacji sprawozdań z bieżącej działalności organów władzy wykonawczej i sądowniczej – uważamy, że wymóg jawności i przejrzystości wymusi na organach władzy zachowanie należytej staranności przy podejmowaniu rozstrzygnięć i prowadzeniu działalności;

- powołanie stałej komisji sejmowej do spraw reformy instytucji państwa i procesu stanowienia prawa – pozwoli to na stworzenie permanentnego forum dyskusji, oceny i weryfikacji obowiązujących rozwiązań prawno-instytucjonalnych; warunkiem skutecznego działania postulowanej komisji musi być jednak gotowość parlamentu do występowania w roli bezstronnego recenzenta polityki rządowej.

W USA jednym z głównych instrumentów poprawy jakości stanowionego prawa jest obowiązek wszystkich agencji federalnych do bieżącej oceny ekonomicznych skutków istniejących regulacji (*Regulatory Impact Analysis*). Przedmiotem analizy jest porównanie kosztów i korzyści badanych przepisów oraz poszukiwanie rozwiązań alternatywnych. Wzór raportu zawierającego podsumowanie wyników przeprowadzonej analizy przedstawiono w załączniku 7.

Uważamy, że podobne rozwiązanie należy wprowadzić w Polsce. Parlament powinien nałożyć na władzę wykonawczą obowiązek stałej oceny obowiązującego prawa oraz publikacji jej wyników. Jesteśmy przekonani, iż coroczne zestawienie wyników analiz przygotowanych przez właściwe organy administracji pozwoli parlamentowi oraz społeczeństwu na lepsze zrozumienie gospodarczych implikacji istniejących rozwiązań. Jednocześnie poddanie przygotowanych raportów ocenie posłów i senatorów, ośrodków akademickich, instytutów naukowych i organizacji społeczno-gospodarczych zdyscyplinuje rząd i wymusi na administracji zachowanie optymalne z punktu widzenia gospodarki. Ponadto konieczność regularnej analizy ekonomicznych skutków przepisów z zakresu działania danego

urzędu umożliwi jego pracownikom spojrzenie na swoją pracę z nieco szerszej perspektywy.

Innym, bardzo interesującym i użytecznym instrumentem bieżącej oceny obowiązujących regulacji stosowanym w USA jest stworzenie mechanizmu umożliwiającego każdemu obywatelowi przedkładanie rekomendacji dotyczących zmiany dowolnych przepisów. Propozycje zmian składane są za pośrednictwem Internetu w ściśle określonej i funkcjonalnej formie. Zebrane w ten sposób rekomendacje regulacyjne są następnie katalogowane i okresowo publikowane przez urząd prezydenta (władzę wykonawczą). Zarys Rekomendacji Regulacyjnej stosowanej w USA znajduje się w załączniku 8. Uważamy, że przy poniesieniu minimalnych kosztów, podobny instrument można z sukcesem wprowadzić w Polsce. Zebrane w ten sposób rekomendacje poprawy ustaw oraz aktów wykonawczych powinny być katalogowane i raz na pół roku przesyłane przez rząd w formie raportu do stałej komisji sejmowej, odpowiedzialnej za reformę instytucji i procesu stanowienia prawa (której powołanie rekomendujemy). Po niezbędnej analizie przedstawione rekomendacje mogą stać się podstawą poselskiej lub rządowej inicjatywy ustawodawczej.

Niemniej istotne jest ustawowe zobowiązanie organów władzy wykonawczej i sądowniczej do stałego informowania opinii publicznej o przyjętej polityce regulacyjnej i zasadach działania. Uważamy, że wzorem spółek publicznych (giełdowych), władze państwowe powinny na bieżąco informować uczestników obrotu o tym czego mogą się z ich strony spodziewać. Brak przewidywalności organów państwa podważa ich wiarygodność i destabilizuje warunki obrotu gospo-

darczego. Postulujemy zatem aby urzędy takie jak Ministerstwo Finansów, KPWiG, KNUiFE, UOKiK, URTiP i inne miały obowiązek:

- okresowego publikowania szczegółowej wykładni stosowanych przez nie przepisów;
- publikowania, w przeznaczonych do tego celu biuletynach, treści wydawanych rozstrzygnięć administracyjnych wraz z ich uzasadnieniami<sup>23</sup>;
- odpowiedniego stosowania zaproponowanych wyżej procedur legislacyjnych w odniesieniu do wszystkich regulacji przygotowywanych przez dany urząd (rozporządzeń, zarządzeń, zaleceń, regulaminów itp.).

Jesteśmy przekonani, że obowiązek publikacji treści podejmowanych rozstrzygnięć (wraz z uzasadnieniem), założeń proponowanych regulacji oraz interpretacji istniejących przepisów zwiększy poczucie odpowiedzialności organów administracji za prowadzoną przez nie działalność (ang. *accountability*). Ponadto większa jawność i przejrzystość działań podejmowanych przez władzę wykonawczą zwiększy możliwości jej skutecznej kontroli przez opinię publiczną. Uważamy, że proponowana „reforma” działalności administracji stosunkowo szybko doprowadziła by do istotnego wzrostu jej wydajności przy niewielkim wzroście kosztów funkcjonowania.

Ostatnia z proponowanych rekomendacji dotyczy utworzenia stałej komisji sejmowej do spraw reformy instytucji państwa i procesu stanowienia prawa. Do jej zadań powinno należeć przygotowywanie rozwiązań zmierzających do usprawnienia procedury legislacyjnej oraz bieżący nadzór

nad jakością stanowionego prawa, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji gospodarczych. Uważamy, że działalność komisji przyczyni się do zdyscyplinowania administracji szczególnie w zakresie wykonywania delegacji ustawowych do wydawania aktów wykonawczych.

## Zakończenie

Istotą przedstawionych przez nas rekomendacji jest propozycja zinstytucjonalizowania debaty publicznej jako jednego z podstawowych instrumentów kształtowania polityki państwa, w szczególności zaś jego polityki gospodarczej. Jesteśmy przekonani o tym, że usystematyzowana debata prowadzi do wzbogacenia świadomości społecznej i politycznej. To w drodze kontrolowanej wymiany poglądów wyzwala się innowacja i kreatywność ludzka, którą w oparciu o przemyślany system stanowienia prawa można przełożyć na regulację dającą państwu „dobre prawo”. Z kolei wysokiej jakości ustawodawstwo stanowić będzie o tym, czy Polsce szybko uda się osiągnąć poziom rozwoju do jakiego wszyscy jej obywatele aspirują i z sukcesem konkurować w globalnej gospodarce.

Oprócz systemu stanowienia prawa, drugim najbardziej istotnym dla efektywnego funkcjonowania państwa obszarem jest system sądowniczy. Jak wcześniej wspomniano, bez efektywnych mechanizmów implementacji prawa nawet jego najlepsze rozwiązania stają się bezwartościowe. Niezależna ocena i identyfikacja powszechnie znanych słabości polskiego systemu sądownictwa oraz dogłębna analiza rozwiązań przyjętych w innych krajach (zarówno w obszarze działal-

ności operacyjnej sądów jak i jakości procedur postępowania cywilnego, administracyjnego i karnego) muszą stanowić punkt wyjścia do jego szeroko zakrojonej reformy. Z punktu widzenia sektora przedsiębiorców broniące się przed krytyką i reformą sądy<sup>24</sup> oraz ograniczające konkurencję korporacje prawnicze nie będą w stanie efektywnie podjąć wyzwaniom jakie niosą za sobą rozwój rynków i rosnąca komplikacja regulacji. Załącznik 9 dotyczący stanu polskich sądów może służyć za punkt wyjścia do przemyśleń o zakresie koniecznej reformy systemu sądownictwa.

## Załącznik 1

Kategorie Przepisów Gospodarczych		
Funkcja przepisów	Cechy przepisów	Cechy kosztów
Monitoring państwowy	Monitoring procesów gospodarczych przez urzędy państwowe (np. przepisy regulujące sprawozdawczość dla GUS, wszelkie przepisy przerzucające na podmioty gospodarcze obowiązek kompilacji danych na użytek organów państwowych, istotne elementy sprawozdawczości podatkowej, sprawozdawczość dla NBP). Celem tego typu przepisów jest zbieranie danych o procesach gospodarczych zachodzących w państwie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– koszty uzależnione od ilości i poziomu skomplikowania formularzy sprawozdawczych;</li> <li>– koszty stosunkowo łatwe do skwantyfikowania przez rząd;</li> <li>– optymalizacja kosztów stosunkowo łatwa do wprowadzenia poprzez precyzyjne określenie informacji koniecznej do prowadzenia polityki gospodarczej oraz rozsądne opracowanie i zaprojektowanie formularzy sprawozdawczych;</li> <li>– dodatkowa optymalizacja możliwa poprzez zwiększenie efektywności wymiany zebranej informacji pomiędzy urzędami państwowymi, a tym samym odciążenie podmiotów gospodarczych z obowiązku powielania tych samych informacji</li> </ul>
Nadzór państwowy	Prowadzenie nadzoru wybranych obszarów działalności gospodarczej (nadzór bankowy, ubezpieczeniowy, nad funduszami inwestycyjnymi, koncesjonowanie podmiotów). Zakres ingerencji tego typu przepisów w funkcjonowanie podmiotów jest funkcją tego, jak dane państwo postrzega swoją rolę w stosunku do rynku. Ich uciążliwość dla podmiotów jest także funkcją poziomu dostosowania tych przepisów do mechanizmów rynkowych. Oficjalnie deklarowanym celem tego typu przepisów jest zwiększenie bezpieczeństwa obrotu. Przepisy te mogą optymalizować funkcjonowanie gospodarki w danym obszarze, choć może się zdarzyć, że nie są właściwie dostosowane do określonego stanu rynku (tzn. że ich genezą jest ideologia bądź nieaktualne/nieoptymalne rozwiązania historyczne). W polskich realiach źródłem wielu przepisów w obszarze nadzoru państwowego jak i regulacji obrotu czy wymogów rejestrowych jest tradycja prawna, a nie ich ekonomiczne uzasadnienie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uzasadnieniem wprowadzania tej kategorii przepisów jest przekonanie, że koszt ich braku jest z punktu widzenia interesu państwa lub społecznie nieakceptowalny;</li> <li>– ich ekonomiczna efektywność (poziom kosztów ponoszonych przez gospodarkę w związku z funkcjonowaniem przepisów nadzoru państwowego) jest funkcją ich konstrukcji – w sposób oczywisty, różnice w sposobie prowadzenia nadzoru w różnych państwach wpływają na koszty ponoszone przez nadzorowane podmioty;</li> <li>– konstrukcja tego typu przepisów jest w całości uzależniona od poziomu zrozumienia przez ustawodawcę i władzę wykonawczą funkcji przepisu – wszelkie elementy nadzoru, niepotrzebne z punktu widzenia celu przepisu są źródłem nieuzasadnionych kosztów i powiększają ekonomiczną nieefektywność ingerencji państwowego nadzoru.</li> </ul>

Kategorie Przepisów Gospodarczych		
Funkcja przepisów	Cechy przepisów	Cechy kosztów
Pobór podatków	<p>Przepisy te mają na celu sprecyzowanie zasad obliczania kwoty podatku (ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych, ustawy o VAT, ordynacja podatkowa) oraz określenie sposobu poboru podatku (ordynacja, akty wykonawcze do przepisów itp. określające terminy płatności i sankcje za ich niewłaściwe płacenie).</p> <p>Cechą tych przepisów powinny być:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– maksymalnie przejrzyste zasady obliczania kwoty należnego podatku,</li> <li>– przejrzyste procedury działania organów poboru podatków (wraz ze sprawnymi procedurami odwoławczymi).</li> </ul> <p>U podstaw przepisów podatkowych powinna leżeć polityka państwa w sposób rozsądny godząca potrzeby fiskalne rządu z koniecznością utrzymania warunków wzrostu gospodarczego.</p>	<p>Podstawowe źródła kosztów w obszarze przepisów podatkowych to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nieprzejrzyste zasady ustalania kwoty należnego podatku (uniemożliwiają planowanie podatkowe podmiotów i powodują przewlekłą i kosztowną procedurę wyjaśniającą w ramach systemu poboru podatków i w sądach);</li> <li>– nadmierna delegacja dla urzędników niskiego szczebla w zakresie interpretacji przepisów – brak scentralizowanej interpretacji przepisów, wypaczający możliwości konkurencyjne podmiotów z różnych obszarów kraju;</li> <li>– nieefektywny system odwoławczy, który zwiększa władzę urzędników skarbowych nad podatnikami (szczególnie małe podmioty będące podstawą potencjału gospodarczego kraju nie posiadają zdolności obrony przed fiskusem);</li> <li>– brak efektywnych ograniczeń urzędników skarbowych w zakresie częstotliwości i uciążliwości kontroli skarbowych, co zwiększa czas inwestowany przez przedsiębiorców w sprawozdawczość na rzecz urzędów.</li> </ul>
Regulacja obrotu	<p>Przedmiotem tej kategorii przepisów jest określenie zasad funkcjonowania wybranych obszarów/rynków prowadzenia działalności oraz regulacja wewnętrznej organizacji uczestników obrotu. Przykładami przepisów należących do tej kategorii są: prawo antymonopolowe, regulacja obrotu giełdowego, przepisy dotyczące udzielania pożyczek/kredytów (tj. regulacja rynku instrumentów dłużnych). Przepisy te mogą być zawarte w jednym lub więcej aktach. Celem regulacji obrotu powinna być jego optymalizacja, a więc stworzenie warunków dla stałego wzrostu obrotów przy minimalnych kosztach transakcji. Regulacje obrotu często nakładają się z przepisami dotyczącymi nadzoru państwowego.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przepisy wykraczające poza obszar określony przez i wynikający z celu regulacji (przeregulowanie) tworzą niepotrzebne koszty;</li> <li>– nieuzasadnione z punktu widzenia celu regulacji ograniczenia w obrocie w ramach danego rynku ograniczają skalę obrotu gospodarczego;</li> <li>– nadmiernie szerokie kompetencje (w stosunku do celów regulacji) urzędów nadzorujących/ingerujących w regulację obrotu podnoszą ryzyko uczestnictwa w obrocie,</li> </ul>
Przepisy rejestrowe	<p>Celem przepisów rejestrowych jest z jednej strony stworzenie możliwości monitoringu przez państwo procesów gospodarczych i uczestniczących w nich podmiotów (poszerzanie/powielanie funkcji przepisów monitoringu państwowego wspomnianych powyżej), z drugiej zaś stworzenie przejrzystości obrotu umożliwiającej podmiotom świadome podejmowanie decyzji gospodarczych. (w tym poprzez dostęp do informacji o innych podmiotach)</p>	<p>Źródłem potencjalnych kosztów generowanych przez przepisy rejestrowe są:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nadmiernie rozbudowany system sprawozdawczy (zakres i częstotliwość nieuzasadnione z punktu widzenia celu przepisu – przeregulowanie);</li> <li>– nadmierny zakres ingerencji organów rejestrowych (notariusze, sądy rejestrowe);</li> <li>– niewłaściwie skonstruowany system rejestrowy zobowiązujący podmioty gospodarcze do kosztownego przekazywania bezużytecznych lub przedawnionych informacji.</li> </ul>

## Załącznik 2

<b>Uciążliwość polskiej regulacji gospodarczej na tle innych systemów</b>			
	<b>Zakres i uciążliwość regulacji gospodarczej</b> (im niższa wartość wskaźnika tym mniejszy zakres i uciążliwość regulacji)		
	<b>Regulacja obrotu</b>	<b>Regulacja ekonomiczna</b>	<b>Regulacja administracyjna</b>
USA	1,0	1,0	1,2
UE	1,6	2,1	2,0
UE min	0,5	0,6	0,5
UE max	2,3	3,5	3,0
Czechy	2,9	2,5	1,7
Węgry	1,6	2,6	0,5
Polska	3,6	3,6	1,8

Źródło: „Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation”, OECD 2000.

## Załącznik 3

### „Publiczne wysłuchanie” w USA

Publiczne wysłuchanie (*public hearings*), czyli prawo obywatela do publicznego opiniowania proponowanych praw i decyzji jest stosowane na wszystkich szczeblach władz od gminnego, poprzez stanowy, do federalnego. W wielu gminach i stanach prawo zobowiązuje (pod sankcją różnych kar, aż do więzienia włącznie) wszystkie władze publiczne do wpuszczenia obywateli na posiedzenia, na których podejmowane są decyzje, oraz do umożliwienia im wypowiedzenia się na temat planowanych decyzji. Równocześnie prawo zakazuje omawiania i podejmowania decyzji w innym czasie i miejscu niż spotkanie podlegające wymogom publicznego wysłuchania.

Mechanizm publicznego wysłuchania można prześledzić na przykładzie jego stosowania w Kongresie Stanów Zjednoczonych.

Jeżeli projekt ustawy przedstawionej parlamentowi amerykańskiemu jest wystarczająco ważny, komisja zajmująca się nim może ogłosić publiczne wysłuchanie. Decyzję o wadze spotkania podejmuje przewodniczący komisji. Co najmniej tydzień przed wysłuchaniem do wiadomości publicznej podaje się datę, miejsce i temat wysłuchania.

Publiczne wysłuchania prowadzone przez komisje i podkomisje Kongresu są otwarte dla publiczności, chyba że w głosowaniu imiennym komisja lub podkomisja zdecyduje, że publiczny charakter wysłuchania zagraża bezpieczeń-

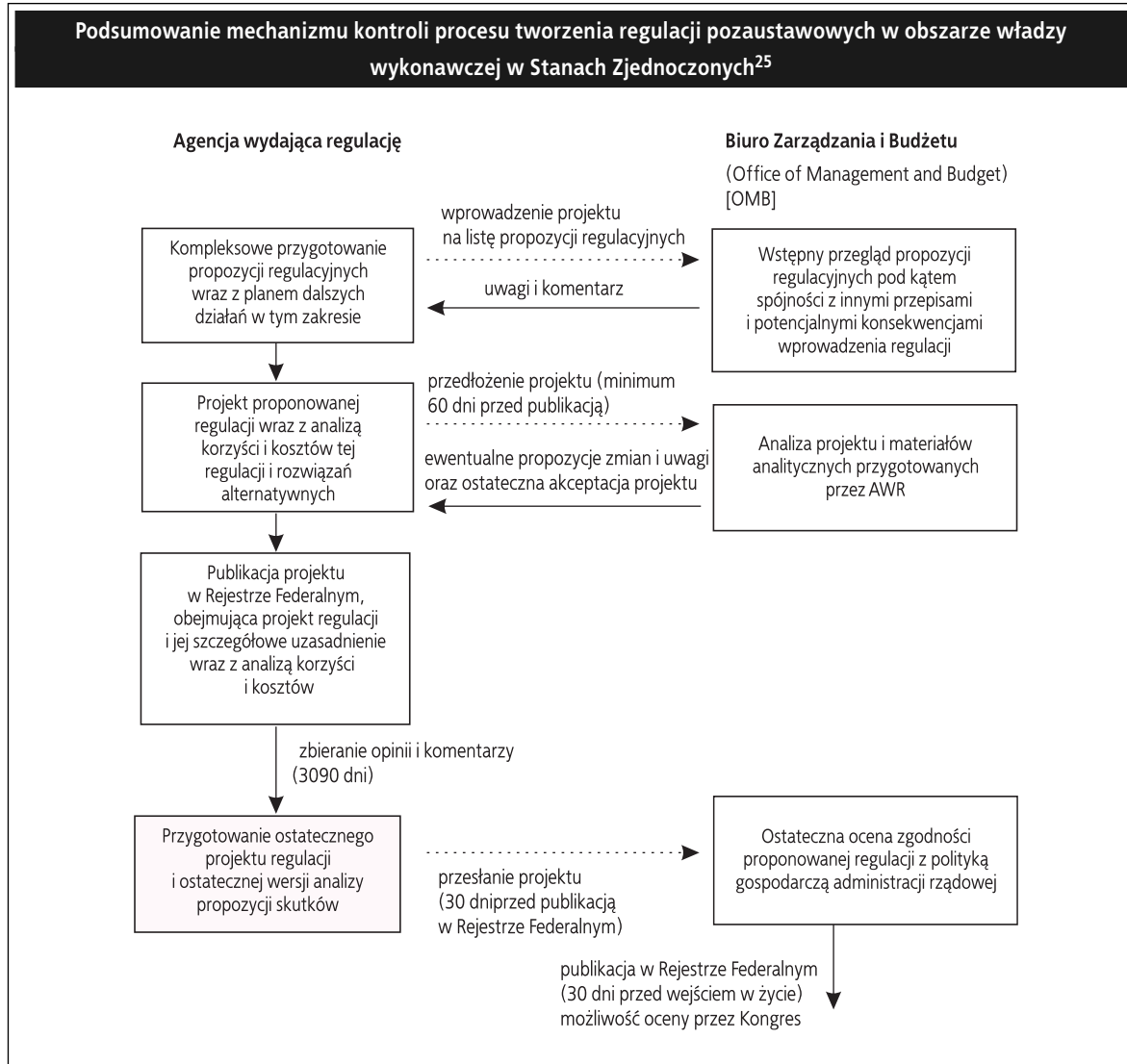
stwu narodowemu, może doprowadzić do ujawnienia poufnych informacji policji, lub też jest sprzeczny z prawem. Takim samym głosowaniem, każda komisja oprócz komisji ds. obrony narodowej i komisji do spraw służb tajnych, może zamknąć przed publicznością następny dzień wysłuchań. Komisje ds. obrony narodowej i służb tajnych mogą zamknąć przed publicznością do pięciu następujących po sobie dni przesłuchań.

Jeśli tylko jest to możliwe komisje wymagają, aby każdy świadek występujący podczas wysłuchań złożył oświadczenie w formie pisemnej przed wysłuchaniem i aby ograniczył swoje wypowiedzi przed komisją do streszczenia głównych tez swojej wypowiedzi. Świadkiem może być osoba zainteresowana, która sama się zgłosiła (np. prezes automobil klubu) oraz ekspert/autorytet zaproszony przez członka komisji (np. profesor od silników spalinowych) – ale jeden i drugi ma taki sam status bez względu na to jak trafił przed komisję. Świadkowie, którzy nie są pracownikami rządu muszą również dostarczyć swój życiorys, opisać kontrakty z rządem, oraz pomoc finansową uzyskiwaną od państwa.

Każdy członek komisji ma pięć minut na przesłuchanie świadka. Ponadto w głosowaniu członkowie komisji mogą zezwolić członkom komisji na przedłużenie przesłuchań na określony czas nie dłuższy niż godzina.

Protokół ze spotkania musi być dostępny do wglądu w biurze sekretarza komisji. Często protokół jest drukowany i kolportowany przez komisję

## Załącznik 4



Biuro Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget OMB), podlegające prezydentowi jako organowi władzy wykonawczej, analizuje ok. 13% projektów regulacyjnych rocznie (z 4500 aktów), wybierając te, które z punktu widzenia kosztów i korzyści są najbardziej istotne.

Jednostka OMB odpowiedzialna za analizę projektów regulacyjnych (OIRA – Office of Informa-

tion and Regulatory Affairs) zatrudnia ok. 25 osób, specjalistów w zakresie ekonomii, analizy regulacji, statystyki, prawa i technologii informatycznych.

OIRA prowadzi także analizę istniejących już regulacji pod kątem ich optymalizacji.

Zgodnie z nowymi wytycznymi OIRA i instytucje rządowe przygotowujące nowe regulacje powinny:



- poddawać przygotowane przez siebie analizy i materiały źródłowe sformalizowanej, niezależnej ocenie kilku uznanych ekspertów z danej dziedziny; są oni obowiązani ujawniać źródła swego dochodu i powiązania zawodowe, aby uniknąć konfliktu interesów;
- zadbać o to, aby dane źródłowe i zasoby informacyjne wykorzystywane przy podejmowaniu istotnych decyzji w zakresie polityki gospodarczej były niezależnie odtwarzalne poprzez umożliwienie publicznego dostępu do danych, założeń, metodologii analitycznej i stosowanych metod statystycznych;
- umożliwić opinii publicznej analizę jakości informacji i danych, z których korzysta instytucja rządowa;
- ujawnić i publicznie udostępnić (poprzez Internet) wymianę stanowisk i korespondencję między proponującą regulację instytucją a OIRA.

Wszystkie materiały związane z procesem tworzenia i opiniowania regulacji (w tym wymiana korespondencji między instytucjami administracji a przedstawicielami opinii publicznej) stanowią ogólnie dostępny zbiór dokumentacji, z którego mogą korzystać także sądy w celu interpretacji wprowadzonych przepisów.

OMB jest ustawowo zobowiązane do corocznego publikowania szacunkowych danych na temat obciążenia społeczeństwa obowiązkami związanymi z wypełnianiem formularzy na użytek agencji rządowych. W 2000 r. obciążenie to wynosiło 7362 mld godzin, przy czym udział sprawozdawczości fiskalnej kształtował się tu na poziomie 84%.

Szacowany roczny koszt sprawozdawczości papierowej wynosił w 2001 r. ok. 195 mld USD (ok. 2% PKB), z czego ok. 160 mld wiązało się ze sprawozdawczością fiskalną.

OMB jest ustawowo zobowiązane do przygotowywania corocznej analizy m.in. wpływu regulacji federalnej na drobną przedsiębiorczość, wynagrodzenia i wzrost gospodarczy. Potwierdzając wyniki innych badań ustaliło ono, że:

- całkowity koszt regulacji przypadający na pracownika w firmach zatrudniających poniżej 20 pracowników był o 60% wyższy niż koszt regulacji na pracownika w firmach zatrudniających ponad 500 osób<sup>26</sup>;
- realne koszty operacyjne spadły o 25% do 75% w sektorach, które zostały zderegulowane w okresie ostatnich 20 lat (transport, energia i telekomunikacja);
- deregulacja w ostatnich 20 latach doprowadziła do wzrostu PKB o 2–3%<sup>27</sup>.

## Załącznik 5

### Zasady tworzenia regulacji według OECD

Czy problem wymagający regulacyjnego rozwiązania został precyzyjnie określony (należy wskazać, na czym problem polega, jaka jest jego skala, dlaczego powstał, jakie są ekonomiczne mechanizmy jego występowania)?

Czy interwencja rządowa jest uzasadniona (należy wykazać, że interwencja rządowa jest – albo nie jest – niezbędna, przeprowadzić analizę kosztów i korzyści, realistycznie oceniając efektywność organów rządowych, podać alternatywne mechanizmy służące rozwiązaniu problemu)?

Czy wprowadzenie regulacji stanowi najwłaściwszą formę interwencji rządowej (należy przeprowadzić porównanie różnych, regulacyjnych i nieregulacyjnych, instrumentów polityki, uwzględniając koszty, korzyści, wymogi administracyjne i skutki zewnętrzne regulacji)?

Czy istnieje prawna podstawa wprowadzenia regulacji (należy sprawdzić, jaka jest podstawa prawna nowej regulacji i czy w regulacji uwzględniono takie zasady, jak stabilność, proporcjonalność itp.)?

Jaki organ jest właściwy do przeprowadzenia danego działania regulacyjnego (należy wybrać właściwy organ mający wprowadzić regulację i skonstruować efektywny system koordynacji pomiędzy organami rządowymi zaangażowanymi w jej wprowadzenie)?

Czy korzyści płynące z regulacji uzasadniają związane z nią koszty (należy oszacować całkowite przewidywane koszty i korzyści proponowanej regulacji oraz rozwiązań alternatywnych; taka analiza powinna być przygotowana w formie zrozumiałej dla ustawodawcy; koszt interwencji rządowej powinien zostać oszacowany przed jej podjęciem)?

Czy społeczne skutki regulacji są przejrzyste (jeżeli skutki regulacji nie mają zasięgu powszechnego, to należy w przejrzysty sposób określić alokację kosztów i korzyści w odniesieniu do dotkniętych regulacją grup społecznych)?

Czy regulacja jest przejrzysta, spójna, zrozumiała i możliwa do wykonania przez objęte nią podmioty (należy ocenić, czy podmioty objęte regulacją rozumieją ją, i podjąć kroki, aby jej tekst i struktura były maksymalnie przejrzyste)?

Czy wszystkie dotknięte regulacją grupy podmiotów miały możliwość zaprezentowania swoich opinii na jej temat (przy konstruowaniu regulacji należy stosować procedury umożliwiające efektywną i rozsądną rozłożoną w czasie wymianę poglądów pomiędzy zaangażowanymi organami rządu a reprezentantami kół gospodarczych, związków zawodowych i innych grup interesu)?

## Załącznik 6

### Proces ustawodawczy w Polsce

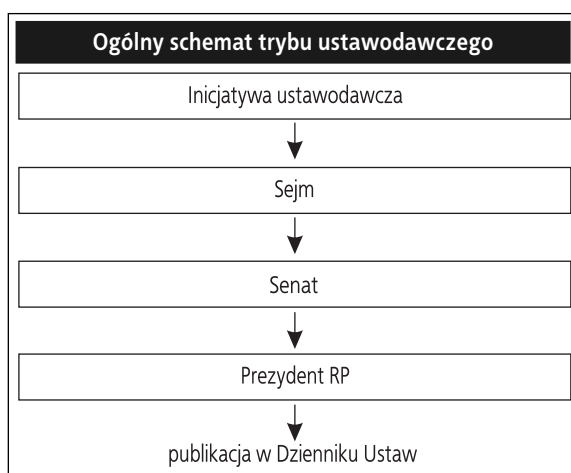
#### Ustawy

Ogólny tryb ustawodawczy został uregulowany w Konstytucji RP. W jego skład wchodzi 4 zasadnicze etapy:

1. Przygotowanie projektu ustawy i wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą do Parlamentu.
2. uchwalenie ustawy przez Sejm.
3. Rozpatrzenie ustawy przez Senat;
4. Rozpatrzenie i podpisanie ustawy przez Prezydenta.

Ostatnim etapem procesu ustawodawczego i warunkiem wejścia ustawy w życie jest jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP.

Zgodnie z założeniami polskiego procesu legislacyjnego, na każdym z etapów projekt usta-



wy powinien być poddany analizie merytorycznej. W kolejnych podrozdziałach scharakteryzowano poszczególne etapy trybu ustawodawczego.

#### Inicjatywa ustawodawcza

Proces ustawodawczy rozpoczyna się od przygotowania tekstu projektu ustawy. Następnym etapem jest wniesienie projektu ustawy do Sejmu, czyli wykonanie tzw. inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z konstytucją istnieje ściśle określona grupa podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Są to: Rada Ministrów, Prezydent, posłowie, Senat oraz grupa co najmniej 100.000 obywateli.

Projekty ustaw według wnioskodawcy (w %)			
	II Kad.	III Kad.	IV Kad. (I rok)
Projekty ogółem	100	100	100
Projekty poselskie	53	48	27
Projekty rządowe ogółem	42	48	67
w tym projekty pilne	9	7	6
Senat	2	2	1
Prezydent RP	3	1,5	4
Obywatele	-	0,5	1

Źródło: BSiE KS

Ustawy uchwalone i opublikowane według wnioskodawcy (w %)			
	II Kad.	III Kad.	IV Kad. (I rok)
Ogółem	100	100	100
Posłowie	-	36	15
Rada Ministrów	-	62	79

Źródło: BSiE KS

Zdecydowaną większość ustaw uchwalonych przez Sejm stanowią projekty rządowe. Rada Ministrów odgrywa więc bardzo dużą rolę w procesie ustawodawczym i od jakości projektów ustaw przyjmowanych przez rząd w dużym stopniu zależy jakość polskiego prawa. W związku z tym stosunkowo obszernie omówiono tryb pracy nad rządowymi projektami aktów normatywnych. Zwięźle przedstawiono natomiast tok prac nad projektami ustaw pozostałych podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą.

## Projekty rządowe

Tryb opracowywania oraz wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów został uregulowany przede wszystkim w ustawie o Radzie Ministrów<sup>28</sup> oraz w uchwale Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>29</sup>.

Merytoryczne prace nad projektem ustawy odbywają się w kilku etapach. Obowiązek przygotowania projektu ustawy należy do właściwego w danej sprawie ministra. W praktyce projekt jest zwykle opracowywany przez odpowiedni departament właściwego ministerstwa we współpracy z departamentem prawnym. Jest to zasadniczy etap prac legislacyjnych, gdyż na tym etapie rozstrzyga się najważniejsze problemy związane z przedmiotem regulacji. Następnie projekt poddawany jest konsultacjom z innymi departamentami danego ministerstwa. Gotowy projekt ustawy kierowany jest następnie do konsultacji społecznych. Kolejny etap prac nad projektem obejmuje uzgodnienia międzyresortowe. Po ich zakończeniu projekt trafia do stałego komitetu rady ministrów, a następnie wraz z jego opinią na posiedzenie rządu. Rada Ministrów podejmuje

decyzje w drodze uzgodnień, a jedynie w wyjątkowych przypadkach przeprowadza się głosowanie. Projekt ustawy, który został przyjęty przez rząd, zostaje następnie podpisany przez premiera i skierowany do Sejmu. Do rządowego projektu ustawy przekazywanego Parlamentowi należy dołączyć projekty podstawowych aktów wykonawczych<sup>30</sup>.

Szczegółowa procedura przygotowywania rządowych projektów ustaw została przedstawiona w załączniku nr 1.

Niezbędne jest poczynienie w tym miejscu kilku uwag dotyczących przedstawionego trybu. Przede wszystkim Regulamin Pracy Rady Ministrów ma charakter dokumentu porządkującego i względnie obowiązującego. Rozwiązania przyjęte w regulaminie są bardzo elastyczne. Premier może skrócić przedstawiony wyżej proces przygotowywania projektów aktów prawnych. Czasami projekt ustawy wnoszony jest na posiedzenie Rady Ministrów z pominięciem jakichkolwiek wcześniejszych etapów procedowania. Zazwyczaj pomija się jednak tylko niektóre etapy postępowania.

Warto również zaznaczyć, że wymagane opinie np. UKiE lub Rady Legislacyjnej bywają przedstawiane już po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów i skierowaniu jej do Sejmu.

W rezultacie nie jest w pełni jasne, które wymogi przewidziane w Regulaminie pracy Rady Ministrów są bezwzględnie obowiązujące. Wydaje się, że minimalne warunki które powinien spełniać projekt ustawy oraz jego uzasadnienie określa Regulamin Sejmu (patrz dalej – Postępowanie w Sejmie).

W tym miejscu warto zaznaczyć, iż przyjęty przez rząd tryb postępowania z projektami aktów prawnych stanowi jego wewnętrzną sprawę. Nieprzestrzeganie przyjętych procedur może jednak skutkować pogorszeniem jakości obowiązującego w Polsce prawa.

### **System OSR**

Bardzo ważnym elementem prac nad projektami ustaw powinno być przygotowanie tzw. Oceny Skutków Regulacji (OSR), która ma zawierać analizę kosztów i korzyści proponowanych przepisów. Bezpośrednim powodem wprowadzenia w Polsce systemu OSR jest przynależność naszego kraju do OECD. W krajach OECD system ten funkcjonuje od lat, a jego podstawowym celem jest zapewnienie, aby koszty nowych regulacji były uzasadnione ich rezultatami (patrz dalej – zasady tworzenia prawa w państwach OECD i USA).

W celu wdrożenia systemu OSR w Polsce powołano Międzyresortowy Zespół ds. Jakości Regulacji Prawnych, któremu przewodniczy minister gospodarki, pracy i polityki społecznej. W rezultacie prac zespołu, począwszy od 2000 roku, zaczęto wprowadzać przepisy zobowiązujące do sporządzania i opiniowania Oceny Skutków Regulacji na poszczególnych etapach prac legislacyjnych w obrębie administracji rządowej.

Najważniejszym elementem systemu OSR jest wymóg sporządzenia Oceny Skutków Regulacji proponowanych rozwiązań zanim jeszcze rozpoczęte zostaną prace nad tekstem aktu normatywnego. Następnie OSR jest dołączany do projektu aktu i towarzyszy mu na każdym etapie prac legislacyjnych.

Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów OSR musi zawierać:

- wykaz podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny;
- wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych;
- wynik analizy wpływu aktu na
  - a) sektor finansów publicznych,
  - b) rynek pracy,
  - c) konkurencyjność gospodarki,
  - d) sytuację i rozwój regionalny,
- wskazanie źródeł finansowania.

Niestety przytoczone wyżej sformułowania są nie precyzyjne i pozostawiają dużą swobodę w ich interpretacji urzędnikom.

W praktyce system OSR został wdrożony tylko częściowo. Przede wszystkim nadal nie jest regułą dołączanie OSR do projektu aktu normatywnego. Brak również szczegółowego trybu przygotowywania OSR. Pewną, choć bardzo ograniczoną, pomoc w tym zakresie oferuje Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w dokumencie pt. „Metodologiczne podstawy Oceny Skutków Regulacji”. Problemem bywa również dostęp do adekwatnych zbiorów danych. Jak dotąd nie przeszkolono również pracowników w zakresie trybu i metod sporządzania OSR.

W rezultacie powyższych okoliczności OSR opracowywane przez różne podmioty przybierają bardzo zróżnicowaną formę i charakteryzują się stosunkowo niskim poziomem merytorycznym. Nierzadko wbrew postanowieniom Regulaminu pracy Rady Ministrów nie stanowią odrębnej części uzasadnienia lub zostają całkowicie pominięte. Czasem wnioskodawcy nie uwzględniają w OSR rezultatów konsultacji społecznych, wpływu na konkurencyjność itp.

Widoczny jest również brak metodologii przeprowadzania ekonomicznej analizy korzyści i kosztów.

Większość analiz ma charakter wyłącznie jakościowy. Zdarza się nawet, że część z nich sporządzana jest „intuicyjnie”. Najczęściej wnioskodawcy odnoszą się w OSR do wpływu projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych, a zazwyczaj jedynie na dochody i wydatki budżetu państwa. Rzadziej odnoszą się do wpływu na sytuację podmiotów regulowanych.

### **Udział organizacji społecznych**

Jednym z istotnych elementów prac nad projektem aktu normatywnego są konsultacje społeczne. Konsultacje społeczne polegają na przesłaniu projektu aktu do zainteresowanych organizacji społecznych, które wyrażają na jego temat opinię. Konsultacje przeprowadza minister-wnioskodawca. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych nakładają na Radę Ministrów ustawy, o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców, o izbach gospodarczych. Konsultacje dotyczą wyłącznie projektów ustaw, które dotyczą spraw objętych statutowymi zadaniami

wymienionych organizacji. Ponadto do Komisji Trójstronnej trafiają wszystkie projekty ustaw i programy polityki rządu, a członkowie Komisji mogą zgłaszać do nich uwagi.

Projekty ustaw dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego podlegają zaopiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Minister-wnioskodawca może poszerzyć zakres konsultacji społecznych przekazując projekt ustawy do zaopiniowania także innym niż wyżej wymienione podmiotom.

### **Projekty poselskie**

Poselski projekt ustawy może wnieść komisja sejmowa lub grupa co najmniej 15 posłów. Spo-

#### **Uzasadnienie projektu ustawy powinno:**

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzonych konsultacji.

Regulamin Sejmu, Art. 34 ust 2. i 3.

sób opracowywania projektu przez grupę posłów nie został uregulowany, a w przypadku komisji stosuje się ogólne zasady dotyczące prac komisji sejmowych. Opracowując projekt posłowie mogą korzystać z usług biur Kancelarii Sejmu, a zwłaszcza Biura Studiów i Ekspertyz oraz Biura Legislacyjnego.

Wniesione do Sejmu projekty ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, kieruje do zaopiniowania Marszałek Sejmu. Konsultacje odbywają się w trybie i na zasadach określonych we właściwych ustawach.

### **Projekty Senackie**

Postępowanie zmierzające do wykonania inicjatywy ustawodawczej przez Senat – tj. wniesienia projektu ustawy do Sejmu – jest bardzo zbliżone do procedury uchwalania ustawy przez Sejm. Projekt senackiego projektu ustawy może wnieść pod obrady Izby Wyższej komisja senacka lub grupa co najmniej 10 senatorów. Następnie projekt poddawany jest procedurze trzech czytań. Pierwsze z nich odbywa się w komisjach senackich, a pozostałe na forum plenarnym. Podczas trzeciego czytania odbywa się głosowanie w sprawie wykonania inicjatywy ustawodawczej, a następnie senacki projekt ustawy jest kierowany do Sejmu.

### **Projekty obywatelskie**

Tryb przygotowywania i wnoszenia do Sejmu obywatelskich projektów ustaw normuje Konstytucja oraz Ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Zgodnie z Konstytucją projekt ustawy może wnieść grupa co

najmniej 100.000 obywateli. Ustawa natomiast reguluje sposób zbierania podpisów pod projektem. Stwierdza również, iż projekt powinien odpowiadać wymogom zawartym w Konstytucji i Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to przede wszystkim konieczność dołączenia do projektu uzasadnienia.

## **Postępowanie w Sejmie**

### **Tryb legislacyjny**

Modelową zasadą przyjętą w polskim parlamentarzmie jest rozpatrywanie projektu ustawy podczas tzw. czytań sejmowych. Termin „czytanie” oznacza rozpatrzenie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu, podczas którego prowadzi się nad nim debatę oraz podejmuje decyzję o jego dalszym losie<sup>31</sup>.

Zgodnie z konstytucją Sejm rozpatruje przedłożony projekt ustawy w trzech czytaniach. Podczas pierwszego i drugiego czytania odbywa się dyskusja, w trakcie której posłowie wyrażają swoje opinie oraz zgłaszają poprawki do projektu ustawy. Posłowie mogą również zadecydować o odrzuceniu przedstawionego projektu w całości. Trzecie czytanie poświęcone jest wyłącznie głosowaniu nad projektem. Na tym etapie nie przeprowadza się debaty ani nie można zgłaszać dalszych poprawek. Ustawa uchwalona w trzecim czytaniu jest kierowana do Senatu.

Przyjęty tryb postępowania umożliwia merytoryczną dyskusję oraz wymianę poglądów na temat projektu ustawy na forum plenarnym. W praktyce jednak nie jest możliwe szczegółowe analizowanie projektu przez całą Izbę, a właści-

we prace nad ustawą toczą się w komisjach sejmowych. Zadaniem debaty plenarnej jest jedynie ukierunkowanie prac komisji oraz umożliwienie posłom publicznego zaprezentowania własnego zdania na temat omawianego projektu.

Komisje sejmowe uczestniczą w procesie legislacyjnym na dwóch etapach:

- Pierwsze czytanie kończy się obligatoryjnym skierowaniem projektu ustawy do właściwych komisji sejmowych<sup>32</sup>.
- Po zakończeniu drugiego czytania Sejm może ponownie skierować projekt do komisji w celu rozpatrzenia zgłoszonych poprawek.

Merytoryczne prace komisji sejmowych stanowią najistotniejszą fazę sejmowego postępowania ustawodawczego. Na tym etapie następuje faktyczne ukształtowanie poszczególnych rozwiązań i postanowień ustawy. Mimo to zagadnienie komisyjnych prac nad projektem ustawy zostało w niewielkim stopniu unormowane i w dużym stopniu pozostaje niesformalizowane.

Zadaniem komisji jest przygotowanie tekstu projektu ustawy, który stanie się przedmiotem debaty plenarnej oraz głosowania. W tym celu komisja szczegółowo analizuje przedłożony projekt pod względem merytorycznym i prawnym. Po zakończeniu prac komisja sporządza sprawozdanie, które przedstawia Sejmowi.

W pracach komisji biorą udział posłowie będący jej członkami, przedstawiciele Komisji Ustawodawczej<sup>33</sup> oraz, obligatoryjnie, przedstawiciel wnioskodawcy. W posiedzeniu mogą również

uczestniczyć posłowie nie należący do komisji oraz osoby, które zostały zaproszone lub otrzymały zgodę przewodniczącego komisji. Ponadto komisja może postanowić aby w jej obradach uczestniczyli przedstawiciele administracji rządowej.

Ponieważ zaledwie garść przepisów reguluje tryb komisyjnych prac nad projektami ustaw, praktycznie wszystkie decyzje należą do komisji. W szczególności komisja może przyjąć harmonogram prac nad projektem lub zadecydować o dopuszczeniu do uczestnictwa w swoich posiedzeniach osób trzecich. W praktyce decyzje w imieniu komisji często podejmuje jej przewodniczący lub prezydium. W przypadku sprzeciwu ze strony członków komisji sprawę rozpatruje cała komisja.

Komisyjne prace nad projektem ustawy polegają zwykle na sekwencyjnym rozpatrywaniu przedstawionego tekstu. Komisja kolejno analizuje i omawia poszczególne zapisy projektu. Posłowie zgłaszają uwagi i propozycje poprawek oraz dyskutują nad przedstawionymi zmianami. Każdy artykuł projektu ustawy musi być omówiony i przegłosowany.

Każda komisja może powołać jednego stałego eksperta komisji. Ponadto do rozpatrzenia konkretnej sprawy Komisja może zaprosić dodatkowych ekspertów. Imienne propozycje zaproszenia ekspertów zgłaszają posłowie. Decyzje o zaproszeniu wskazanych osób podejmuje przewodniczący lub prezydium komisji. Zazwyczaj dąży się do ograniczenia liczby ekspertów zapraszanych na posiedzenie do jednej lub dwóch osób. Udział ekspertów ma charakter doradczy i nie



jest wiążący dla komisji. Eksperci zabierają głos na prośbę lub za zgodą członków Komisji. Eksperci za swoją pracę otrzymują wynagrodzenie.

#### Zasada dyskontynuacji

We współczesnym parlamentarzmie obowiązuje zasada dyskontynuacji prac ustawodawczych parlamentu ze względu na upływ kadencji, zgodnie z którą projekty ustawodawcze wniesione w poprzedniej kadencji, lecz nie uchwalone w okresie jej trwania, uważa się za niebyłe. Kryterium stanowi tu przyjęcie ustawy zarówno przez Sejm jak i Senat. Celem zasady dyskontynuacji jest oczyszczenie programu prac nowego parlamentu ze spraw, które nie zostały załatwione przez parlament poprzedni, o innym składzie politycznym.

Należy podkreślić, iż zasadę dyskontynuacji traktuje się jako istniejącą, mimo że nie sformułowano jej w żadnym wyraźnym przepisie konstytucji.

Kudej Marcin, „Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP”, Warszawa 2002, s. 60.

Komisja może zwrócić się do Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu o przygotowanie ekspertyzy dotyczącej rozpatrywanej sprawy. W zależności od problematyki Biuro Studiów i Ekspertyz przygotowuje ekspertyzę samodzielnie lub zwraca się o jej opracowanie do właściwych instytucji.

Przygotowanie ekspertyzy przez Biuro Studiów i Ekspertyz może również zamówić każdy poseł.

Zakres prac merytorycznych nad projektem ustawy jest w bardzo dużym stopniu uzależniony od czasu przeznaczanego na jego rozpatrywanie. Przepisy nie przewidują żadnego terminu na zakończenie prac nad wniesionym projektem

ustawy<sup>34</sup>. Jedynie zasada dyskontynuacji prac Sejmu stanowi, iż projekty ustaw, które nie zostały uchwalone przez Sejm przed upływem kadencji uznaje się za niebyłe.

#### Szczególne tryby ustawodawcze

Zarówno konstytucja jak i Regulamin Sejmu wprowadzają pewne odrębności w postępowaniu z niektórymi projektami ustaw. Dotyczy to m.in.:

- projektu ustawy budżetowej;
- projektów kodeksów;
- projektów ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej.

Odrębności dotyczą zwykle zasad udziału komisji w pracach nad projektem oraz terminów przewidzianych na poszczególne etapy procedury ustawodawczej. Przykładowo, pierwsze czytanie projektu kodeksu może się odbyć nie wcześniej niż po 30 dniach od doręczenia posłom druku projektu, zaś pierwsze czytanie projektu ustawy dostosowującej polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej może się odbyć nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia druku. Z kolei w przypadku nie uchwalenia ustawy budżetowej przez parlament w ciągu 4 miesięcy od jej przedłożenia, prezydent może rozwiązać Sejm i Senat.

Ponadto przepisy przewidują możliwość uznaniu rządowego projektu ustawy za pilny. Decyzję w tej sprawie podejmuje Rada Ministrów. Szczególny tryb postępowania z pilnym projektem ustawy polega m.in. na wymogu rozpatrzenia projektu przez komisję do której został skierowany w terminie nie dłuższym niż 30 dni. Ponadto do pilnego projektu ustawy nie ma zastosowania przepis stwierdzający, iż pierwsze czytanie może odbyć się nie wcześniej niż po 7 dniach od doręczenia posłom druku projektu.

Niemniej jednak Regulamin Sejmu wprowadza pewne ograniczenia czasowe na wybranych etapach procedury ustawodawczej. Przede wszystkim pierwsze czytanie projektu ustawy może odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od

doręczenia posłom druku projektu. Podobnie drugie czytanie może odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji. Powyższe regulacje mają na celu umożliwienie posłom zapoznania się i rozważenia projektu ustawy oraz proponowanych zmian.

Ponadto Sejm może wyznaczyć komisji rozpatrującej projekt ustawy termin na przedstawienie sprawozdania, jak również zadecydować o skróceniu części spośród wskazanych wyżej terminów.

Dalsze możliwości skrócenia, lub obligatoryjnego wydłużenia, procesu legislacyjnego wynikają z przepisów wprowadzających szczególny tryb postępowania z pewnymi rodzajami ustaw.

Dla pełniejszego obrazu poniżej przedstawiono informację o czasie rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w latach 1993–2002.

Średni czas rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm do zakończenia III czytania (w dniach)				
	Ogółem	Poselskie	Rządowe	Rządowe pilne
II Kadencja	223	287	222	36
III Kadencja	183	259	144	27
IV Kadencja (I rok)	59	82	48	16

Źródło: BSIE KS.

## Jawność prac

Obrady Sejmu są jawne. Osoby zainteresowane mogą na żywo obserwować przebieg obrad z galerii otaczającej salę posiedzeń. Posiedzenia Sejmu są transmitowane przez Telewizję Polską

oraz Polskie Radio<sup>35</sup>. Możliwa jest również transmisja obrad Sejmu przez media prywatne<sup>36</sup>.

Posiedzenia Sejmu mogą być utajnione decyzją Izby jeśli „wymaga tego dobro Państwa”<sup>37</sup>.

Zgodnie z Regulaminem Sejmu umożliwia się dziennikarzom sporządzanie sprawozdań z posiedzeń Sejmu. W ramach Kancelarii Sejmu funkcjonuje Biuro Informacyjne, którego zadaniem jest przygotowywanie i przekazywanie mediom informacji o pracach Sejmu i jego organów.

Plany prac Sejmu oraz porządek najbliższego posiedzenia dostępne są na stronach internetowych Sejmu. Ponadto Kancelaria Sejmu rozsyła informacje o planowanym porządku posiedzeń.

Wiele informacji na temat prac Sejmu można znaleźć na sejmowej witrynie internetowej. W Internecie udostępnione są następujące bazy danych:

- system informacji prawnej zawierający teksty obowiązujących ustaw;
- sprawozdania stenograficzne z obrad Sejmu;
- proces legislacyjny obejmujący informacje o przebiegu prac ustawodawczych począwszy od Sejmu X kadencji;
- interpelacje i zapytania poselskie;
- druki sejmowe począwszy od III kadencji – zapewniony jest dostęp do wszystkich druków, zawierających m.in.: projekty ustaw, uchwał, sprawozdania komisji, opinie właściwych podmiotów na temat rozpatrywanych projektów ustaw<sup>38</sup>.

- biuletyny komisji począwszy od II kadencji;
- informacje o pracach komisji bieżącej kadencji;
- rejestr korzyści.

Niestety regularnie występują trudności w dostępie do niektórych baz danych, polegające na bardzo wolnym transferze danych lub całkowitym braku dostępu do serwera. W trakcie posiedzeń Sejmu w internecie odbywa się transmisja obrad. Niezwłocznie po zakończeniu debaty jej nieoficjalny zapis udostępniany jest dziennikarzom. Zwykle następnego dnia wydawany jest „Diariusz Sejmowy”, który zawiera nieurzędowy zapis posiedzenia Sejmu. Diariusz zawiera stenogramy z posiedzeń, teksty uchwał oraz imienne wyniki głosowań.

W ciągu dwóch tygodni od debaty publikowane są oficjalne „Sprawozdania Stenograficzne z Posiedzeń Sejmu RP”. Stenogramy dostępne są również w internecie. „Diariusz Sejmowy” oraz oficjalny stenogram dostępne są w Bibliotece Sejmowej. Wymienione publikacje są również rozsyłane do bibliotek, ministerstw oraz biur parlamentu. Wspomniane wydawnictwa można także nabyć w Księgarni Sejmowej.

Obrady komisji są niedostępne dla obserwatorów. Zgodnie z Regulaminem Sejmu, w pracach komisji mogą uczestniczyć, za zgodą przewodniczącego, dziennikarze pracownicy biur klubów poselskich, zaproszeni przedstawiciele organizacji społecznych i zawodowych oraz eksperci komisji. Przepisy nie wspominają o możliwości uczestniczenia w obradach komisji osób prywatnych.

Z przebiegu każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół oraz biuletyn. Protokół stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad i zawiera szczegółowy zapis posiedzenia. Przepisy nie nakładają obowiązku publikowania protokołu. Biuletyn stanowi nieurzędowe streszczenie obrad komisji i przeznaczony jest przede wszystkim dla dziennikarzy. Biuletyn zawiera listę osób zabierających głos w czasie posiedzenia komisji oraz treść ich wypowiedzi. Nie sporządza się zapisów stenograficznych z posiedzeń komisji.

Ważnym źródłem informacji na temat prac komisji jest strona internetowa Sejmu. Znajduje się na niej lista wszystkich komisji sejmowych, ich skład osobowy oraz informacje o jego zmianach. Ponadto można znaleźć wykaz projektów ustaw skierowanych do poszczególnych komisji wraz z informacją o przebiegu prac komisji nad każdym z projektów. Dostępne są biuletyny posiedzeń komisji (począwszy od II kadencji) oraz teksty urzędowych dokumentów nad którymi toczyły się prace (m.in. projekty ustaw, opinie o projektach właściwych podmiotów, sprawozdania komisji). Można również zapoznać się z półrocznym planem prac komisji, a z kilkudniowym wyprzedzeniem pojawiają się informacje o terminach ich posiedzeń.

Udział osób trzecich w posiedzeniach podkomisji nie został uregulowany. Wydaje się że należy tu odpowiednio stosować przepisy dotyczące komisji sejmowych. Dotyczy to również sporządzania protokołów i biuletynów po posiedzeniach podkomisji.

Niestety w Internecie znajduje się niewiele informacji dotyczących prac podkomisji.

Kancelaria Sejmu wydaje również „Kronikę Sejmową”, która zawiera m.in. informacje o pracach Sejmu oraz komisji sejmowych. „Kronika” wydawana jest raz w tygodniu i rozsyłana do środków masowego przekazu. „Kronika” jest również dostępna w Biurze Informacyjnym Kancelarii Sejmu.

### **Udział organizacji społecznych**

Organizacje społeczne mogą uczestniczyć w pracach Sejmu nad projektem ustawy jedynie na etapie prac komisyjnych. W przypadku projektów ustaw wywołujących zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego Regulamin Sejmu zobowiązuje Izbę do zasięgnięcia opinii organizacji samorządowych<sup>39</sup>. Ponadto wskazane organizacje mają prawo zaprezentować swoje opinie na forum właściwych komisji sejmowych. Jest to jedyne tego typu postanowienie w Regulaminie Sejmu.

Podobny przepis zawiera również Ustawa o związkach zawodowych. Ustawa stwierdza, iż w przypadku odrzucenia stanowiska związku w trakcie konsultacji społecznych projektu ustawy, związek ma prawo przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej lub senackiej. Ponieważ jednak wskazany przepis znalazł się w ustawie a nie w Regulaminie Sejmu, wydaje się, że nie jest on wiążący dla organów Sejmu<sup>40</sup>.

Ponadto komisja może zaprosić na swoje posiedzenie przedstawicieli organizacji zainteresowanych projektem ustawy. Nie istnieją w tym zakresie żadne uregulowania. Zwykle komisja zaprasza organizacje z własnej inicjatywy. Niemniej jednak zainteresowane organizacje mogą samodzielnie zwrócić się do komisji z prośbą o dopuszczenie do udziału w jej posiedzeniach.

Przedstawiciele zaproszonych organizacji mogą zabierać głos jedynie na prośbę lub za zgodą członków komisji. Komisja może również zwrócić się do organizacji społecznej o przedstawienie stanowiska do rozpatrywanego projektu. Komisja może następnie zwrócić się do Wnioskodawcy o pisemne ustosunkowanie się do opinii i poprawek prezentowanych przez organizacje społeczne. Ponadto organizacje społeczne, podobnie jak obywatele, mogą kierować do Sejmu i posłów listy i opinie. Wydział listów Kancelarii Sejmu prowadzi selekcję przychodzącej korespondencji i kieruje ją do właściwych podmiotów bądź archiwizuje. W przypadku przekazania listu właściwemu podmiotowi wydział listów informuje o tym nadawcę. Brak jest procedury dalszego postępowania.

Na stronie internetowej publikowane są informacje o najważniejszych problemach poruszanych w listach kierowanych do Sejmu.

### **Postępowanie w Senacie**

#### **Tryb postępowania**

Zasadniczy etap prac ustawodawczych Senatu stanowią, podobnie jak w przypadku Sejmu, prace komisyjne. W posiedzeniach komisji mogą oprócz senatorów uczestniczyć także posłowie i przedstawiciele administracji. Tryb prac komisji senackich nad ustawami praktycznie nie został unormowany w Regulaminie Senatu. W związku z tym sposób procedowania zależy od decyzji komisji. Zwykle prace nad ustawą polegają na sekwencyjnym rozpatrzeniu kolejnych przepisów. Senatorowie omawiają poszczególne zapisy, odbywa się dyskusja, a w przypadku rozbieżności głosowanie nad proponowanym brzemieniem konkretnego artykułu.

Ważnym uwarunkowaniem prac Senatu jest 30-dniowy termin na rozpatrzenie ustawy (w przypadku pilnego projektu ustawy termin ten wynosi 14 dni).

Jeżeli do rozpatrzenia ustawy wyznaczono kilka komisji to obradują one wspólnie.

### **Jawność prac**

Posiedzenia Senatu są jawne, ale na wniosek 10 posłów mogą być utajnione „jeżeli wymaga tego dobro państwa”.

Zgodnie z Regulaminem Senatu obywatelom zapewnia się wstęp na posiedzenia Senatu oraz dostęp do dokumentów związanych z działalnością Senatu (m.in. druki, protokoły, stenogramy). Obowiązek udostępniania informacji na temat Senatu spoczywa na Biurze Informacyjnym Kancelarii Senatu.

Kancelaria Senatu publikuje Dziennik Senatu zawierający nieurzędowe sprawozdanie z przebiegu posiedzeń Senatu i komisji senackich. Ponadto Senat wydaje stenogramy ze swoich posiedzeń. Nieoficjalna wersja stenogramu udostępniana jest dziennikarzom następnego dnia po obradach. Oficjalne Sprawozdanie Stenograficzne wydawane jest około 6 tygodni po posiedzeniu Izby i stanowi urzędowe stwierdzenie posiedzenia Izby. Z posiedzeń Senatu sporządza się również protokół.

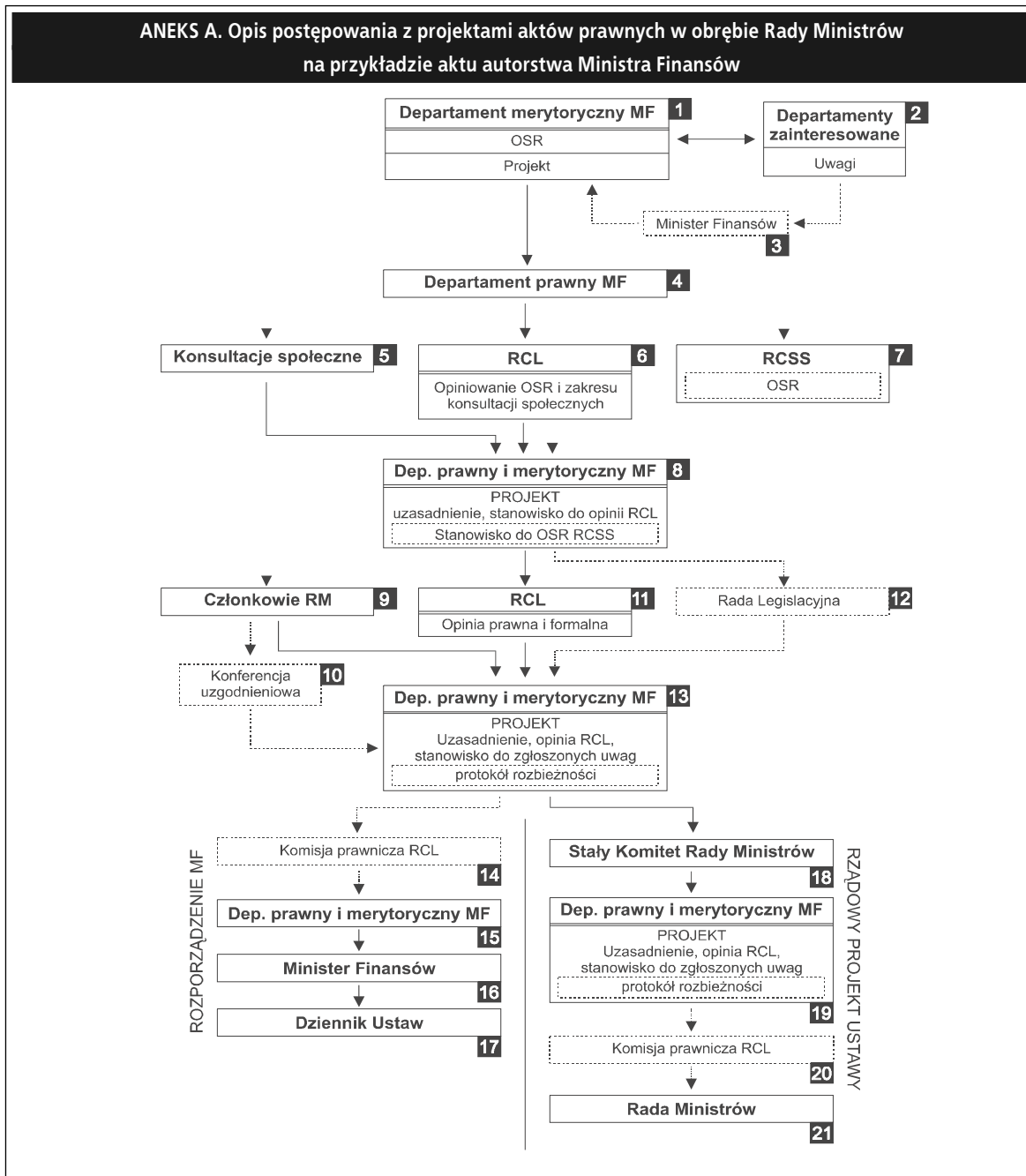
Na witrynie internetowej Senatu publikowane są informacje o przebiegu posiedzeń Senatu, łącznie z zapisem stenograficznym obrad (począwszy od II kadencji). Publikowane są również informacje na temat kolejnych posiedzeń Izby oraz

wszystkie druki senackie. Dodatkowo w przypadku ustaw rozpatrywanych przez Senat zamieszcza się informacje o przebiegu dotychczasowych prac zarówno w Sejmie jak i w Senacie. Dostępna jest również elektroniczna wersja aktualnych numerów Dziennika Senatu.

Posiedzenia komisji są jawne, chociaż możliwe jest ich utajnienie na wniosek trzech członków. Obywatele mają prawo wstępu na posiedzenia komisji. Z przebiegu posiedzenia komisji sporządza się protokół i zapis stenograficzny, które są udostępniane obywatelom.

Na stronie internetowej Senatu znajduje się sporo informacji dotyczących prac komisji. Przede wszystkim publikowany jest wykaz wszystkich posiedzeń komisji wraz z omawianą problematyką. Ponadto, z kilkutygodniowym opóźnieniem, umieszczane są zapisy stenograficzne posiedzeń komisji, a często również syntetyczna informacja na temat posiedzenia (niestety nadal można spotkać pojedyncze wyjątki od tej zasady) oraz teksty druków senackich będących przedmiotem rozpatrywania.

## ANEKSY



1. Projekt aktu normatywnego (ustawy, rozporządzenia) z zakresu działalności Ministra Finansów przygotowuje odpowiedni merytoryczny departament (lub biuro) Ministerstwa Finan-

sów. Decyzję o podjęciu prac nad przygotowaniem projektem aktu podejmuje dyrektor departamentu, podsekretarz stanu nadzorujący dany departament, lub minister finansów.

W przypadku fakultatywnego upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, decyzję o rozpoczęciu prac nad projektem podejmuje dyrektor departamentu, podsekretarz stanu nadzorujący dany departament, lub minister finansów. Przygotowanie projektu aktu normatywnego powinno być poprzedzone dokonaniem oceny przewidywanych skutków (korzyści i kosztów) społeczno-gospodarczych regulacji. Zakres dokonywania oceny określa się w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego (§ 9.1 Regulamin Pracy Rady Ministrów, MP z 2002e. Nr 13, poz. 221). Decyzję o zakresie oceny podejmuje Departament mający opracować projekt regulacji.

2. Departament (biuro) merytoryczny przesyła projekt aktu normatywnego do uzgodnień innym departamentom (biurom) Ministerstwa Finansów zainteresowanym problematyką regulacji. Decyzję o zakresie uzgodnień podejmuje podsekretarz stanu nadzorujący departament (biuro) merytoryczne. Projekt aktu zawsze trafia do Departamentu Prawnego oraz Departamentu Międzynarodowej Integracji Gospodarczej (w celu uzyskania opinii wstępnej o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej). Do projektu dołącza się uzasadnienie oraz ocenę skutków regulacji (OSR).

W trakcie uzgodnień departamenty (biura) zainteresowane zgłaszają uwagi do projektu. Departament-wnioskodawca sporządza listę zgłoszonych uwag wraz z adnotacją o ich uwzględnieniu. W przypadku nie uwzględnienia zgłoszonej uwagi, departament-wnioskodawca podaje uzasadnienie takiej decyzji.

3. W przypadku gdy rozbieżności pomiędzy Departamentem-wnioskodawcą a departamentami (biurami) zainteresowanymi nie dają się usunąć w drodze uzgodnień, spór rozstrzyga:

- sekretarz/podsekretarz stanu sprawujący nadzór nad departamentami (biurami) pozostającymi w sporze;
- sekretarz i/lub podsekretarze stanu sprawujący nadzór nad departamentami (biurami) pozostającymi w sporze;
- minister finansów, o ile spór nie został rozstrzygnięty przez sekretarza i/lub podsekretarza stanu.

4. Uzgodniony projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji trafia do Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów, które koordynuje prace w zakresie uzgodnień międzyresortowych i społecznych. Departament Prawny ustala ostateczny tekst projektu pod względem prawnym i redakcyjnym, co stwierdza swoim podpisem „za zgodność pod względem prawnym i redakcyjnym” kierownik Departamentu Prawnego. Departament Prawny ustala listę podmiotów, w tym partnerów społecznych, z którymi zostaną przeprowadzone konsultacje społeczne (§ 11.1 pkt. 1 Reg.). Departament Prawny przesyła projekt regulacji oraz uzasadnienie (w tym ocenę skutków regulacji) do:

- konsultacji społecznych (§ 12.4 Reg.);
- Rządowego Centrum Legislacji – RCL (§ 11.1 pkt. 1 Reg.);

- Rządowego Centrum Studiów Strategicznych – RCSS (§ 11.1 pkt. 2 Reg.).

Uzasadnienie do projektu regulacji obejmuje:

- przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu;
- wykazanie różnic między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym;
- charakterystykę i ocenę przewidywanych, związanych z wejściem w życie aktu skutków prawnych, w tym w szczególności dotyczących ograniczenia uznaniowości i uproszczenia stosowanych procedur (§ 10.2 Reg.).

Odrębną część uzasadnienia stanowi syntetyczne przedstawienie wyników oceny przewidywanych skutków (korzyści i kosztów) społeczno-gospodarczych regulacji – tzw. OSR (§ 10.6 Reg.).

5. Zakres konsultacji społecznych wyznaczają odrębne przepisy, które nakładają na wnioskodawcę obowiązek skierowania projektu do zaopiniowania lub uzgodnienia z organami albo podmiotami, których zakresu działania dotyczy projekt (§ 12.4 Reg.). Organ wnioskujący może również zdecydować o skierowaniu projektu regulacji do zaopiniowania przez inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne oraz inne zainteresowane podmioty i instytucje (§ 12.5 Reg.).

Organ wnioskujący sporządza syntetyczne zestawienie opinii otrzymanych w trakcie kon-

sultacji społecznych. Wyniki przeprowadzonych konsultacji po ich zakończeniu należy przedstawić w ocenie skutków regulacji (§ 10.6 pkt. 2 Reg.).

6. Rządowe Centrum Legislacji opiniuje zakres przeprowadzonej oceny skutków regulacji i zakres konsultacji społecznych (kompletność listy podmiotów opiniujących projekt regulacji) i przekazuje opinię organowi wnioskującemu.

7. Jeżeli projektowana regulacja wywołuje istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych dokonuje niezależnej oceny skutków społeczno-gospodarczych regulacji. W przeciwnym przypadku RCSS zwraca projekt wnioskodawcy wraz z dołączoną opinią, iż projekt nie wywołuje istotnych długookresowych następstw w rozwoju społecznym i gospodarczym. Sporządzenie oceny skutków regulacji Rządowemu Centrum Studiów Strategicznych może również powierzyć Prezes Rady Ministrów.

8. Departament-wnioskodawca we współpracy z Departamentem Prawnym Ministerstwa Finansów opracowuje projekt aktu normatywnego z uwzględnieniem zgłoszonych uwag i opinii. Do projektu dołącza się:

- uzasadnienie wraz z OSR uwzględniającym wyniki konsultacji społecznych;
- opinię RCL w sprawie oceny skutków regulacji wraz ze stanowiskiem wnioskodawcy (§ 11.2 Reg.);



- ocenę wraz ze stanowiskiem wnioskodawcy (§ 11.2 Reg.) – w przypadku sporządzenia oceny skutków regulacji przez RCSS.

Departament Prawny Ministerstwa Finansów przekazuje projekt wraz z uzasadnieniem i załącznikami:

- członkom Rady Ministrów (uzgodnienia międzyresortowe);
- RCL.

W przypadku projektów o szczególnej doniosłości społecznej, ekonomicznej lub prawnej organ wnioskujący ma obowiązek wystąpić z wnioskiem do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo Sekretarza Rady Ministrów bądź Prezesa RCL o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów (§ 12.2 Reg.).

9. Członkowie Rady Ministrów zgłaszają uwagi do projektu aktu normatywnego i uzasadnienia (w tym do OSR). Jest to wraz z ewentualną konferencją uzgodnieniową (patrz pkt. 10) tzw. etap uzgodnień międzyresortowych. Oprócz ministrów-członków Rady Ministrów, w etapie tym uczestniczy RCL, oraz mogą uczestniczyć upoważnieni szefowie urzędów centralnych.
10. W uzasadnionych przypadkach, w celu właściwego przygotowania projektu dokumentu rządowego, organ wnioskujący organizuje międzyministerialne konferencje uzgodnieniowe (§ 14.1 Reg.). Przeprowadzenie konferencji jest obowiązkowe w przypadku zgło-

szenia licznych uwag o charakterze merytorycznym (§ 14.2 Reg.).

Opierając się na wnioskach i ustaleniach przyjętych w czasie konferencji, organ wnioskujący dokonuje autopoprawek albo opracowuje nowy tekst projektu dokumentu rządowego lub sporządza protokół rozbieżności (§ 14.4 Reg.).

11. Rządowe Centrum Legislacji opiniuje projekt pod względem prawnym i formalnym.
12. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów opiniuje projekt.
13. Departament-wnioskodawca we współpracy z Departamentem Prawnym ministerstwa opracowuje nowy tekst projektu aktu normatywnego uwzględniający zgłoszone uwagi. Jeżeli nie zostały usunięte rozbieżności stanowisk, do projektu dołącza się protokół rozbieżności i ustosunkowanie się organu wnioskującego do zgłoszonych uwag. Ponadto do projektu dołącza się opinię RCL w sprawie oceny skutków regulacji.

### **Postępowanie z projektami rozporządzeń ministra finansów**

14. Departament Prawny Ministerstwa Finansów kieruje projekt aktu normatywnego do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez RCL, która bada i ocenia projekt pod względem prawnym i redakcyjnym. W uzasadnionych przypadkach prezes Rządowego Centrum Legislacji, na wniosek lub z własnej inicjatywy, może zwolnić projekt z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

15. Departament-wnioskodawca dokonuje zmian uwzględniających uwagi zgłoszone przez Komisję Prawniczą. Projekt regulacji podpisuje właściwy sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Departament Prawny przesyła projekt wraz z notatką (zawierającą m.in. opis przebiegu uzgodnień międzyresortowych i OSR) i pismem kierującym (do publikacji w Dzienniku Ustaw) do podpisu ministra finansów.

16. Minister finansów podpisuje rozporządzenie.

17. Rozporządzenie zostaje opublikowane w Dzienniku Ustaw.

### **Postępowanie z rządowymi projektami ustaw**

18. Projekt regulacji zostaje przekazany do Stałego Komitetu Rady Ministrów. Po rozpatrzeniu projektu aktu normatywnego komitet przyjmuje go i rekomenduje Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów, lub wyraża opinię o tym projekcie albo go odrzuca bądź kieruje do rozstrzygnięcia w innym terminie lub po spełnieniu określonych wymogów. W pracach stałych komitetów uczestniczą zazwyczaj sekretarze stanu we właściwych ministerstwach. Mogą w nich uczestniczyć również upoważnieni szefowie urzędów centralnych.

19. Organ wnioskujący kieruje projekt aktu normatywnego do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez RCL, która bada i ocenia projekt pod względem prawnym i redakcyjnym. W wyniku prac Komisja Prawnicza ustala brzmienie projektu. W uzasadnionych przypadkach prezes Rządowego

Centrum Legislacji, na wniosek lub z własnej inicjatywy, może zwolnić projekt z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

20. Organ wnioskujący opracowuje nowy tekst projektu aktu normatywnego zgodnie z ustaleniami Komisji Prawniczej, a następnie kieruje projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem (w tym OSR) pod obrady Rady Ministrów, a przy utrzymującej się rozbieżności – z protokołem rozbieżności oraz swoim stanowiskiem do zgłoszonych uwag.

21. Rada Ministrów po rozpatrzeniu projektu aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem (w tym OSR) przyjmuje dokument lub wprowadza w nim zmiany albo go odrzuca, bądź kieruje do rozstrzygnięcia w innym terminie lub po spełnieniu określonych wymogów.

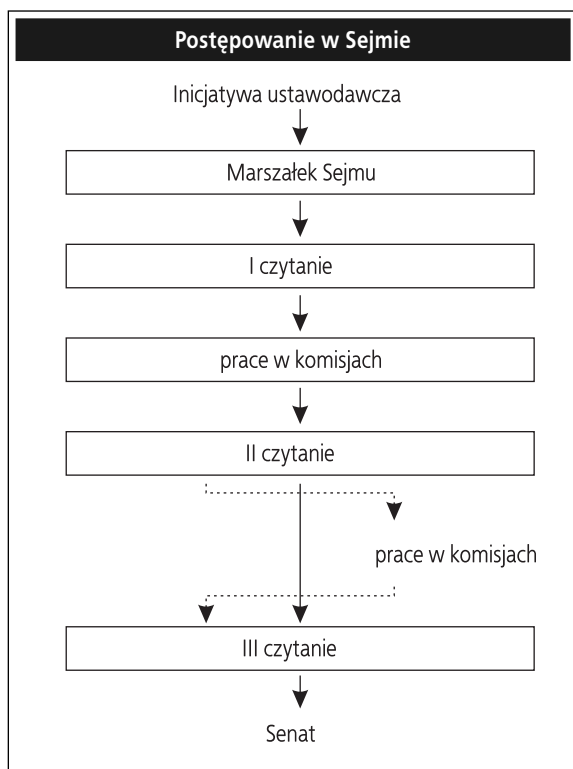
Odpowiedzialność za redakcyjne przygotowanie ostatecznego tekstu projektu ustawy spoczywa na RCL. Jeżeli projekt ustawy został przyjęty ze zmianami, to poprawki do tekstu nanosi wnioskodawca, a RCL sprawdza gotowy tekst (w procedurze tzw. szczytywania).

Jeżeli w trakcie ostatecznych prac redakcyjnych do tekstu wprowadzone zostaną zmiany merytoryczne zmierzające np. do ujednoczenia terminologii lub doprecyzowania przepisów, to poprawiony tekst jest rozsyłany do ministrów z prośbą o uwagi. W przypadku ich braku projekt ustawy podpisuje premier i zostaje on przesłany do Sejmu

## ANEKS B

### Opis postępowania ustawodawczego w parlamencie

#### Postępowanie w Sejmie



Podmioty uprawnione do wykonywania inicjatywy ustawodawczej (Rada Ministrów, posłowie, Senat, Prezydent RP, grupa 100.000 obywateli) przekazują projekt ustawy do Sejmu. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie.

Projekt ustawy trafia do Marszałka Sejmu, który zarządza druk projektu oraz kieruje go do pierwszego czytania. Marszałek Sejmu decyduje o przeprowadzeniu pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Nie dotyczy to grupy projektów ustaw, w odniesieniu do

których pierwsze czytanie musi odbyć się na posiedzeniu Sejmu (m.in. projekty ustaw: o zmianie konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu i Senatu).

Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy.

Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm odrzuci projekt w całości. Sejm kieruje projekt do komisji stałych, lub do specjalnie w tym celu powołanej komisji nadzwyczajnej.

W przypadku przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, prace komisyjne prowadzą komisje na posiedzeniu których odbyło się pierwsze czytanie projektu.

Pierwsze czytanie może odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu.

Zadaniem komisji jest szczegółowe rozpatrzenie projektu ustawy i przygotowanie jednolitego tekstu, który w drugim czytaniu mógłby stać się przedmiotem debaty plenarnej, a w trzecim czytaniu poddany zostałby głosowaniu.

Po zakończeniu prac komisja przedstawia Sejmowi sprawozdanie, w którym może zaproponować przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego lub odrzucenie projektu. Wnioski i poprawki odrzucone przez komisję mogą, na

żądanie wnioskodawcy, zostać dołączone do sprawozdania jako wnioski mniejszości.

W przypadku gdy projekt ustawy został skierowany do dwóch lub więcej komisji to mają one obradować nad nim wspólnie. Do szczegółowego rozpatrzenia projektu może zostać powołana podkomisja.

Drugie czytanie obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy oraz przeprowadzenie debaty, w czasie której mogą być zgłaszane poprawki oraz wnioski. Poprawki mogą być zgłaszane przez wnioskodawcę, posłów oraz Radę Ministrów. W przypadku zgłoszenia nowych poprawek i wniosków Sejm może postanowić o skierowaniu projektu do komisji celem przedstawienia dodatkowego sprawozdania komisji lub sprawozdania poprawionego.

Do czasu zakończenia drugiego czytania wnioskodawcy przysługuje prawo wycofania projektu ustawy z Sejmu.

Po rozpatrzeniu poprawek i wniosków zgłoszonych w drugim czytaniu komisja przedstawia Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym proponuje ich przyjęcie lub odrzucenie.

W przypadku wniosku o przedstawienie sprawozdania poprawionego, komisja, kierując się przeprowadzoną debatą oraz zgłoszonymi wnioskami i poprawkami, przedkłada sprawozdanie w formie jednolitego tekstu projektu.

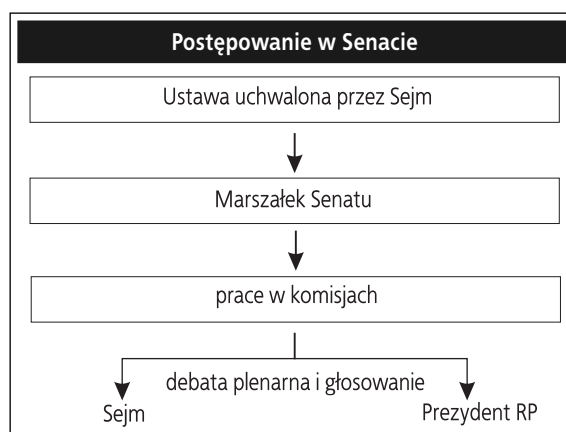
Trzecie czytanie rozpoczyna się od przedstawienia Sejmowi dodatkowego lub poprawionego sprawozdania komisji, a jeżeli projekt nie został

ponownie skierowany do komisji, poprawki i wnioski zgłoszone podczas drugiego czytania prezentuje poseł sprawozdawca.

Następnie Sejm przystępuje do głosowania: 1) wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został zgłoszony, 2) zgłoszonych poprawek, 3) projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek.

Uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazuje do rozpatrzenia Senatowi.

## Postępowanie w Senacie



Uchwalona przez Sejm ustawa trafia do Senatu, który ma 30 dni na ustosunkowanie się do przekazanego tekstu (14 dni w przypadku ustawy pilnej). Senat może przyjąć ustawę bez zmian, uchwalić do jej tekstu poprawki, albo odrzucić. Jeżeli w przewidzianym terminie Senat nie podejmie żadnej uchwał, ustawę uważa się za przyjętą bez zmian.

Marszałek Senatu kieruje ustawę do komisji senackich.

Komisje Senackie mają dwa tygodnie na rozpatrzenie ustawy. Ich zadaniem jest przeanalizowanie tekstu ustawy i przygotowanie projektu uchwały Senatu w jej sprawie. W projekcie uchwały komisje proponują przyjęcie projektu bez zmian, wprowadzenie określonych poprawek lub odrzucenie ustawy. Poprawki senackie (zgłaszane przez komisję lub przez senatorów w trakcie debaty plenarnej) muszą być ściśle związane z materią ustawy. Niedopuszczalne jest wprowadzanie zmian dotyczących innej tematyki oraz innego przedmiotu regulacji. W takim przypadku Trybunał Konstytucyjny może zakwestionować ustawę pod zarzutem omijania wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego, a więc obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej.

Jeżeli ustawa trafiła do kilku komisji to pracują nad nią wspólnie.

Deбата Senacka obejmuje przedstawienie sprawozdania komisji wraz z projektem uchwały Senatu, zapytania do sprawozdawców i ich odpowiedzi, dyskusję oraz głosowanie. W trakcie dyskusji senatorowie ustosunkowują się do propozycji komisji oraz mogą zgłaszać własne projekty poprawek. Po zamknięciu dyskusji zarządza się przerwę w obradach, w trakcie której komisje ustosunkowują się do przedstawionych poprawek. Po wznowieniu obrad komisja przedstawia sprawozdanie dotyczące zgłoszonych wniosków. Głos mogą zabierać również wnioskodawcy.

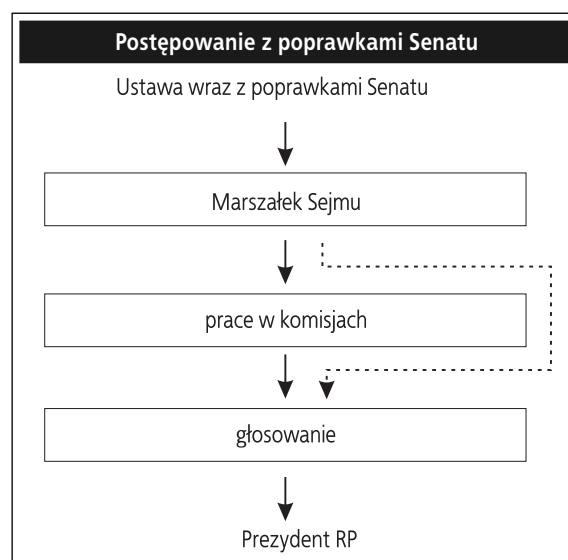
Debatę, a zarazem postępowanie w Senacie, kończy głosowanie. W pierwszej kolejności głosowany jest wniosek o ewentualne odrzucenie

ustawy, a następnie o przyjęcie ustawy bez poprawek. Jeżeli wniosek ten nie zostanie przyjęty, przechodzi się do głosowania zgłoszonych poprawek. Po przegłosowaniu wszystkich poprawek następuje końcowe głosowanie nad uchwałą w sprawie przyjęcia ustawy w całości, wraz z przyjętymi poprawkami.

W razie niepodjęcia uchwały w końcowym głosowaniu, Senat może ponownie przekazać jej projekt do rozpatrzenia przez właściwe komisje. Po niezwłocznym przygotowaniu przez komisje kompromisowego projektu uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, nie przeprowadza się debaty, lecz kontynuuje głosowanie.

Jeżeli Senat przyjął ustawę bez poprawek, to jej tekst przekazuje się Prezydentowi RP. Ustawa, w stosunku do której Senat wprowadził poprawki lub podjął decyzję o odrzuceniu, ponownie trafia do Sejmu.

### Postępowanie z poprawkami Senatu



Jeżeli Senat podjął uchwałę o wprowadzeniu poprawek do tekstu ustawy lub o jej odrzuceniu, to ustawa ponownie trafia do Sejmu.

Marszałek Sejmu kieruje uchwałę Senatu do rozpatrzenia przez komisje, które projekt ustawy rozpatrywały. Sejm może także, na wniosek Marszałka Sejmu, zadecydować o rozpatrzeniu uchwały Senatu bez kierowania jej do komisji.

Zadaniem komisji jest przygotowanie sprawozdania, w którym rekomendują przyjęcie lub odrzucenie poszczególnych poprawek Senatu, albo uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości. Sprawozdanie komisji zostaje doręczone posłom.

Sejm rozpatruje sprawozdanie komisji na posiedzeniu plenarnym. Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek. Uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy lub poprawkę zaproponowaną przez Senat uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Ustawa wraz z przyjętymi przez Sejm poprawkami trafia do Prezydenta RP.

## **ANEKS C**

**Opis postępowania ustawodawczego z projektem ustawy abolicyjnej** (ustawy o jednorazowym opodatkowaniu nieujawnionego dochodu oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Kodeks karny skarbowy)

### **Wstęp**

Ustawa abolicyjna została uchwalona przez Sejm 26 września 2002 r. Prezydent RP, do którego ustawa została skierowana po jej rozpatrzeniu przez Senat, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją. W dniu 20 listopada 2002 Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż ustawa jest niezgodna z konstytucją. Stosownie do wyroku Trybunału Prezydent RP odmówił podpisania ustawy, która w rezultacie nie weszła w życie i zakończyła swój byt.

### **Inicjatywa ustawodawcza**

Z inicjatywą ustawodawczą w sprawie ustawy abolicyjnej wystąpiła Rada Ministrów. W dniu 28 sierpnia 2002 roku Prezes Rady Ministrów skierował w imieniu Rady Ministrów projekt ustawy do Sejmu.

Do reprezentowania rządu w trakcie prac sejmowych upoważniony został Minister Finansów.

Do projektu ustawy dołączono uzasadnienie, które w zasadzie spełnia warunki określone w art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu oraz w § 10 pkt. 2 Regulaminu Pracy Rady Ministrów

Brak natomiast w uzasadnieniu Oceny Skutków Regulacji. Wbrew postanowieniom § 10 pkt. 6 Regulaminu Pracy Rady Ministrów w uzasadnieniu nie ma wyodrębnionej części zawierającej OSR. Nie odniesiono się, chociażby w postaci stwierdzenia „nie dotyczy”, do wymogu dokonania oceny wpływu projektowanej regulacji na: rynek pracy, konkurencyjność gospodarki, sytuację i rozwój regionalny. Nie odniesiono się również do wynikającego zarówno z Regulaminu Pracy Rady Ministrów, jak i Regulaminu Sejmu obowiązku przedstawienia informacji na temat przeprowadzonych konsultacji społecznych.

Niemniej jednak w uzasadnieniu znalazły się pewne informacje wymagane w OSR, a mianowicie wykaz podmiotów, na które oddziałuje projekt ustawy. Wskazano również, iż ustawa nie zwiększa wydatków budżetowych, natomiast zwiększa wpływy. Zaznaczono jednak, iż określenie wielkości wpływów nie jest możliwe do oszacowania, a jedynym punktem odniesienia mogą być doświadczenia państw, które wprowadzały podobne rozwiązania w przeszłości.

Do projektu dołączono również opinię Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w sprawie zgodności przepisów projektu ustawy abolicyjnej z prawem Unii Europejskiej, w której stwierdzono, iż przedmiot regulacji nie jest objęty prawem unijnym.

Wbrew Regulaminowi Sejmu do projektu ustawy nie dołączono pierwotnie projektu podstawowego aktu wykonawczego. Premier zapowiedział jednak doręczenie owego projektu niezwłocznie po zakończeniu prac nad jego przygotowaniem.

## Sejm

Pierwsze czytanie ustawy odbyło się 12 września 2002 r. na posiedzeniu plenarnym. Sejm postanowił o skierowaniu projektu ustawy do Komisji Finansów Publicznych.

17 września odbyło się posiedzenie komisji poświęcone m.in. rozpatrzeniu projektu. W posiedzeniu uczestniczyli m.in.:

- posłowie – członkowie Komisji;
- podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Irena Ożóg;
- ekspert Ministerstwa Finansów – Jerzy Czerkwiani;
- dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli – Waldemar Długolecki;
- przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu.

Komisja postanowiła rozpatrzeć projekt ustawy w pełnym składzie i nie powoływać w tym celu podkomisji. Komisja kolejno rozpatrywała poszczególne artykuły projektu ustawy. W przypadku poprawek oraz innych uwag zgłaszanych przez posłów (oraz poprawek zgłoszonych podczas posiedzenia Sejmu) stanowisko w tej sprawie zajmował przedstawiciel rządu i ewentualnie Biura Legislacyjnego oraz inni posłowie.

Podczas prac komisji posłowie zgłosili bardzo liczne i często przeciwstawne propozycje popra-

wek. Ostatecznie komisja wprowadziła do projektu ustawy liczne zmiany, w większości przypadków przy pozytywnej opinii przedstawicieli Ministra Finansów. Można nawet odnieść wrażenie, iż większość przyjętych przez Komisję poprawek była w istocie poprawkami Ministerstwa Finansów, zgłoszonymi za pośrednictwem posłów koalicji.

Komisja przyjęła projekt ustawy wraz ze zgłoszonymi wnioskami przy 14 głosach za, 4 głosach przeciw i braku głosów wstrzymujących się. W sprawozdaniu Komisji przedstawionym Sejmowi, komisja wnioskowała o przyjęcie projektu ustaw wraz z poprawkami uwzględnionymi przez Komisję. Ponadto do projektu ustawy zgłoszono 5 wniosków mniejszości.

Komisja wyznaczyła Komitetowi Integracji Europejskiej termin do 20 września 2002 r. na zajęcie stanowiska w sprawie zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej. 23 września 2003 r. KIE wydał opinię w sprawie zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej, w którym stwierdził, iż przedmiot ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

25 września 2002 r. odbyło się drugie czytanie projektu ustawy. Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych przedstawiła poseł Elżbieta Romero. W trakcie debaty zgłoszono 41 poprawek do tekstu projektu ustawy. W związku z tym Sejm postanowił o ponownym skierowaniu projektu ustawy do Komisji Finansów Publicznych w celu rozpatrzenia zgłoszonych poprawek.

25 września 2002 r. odbyło się posiedzenie Komisji Finansów Publicznych poświęcone rozpatrzeniu poprawek zgłoszonych do projektu usta-



wy w trakcie drugiego czytania. W posiedzeniu komisji udział wzięli m.in.: posłowie-członkowie komisji, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Irena Ożóg, przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu.

Komisja rozpatrzyła i zaopiniowała przedstawione poprawki, oraz wyznaczyła KIE termin do 26 września 2002 r. (godz. 10.00) na zajęcie stanowiska w sprawie zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

26 września 2002 r. odbyło się trzecie czytanie projektu ustawy abolicyjnej. Sejm po rozpatrzeniu poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu uchwalił ustawę wraz z przyjętymi zmianami.

27 września 2002 r. Marszałek Sejmu przekazał ustawę Marszałkowi Senatu celem jej rozpatrzenia przez Senat.

## **Senat**

27 września 2002 r. Marszałek Senatu skierował ustawę do Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych.

Posiedzenie Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych w sprawie rozpatrzenia projektu ustawy odbyło się 1 października 2002 r. W posiedzeniu Komisji udział wzięli m.in.: senatorowie – członkowie komisji, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Irena Ożóg, przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, główny specjalista, Roman Kapeliński, przedstawiciele mediów

Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania zadane przedstawicielowi Ministra Finansów, komisja

postanowiła rekomendować Senatowi przyjęcie ustawy bez poprawek. Posiedzenie komisji trwało dwie godziny.

W dniu 3 października 2002 r. odbyło się posiedzenie Senatu na którym omawiano ustawę abolicyjną. W trakcie dyskusji 19 senatorów wnioskowało o odrzucenie ustawy, a 4 przedstawiło propozycje 10 poprawek. W przerwie obrad odbyło się ponowne posiedzenie Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych poświęcone ustosunkowaniu się do zgłoszonych wniosków. Komisja postanowiła rekomendować Senatowi przyjęcie ustawy bez zmian. W posiedzeniu komisji udział wzięli senatorowie – członkowie komisji oraz podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów – Irena Ożóg. Posiedzenie komisji trwało 2 minuty.

Po przerwie Senat przyjął ustawę bez zmian 60 głosami za, przy 18 głosach przeciwnych.

## **Prezydent**

9 października 2002 r. ustawa została przedstawiona do podpisu Prezydentowi RP przez Marszałka Sejmu.

Prezydent wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją.

## **Trybunał Konstytucyjny**

W dniu 20 listopada 2002 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Prezydenta o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny po zapoznaniu się ze stanowiskiem

Sejmu, Ministra Finansów oraz Ministra Sprawiedliwości orzekł, iż ustawa abolicyjna jest niezgodna z konstytucją.

Trybunał wskazał na liczne przypadki braku precyzji i jednoznaczności sformułowań użytych w ustawie i uznał, iż taka praktyka stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa przewidzianej w art. 2 Konstytucji RP.

Trybunał stwierdził również, że przepisy o abolicji w sposób niedopuszczalny różnicują sytuację prawną obywateli i naruszają w ten sposób zasadę równości obywateli wobec prawa, sformułowaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał stwierdził również, że obowiązek składania deklaracji majątkowych wkracza zbyt głęboko w prywatność obywateli i narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP). Zdaniem Trybunału w tym przypadku nie została również zachowana zasada proporcjonalności.

Wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Prezydent RP odmówił podpisania ustawy abolicyjnej i ustawa nie weszła w życie. W ten sposób ustawa abolicyjna zakończyła swój byt.

Kalendarium prac nad ustawą abolicyjną	
28.08.2002	Prezes Rady Ministrów kieruje projekt ustawy do Sejmu.
12.09.2002	Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu.
17.09.2002	Posiedzenie Komisji Finansów Publicznych poświęcone rozpatrzeniu projektu ustawy.
25.09.2002	Drugie czytanie projektu ustawy.
25.09.2002	Posiedzenie Komisji Finansów Publicznych poświęcone rozpatrzeniu poprawek zgłoszonych podczas drugiego czytania.
26.09.2002	Trzecie czytanie projektu ustawy. Sejm uchwała ustawę abolicyjną.
27.09.2002	Marszałek Sejmu przekazuje ustawę do rozpatrzenia przez Senat.
27.09.2002	Marszałek Senatu kieruje ustawę do rozpatrzenia przez Komisję Gospodarki i Finansów Publicznych.
01.10.2002	Posiedzenie Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych poświęcone rozpatrzeniu ustawy.
03.10.2002	Debata senacka na temat ustawy.
03.10.2002	Posiedzenie Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych poświęcone ustosunkowaniu się komisji do poprawek zgłoszonych podczas debaty.
03.10.2002	Senat przyjmuje ustawę bez zmian.
09.10.2002	Marszałek Sejmu przedstawia ustawę do podpisu Prezydentowi RP.
20.11.2002	Trybunał Konstytucyjny orzeka na wniosek Prezydenta RP o niezgodności ustawy abolicyjnej z konstytucją. Ustawa kończy swój byt prawny.

## Załącznik 7

Wzór raportu przygotowywanego przez amerykańskie władze federalne zawierającego ocenę skutków istniejących regulacji	
I. PODSTAWOWE DANE DOTYCZĄCE REGULACJI	
NAZWA AGENCJI RZĄDOWEJ, DEPARTAMENTU (BIURA)	
OSOBA KONTAKTOWA	NUMER TELEFONU
TYTUŁ REGULACJI	
	NUMER ZESTAWU DOKUMENTACYJNEGO
STATUS LEGISLACYJNY (OBOWIĄZUJĄCY, W TRAKCIE STANOWIENIA, PROJEKT, OGŁOSZONY?)	RODZAJ WPŁYWU (REGULACYJNY, FISKALNO-BUDŻETOWY)
ORGAN ODPOWIEDZIALNY ZA WDRAŻANIE REGULACJI	SPONSOR REGULACJI (INICJATOR JEJ WPROWADZENIA, MODYFIKACJI)
KRÓTKI OPIS REGULACJI	
II. CAŁKOWITY WPŁYW	
1. Czy wpływ regulacji na gospodarkę wyniesie 100 mln dolarów lub więcej?	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie
2. Najlepszy szacunek wartości bieżącej mierzalnych korzyści regulacji (w dolarach)	_____
3. Najlepszy szacunek wartości bieżącej mierzalnych kosztów regulacji (w dolarach)	_____
4. Czy mierzalne korzyści regulacji przewyższają koszty?	<input type="checkbox"/> Tak <input type="checkbox"/> Nie
5. Roczny bilans korzyści i kosztów (w dolarach).	_____
6. Stopa dyskonta wykorzystana do obliczenia korzyści i kosztów	_____
Jeśli w obliczeniach wykorzystano kilka różnych stop dyskonta proszę wyjaśnić powody	
_____	
_____	
7. Proszę przedstawić wiarygodność analizy korzyści i kosztów oraz kluczowe niewiadome. Proszę podać możliwy zakres korzyści i kosztów.	
_____	
_____	
8. Proszę wskazać niemierzalne korzyści i koszty.	
_____	
_____	
_____	

**Wzór raportu przygotowywanego przez amerykańskie władze federalne zawierającego ocenę  
skutków istniejących regulacji (cd.)**

**III. KOSZTY I KORZYŚCI**

Szacowane koszty narastająco

1. Koszty mierzalne wg rodzaju	Rocznie	Lata występowania kosztów	Wartość bieżąca
Całkowite koszty	_____	_____	_____
Koszty przestrzegania	_____	_____	_____
Koszty administracyjne	_____	_____	_____
Koszty dla budżetu federalnego	_____	_____	_____
Koszty dla budżetów lokalnych/stanowych	_____	_____	_____
Inne koszty	_____	_____	_____
Uwagi: _____			
_____			
_____			
_____			

2. Krótki opis podmiotów które poniosą koszty regulacji. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Szacowane korzyści narastająco

1. Korzyści mierzalne wg rodzaju	Rocznie	Lata występowania korzyści	Wartość bieżąca
Całkowite korzyści	_____	_____	_____
Korzyści zdrowotne	_____	_____	_____
Korzyści ekologiczne	_____	_____	_____
Inne korzyści	_____	_____	_____
Uwagi: _____			
_____			
_____			
_____			

3. Krótki opis beneficjentów regulacji. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**IV. ALTERNATYWY DLA REGULACJI**

1. Proszę przedstawić i krótko opisać rozwiązania alternatywne w stosunku do regulacji, których zastosowanie rozważano oraz wskazać powody dla których rozwiązania te zostały odrzucone, łącznie z podsumowaniem ich korzyści i kosztów. Jeśli nie rozważano rozwiązań alternatywnych proszę wyjaśnić powody.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Załącznik 8

Wzór amerykańskiej Rekomendacji Regulacyjnej zawierającej propozycje zmian w obowiązującym prawie, którą mogą przedkładać obywatele	
1. Obszar regulacyjny (zakres przedmiotowej regulacji):	
2. Urząd odpowiedzialny za nadzór nad funkcjonowaniem regulacji:	
3. Przepis(y) będący(e) przedmiotem rekomendacji (szczegółowe odniesienie):	
4. Podstawa prawna delegacji ustawowej (jeżeli rekomendacja dotyczy aktu wykonawczego):	
5. Krótki opis skutków działania przedmiotowego przepisu:	
6. Opis problemu, według wnioskodawcy (w punktach):	
7. Czy przepis negatywnie wpływa na obrót gospodarczy (TAK/NIE):	
8. Rozwiązanie proponowane przez wnioskodawcę (w punktach):	
9. Podsumowanie ekonomicznych skutków rekomendacji (opcyjne):	
10. Wnioskodawca (szczegółowe dane):	

## Załącznik 9

### Ocena pracy sądów (ankieta 23 respondentów z renomowanych kancelarii prawnych)

#### Procedury postępowania

W celu zidentyfikowania rozwiązań proceduralnych sprawiających największe problemy w praktyce sądowej przeprowadziliśmy anonimową ankietę wśród przedstawicieli 23 renomowanych kancelarii prawnych działających w Polsce. Najwięcej zastrzeżeń dotyczyło pięciu elementów:

- konieczności wypełniania niezrozumiałych i niepraktycznych formularzy, które często nie odpowiadają złożonym problemom obrotu prawnego;
- przewlekłości i niskiej skuteczności postępowań egzekucyjnych; w szczególności zwrócono uwagę na niewielką aktywność (wręcz bierność) komorników, oraz trudności związanych z ujawnieniem majątku dłużnika;
- niskiej skuteczności doręczania korespondencji; konieczność doręczania korespondencji przez pracowników poczty oraz możliwość uchylania się od odebrania przesyłek jest nagminnym sposobem obstrukcji postępowania sądowego przez strony;
- przewlekłości postępowań sądowych wynikającej m.in. z braku określenia w przepisach terminów na dokonanie poszczególnych czynności procesowych.
- bardzo czasochłonnych i pracochłonnych postępowań rejestracyjnych;

Ankietowani wskazywali ponadto na problemy związane z przewlekłością postępowań dotyczących ksiąg wieczystych oraz czynności kancelaryjnych, niewłaściwym rozłożeniem obowiązków i uprawnień między pokrzywdzonym a sprawcą w postępowaniu karnym oraz nazbyt łatwym wnoszeniem wniosków o kasacje.

#### Kadry

Kolejnym zasadniczym problemem polskiego wymiaru sprawiedliwości są braki kadrowe oraz niedostateczne przygotowanie sędziów do prowadzenia skomplikowanych spraw gospodarczych.

Od początku transformacji ustrojowej obserwowany jest stały i bardzo wysoki wzrost liczby spraw wpływających do sądów. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest systematyczne poszerzanie kompetencji sądów oraz rosnąca świadomość możliwości dochodzenia swoich praw na drodze sądowej. W rezultacie w przeciągu ostatnich 13 lat liczba spraw trafiających do sądów zwiększyła się z 2 mln w 1989 r. do przeszło 8,5 mln w roku 2002. Wzrost wyniósł zatem aż 333,5%. Niestety, przyrost kadry orzekającej<sup>41</sup> wyniósł w latach 1990-2002 zaledwie 55%. W tej sytuacji musiał nastąpić proces kumulowania się zaległości w pracach sądów. W tej chwili na rozpatrzenie oczekuje około 2,2 mln zaległych spraw.

Obecnie w sądach pracuje ponad 8 tysięcy sędziów i prawie 1200 asesorów. Pomimo zauważalnego przyrostu etatów sędziowskich w ostatnich latach<sup>42</sup> nadal zbyt mało osób pracuje na stanowiskach orzeczniczych. Ministerstwo Sprawiedliwości szacuje braki w obsadzie sądów na około 1500 etatów. Według danych resortu, tylko przejście przez sądy powszechne orzekania w sprawach o wykroczenia

w 2001 roku wywołało potrzebę zwiększenia liczby etatów sędziowskich o 800. Jak dotąd na ten cel przyznano tylko 300 dodatkowych etatów.

Warto jednak zaznaczyć, iż duże zapotrzebowanie na dodatkowe etaty orzecznicze nie wynika wyłącznie z ogromnego wzrostu spraw rozpatrywanych przez sądy. Istotnym ograniczeniem pracy orzeczniczej sędziów jest obarczenie ich wieloma czynnościami o charakterze administracyjnym. W związku z tym warto odnotować korzystną zmianę przepisów, które przewidują obecnie utworzenia stanowiska asystenta sędziego. Zadaniem osoby pełniącej tę funkcję będzie odciążenie sędziów przez wykonywanie wielu czynności administracyjnych oraz przygotowywanie spraw do rozpoznania. Rozwiązanie to może przyczynić się do bardziej efektywnego gospodarowania istniejącymi kadrami. Niestety, pomimo przyznania 200 etatów asystentów sędziów, brak przepisów płacowych spowodował istotne opóźnienia w naborze.

Zbędnym balastem wymiaru sprawiedliwości jest instytucja ławników. Zgodnie z ustawą z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych rozpoznawanie spraw odbywa się z udziałem ławników ludowych. Ławnicy wybierani są przez gminy spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje społeczne lub grupę co najmniej 25 obywateli. W ocenie wszystkich ankietowanych prawników (100%), użyteczność ławników w rozstrzygnięciu spraw jest niewielka lub żadna. Mimo to co roku rzesze ławników, teoretycznie przynajmniej, biorą udział w orzekaniu, a związane z tym koszty sięgają nawet 200 mln złotych rocznie.

Osobnym zagadnieniem jest kwestia przygotowania sędziów do prowadzenia powierzonych

im spraw. Większość ankietowanych przez nas prawników zgodnie twierdzi, że sędziowie dobrze znają obowiązujące przepisy. Według 74% respondentów znajomość prawa przez sędziów jest wysoka lub raczej wysoka, podczas gdy tylko 22% uważa ją za średnią, a 4% za niską lub raczej niską. Niestety dobra znajomość przepisów nie przekłada się na sprawność w prowadzeniu postępowania. Zdaniem 61% ankietowanych sprawność przewodu sądowego jest niska lub raczej niska, 26% ocenia ją jako średnią, a tylko 13% uważa że jest wysoka lub raczej wysoka. Wydaje się, iż jedną z przyczyn takiej sytuacji jest niewielkie zaangażowanie sędziów w swoją pracę. Zdaniem 52% badanych zaangażowanie sędziów w prowadzone sprawy jest małe lub raczej małe, a 30% ocenia je jako przeciętne. Jedyne 17% uważa, iż sędziowie w dużym lub raczej dużym stopniu angażują się w swoją pracę. Resultatem tej sytuacji są przewlekłe i czasochłonne postępowania sądowe. Aż 83% krytycznie ocenia szybkość rozstrzygania spraw przez sędziów, podczas gdy 9% uważa ją za przeciętną, a kolejne 9% za zadowalającą.

Jeszcze gorzej wypada ocena merytorycznego przygotowania sędziów do prowadzenia spraw gospodarczych. Według 91% respondentów znajomość problematyki ekonomiczno-finansowej jest wśród sędziów niska lub raczej niska. Zaledwie 4% ocenia ją jako średnią i tyle samo jako wysoką.

Podsumowując, sędziowie stosunkowo dobrze znają obowiązujące przepisy. Niestety znajomość prawa, w tym procedur postępowania, nie idzie w parze ze sprawnością procesu. Ponadto sędziowie w zasadzie nie są merytorycznie przygotowani do orzekania w sprawach gospodarczych.

Przyczyn powyższego stanu rzeczy można poszukiwać w kilku obszarach.

Po pierwsze, proces kształcenia sędziów koncentruje się wyłącznie na opanowaniu obowiązujących przepisów.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na tryb naboru do zawodu sędziego. Zgodnie z polskim prawem, sędzią może zostać osoba, która ukończyła studia prawnicze, odbyła 2,5-letnią aplikację sędziowską, oraz 3-letni (lub krótszy) staż jako asesor sądowy. W rezultacie sędziami zostają często osoby młode nie dysponujące dostatecznym doświadczeniem.

Po trzecie, trzeba wskazać na niedostateczną liczbę przeznaczonych dla sędziów szkoleń z zakresu obrotu gospodarczego. Wprawdzie co roku odbywa się wiele kursów, w tym dotyczących prawa europejskiego to jednak brakuje szkoleń specjalistycznych. W rezultacie stopień specjalizacji sędziów, a zarazem przygotowanie do rozstrzygania skomplikowanych spraw gospodarczych, pozostaje niski.

Po czwarte należy wskazać na brak zadowalającego systemu oceny i motywacji sędziów. W rezultacie nie ma zachęt do pogłębiania wiedzy merytorycznej w zakresie rozstrzyganych spraw.

### **Organizacyjna efektywność sądów**

Na czele problemów związanych z funkcjonowaniem zaplecza administracyjnego sądów znajduje się kwestia sprawności organizacyjnej. Przez pojęcie sprawności organizacyjnej należy rozumieć całokształt spraw związanych z wpływem pism, obiegiem dokumentów i dostępem do informa-

cji. Wedle zgodnej opinii ankietowanych prawników sprawność pracy aparatu urzędniczego sądów jest zła lub bardzo zła. Pogląd taki prezentuje, aż 87% respondentów. Jedynie 4% jest przeciwnego zdania, a 9% uważa ją za średnią.

Uwagę zwraca w szczególności negatywna ocena dostępności sądów, która obejmuje m.in. dostęp do informacji, opłaty oraz godziny urzędowania. Większość badanych (57%) uważa, iż dostępność sądów jest niska lub raczej niska, 30% twierdzi że średnia, a jedynie 13% ocenia ją jako wysoką lub raczej wysoką.

Warto również odnotować, iż żaden z ankietowanych nie ocenia pozytywnie procedur funkcjonowania administracji sądowej. Dla 65% badanych są one przeciętne, a 35% ocenia je negatywnie.

Niezmiernie istotnym problemem administracji sądowej jest korupcja. Wedle 50% ankietowanych, poziom korupcji wśród zaplecza administracyjnego sądów jest wysoki lub raczej wysoki. Według 18% korupcja występuje w stopniu umiarkowanym, a zdaniem 32% jest niewielka.

Istotną przeszkodą w sprawnym funkcjonowaniu sądów jest niedorozwój infrastruktury informacyjnej. Przykładowo nadal nie zrealizowano jednego z priorytetowych projektów Ministerstwa Sprawiedliwości, polegającego na stworzeniu elektronicznego systemu ksiąg wieczystych. Przedsięwzięcie to planuje się zakończyć dopiero w 2005 r.

W świetle poziomu i efektywności wykorzystania budynków sądowych dyskusja o brakach lokalowych sądów powinna być przeprowadzona po uprzednim przyjęciu programu reorganizacji ich działania.



**Ocena pracy sądów**  
(ankieta 23 respondentów z renomowanych kancelarii prawnych)

Klasyfikacja	Ocena (w %)		
	niska lub raczej niska	przeciętna	wysoka lub raczej wysoka
Sędziowie			
znajomość prawa	4	22	74
znajomość procedur postępowania	0	17	83
sprawność prowadzenia procesu	61	26	13
zaangażowanie w prowadzenie spraw	52	30	17
szybkość rozstrzygania spraw	83	9	9
znajomość tematyki ekonomiczno-finansowej	91	4	4
sposób odnoszenia się do stron (maniery)	43	52	4
poziom korupcji	77	9	14
rozsądek	17	43	39
profesjonalizm	30	52	17
Sądy			
sprawność administracyjna	87	9	4
dostępność	57	30	13
jakość procedur postępowania	35	65	0
korupcja	32	18	50
użyteczność ławników	100	0	0

## Przypisy

<sup>1</sup> Np. szacowany roczny koszt przepisów dotyczących ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony środowiska szacuje się na poziomie 200 mld dol., czyli ok 2% PKB, zaś koszt szeroko pojętej regulacji społecznej na poziomie 180 mld – 280 mld dol.

<sup>2</sup> Patrz [www.aei-brookings.org](http://www.aei-brookings.org).

<sup>3</sup> Np. przepisów rejestrowych, których koszt jest bardzo prosty do wyliczenia

<sup>4</sup> Inne przykłady to restrykcyjne przepisy z zakresu prawa pracy czy skomplikowane i kosztowne procedury zakładania spółek prawa handlowego.

<sup>5</sup> Pochodną nieefektywnych przepisów są nieefektywne mechanizmy funkcjonowania państwa w odniesieniu do działalności gospodarczej. W przypadku Polski sztandarowym przykładem jest mechanizm funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności jego brak zdolności do skutecznej ochrony nabytych praw.

<sup>6</sup> Brakiem przejrzystej ochrony obrotu i nabytych praw, brakiem egzekucji w ramach polskiego systemu sądów itp.

<sup>7</sup> Np. wprowadzenie regulacji cen najmu mieszkań (działalność gospodarcza) w celu ochrony biednych najemców (misja społeczna) powoduje spadek wartości nieruchomości, gdyż ogranicza potencjalny zwrot, jaki z inwestycji w nieruchomości może osiągnąć jej nabywca. W państwie, w którym opodatkowanie własności nieruchomości jest w proporcji do jej wartości rynkowej, regulacja cen najmu prowadzi do spadku wpływów z opodatkowania nieruchomości (a także do obniżenia skali inwestycji w nieruchomości). O ile w przypadku zastosowania redystrybucji państwo mogłoby wesprzeć finansowo najuboższych najemców, o tyle regulacja cen najmu przysparza korzyści także tym najemcom, którzy wsparcia państwa nie potrzebują.

<sup>8</sup> Należy zauważyć, że „kompetentna” ochrona sądowa uzależniona jest z jednej strony od przygotowania sędziów, z drugiej zaś strony od jasnego wyrażenia woli ustawodawcy zawartego w treści ustawy.

<sup>9</sup> Np. na stanowisko NSA rozstrzygające w sprawie decyzji UKS lub urzędu skarbowego trzeba czekać w Warszawie dwa-trzy lata! Nawet jeżeli decyzja taka może spowodować natychmiastową utratę płynności przez podatnika, a w konsekwencji jego upadłość.

<sup>10</sup> Nieodpowiadający przed wyborcami urzędnicy chętnie przetrzucają ciężar zarządzania państwem w dół, na uczestników obrotu, często nadużywając delegacji ustawowej udzielonej przez parlament w sposób nie zawsze do końca przemyślany.

<sup>11</sup> *Regulatory Reform in the USA* (OECD, 1999), własne tłumaczenie.

<sup>12</sup> Zupełnie inaczej rozkłada się odpowiedzialność rządzących np. w USA, gdzie wyborcy w oddzielnych wyborach rozliczają władzę ustawodawczą (Izba Reprezentantów i Senat) i władzę wykonawczą (prezydent).

<sup>13</sup> Zgodnie z amerykańskimi rozwiązaniami konstytucyjnymi, rozdzielenie odpowiedzialności przed wyborcami pomiędzy władzę wykonawczą i ustawodawczą powoduje, że wszelkie regulacje natury ustawowej powstają w procesie politycznej konfrontacji i negocjacji, w których ustawodawca stara się występować jako obrońca interesów rządzonych przed organami władzy wykonawczej.

<sup>14</sup> Patrz też dalsza część pracy poświęcona pracom komisji nad projektem ustawy wniesionym do Sejmu.

<sup>15</sup> Więcej na ten temat w załączniku nr 6.

<sup>16</sup> W świetle konstytucyjnej odpowiedzialności parlamentu za treść uchwalanych ustaw wysoce zaskakującymi były liczne sugestie posłów opozycji, aby postawić przed Trybunałem Stanu ministrów M. Łapińskiego czy G. Kołodkę w związku z projektami ustaw, jakie ich resorty przesłały do parlamentu.

<sup>17</sup> Standaryzacja analiz dotyczących wybranej regulacji pozwala na porównanie Ocen Skutków Regulacji przygotowanych na różnych etapach procesu przez różne podmioty

<sup>18</sup> Alternatywnie, resort odpowiedzialny za projekt regulacji może w całości polegać na OSR zleconej zewnętrznym ekspertom.

<sup>19</sup> Obecnie obowiązujący Regulamin Sejmu wymaga przedłożenia założeń podstawowych aktów wykonawczych. Naszym zdaniem, ustawodawca przed przekazaniem rządowi delegacji ustawowej powinien mieć świadomość szczegółowego zakresu tej delegacji. Ponadto tekst aktów wykonawczych powinien stanowić element debaty publicznej dotyczącej projektu ustawy. Naszym zdaniem, bardzo ważne jest aby sposób wykorzystywania przez rząd delegacji ustawowej udzielonej przez parlament został poddany większej niż obecnie kontroli parlamentarnej i społecznej.

<sup>20</sup> Nagminne zrzucanie odpowiedzialności za niezgodność ustaw z istniejącym prawem lub konstytucją na rząd (ustawa abolicyjna i wiele innych ustaw) podważa konstytucyjne umocowanie parlamentu jako ustawodawcy. W swoich decyzjach ustawodawczych parlament nie może bezkrytycznie polegać na rekomendacjach i analizach władzy wykonawczej i powoływać się na nie w celu unikania własnej odpowiedzialności za jakość stanowionego prawa.

<sup>21</sup> Np.:

– oprócz przedłożenia pisemnego stanowiska, każdy podmiot lub występująca przed komisją grupa będzie miała nie więcej niż 20 minut na prezentację swoich argumentów i rekomendacji;

– każdy członek komisji będzie miał prawo do publicznego zadania występującej przed komisją grupie nie więcej niż trzech pytań (oczywiście nic nie ogranicza prawa członka

komisji do prowadzenia nieformalnych rozmów z przedstawicielami występującej grupy);

- zarówno prezentacja występującej grupy, jej pisemne stanowisko jak i treść udzielonych na postawione pytania odpowiedzi zostają włączone do zbioru dokumentacji sejmowej związanej z procesem legislacyjnym dotyczącym przedmiotowej regulacji.

<sup>22</sup> Znowu przykładem może być postępowanie władz amerykańskich, których zaplecze intelektualne umiejscowione jest w prywatnych fundacjach, uniwersytetach i innych instytucjach akademickich. Dotyczy to nawet tak poufnych dziedzin jak polityka wojskowa.

<sup>23</sup> Np. w celu poprawy bardzo problematycznych i kontrowersyjnych rozwiązań przyjętych przez polskie organy podatkowe należałoby rozważyć przyjęcie procedur zawierających następujące elementy:

- urzędy i izby skarbowe nie mają prawa do wydawania na piśmie interpretacji przepisów;
- Ministerstwo Finansów jako jedyne jest uprawnione do wydawania na bieżąco aktualizowanej, bardzo szczegółowej oficjalnej interpretacji każdego ustawowego zapisu. Z taką interpretacją podatnicy oczywiście nie zawsze muszą się zgodzić; w spornych sytuacjach sprawa trafiałaby do sądu podatkowego;
- w razie wątpliwości interpretacyjnych podatnik, urząd skarbowy lub izba skarbowe zwracają się do Ministerstwa Finansów o oficjalną wykładnię, która jest natychmiast podawana do wiadomości publicznej i stosowana jednolicie we wszystkich podobnych przypadkach;
- w parlamencie istnieje stała komisja do spraw podatkowych, która analizuje przyjęte przez Ministerstwo Finansów interpretacje pod kątem ich zgodności z intencją ustawodawcy i reaguje na orzeczenia sądów w sprawach podatkowych (na bieżąco oceniając, czy sądy właściwie interpretują uchwalone przez parlament prawo).

<sup>24</sup> Jedynym argumentem w debacie o podniesieniu efektywności, jaki da się słyszeć ze strony środowiska sędziowskiego, jest postulat zwiększenia nakładów na sądownictwo. Choć bez wątpienia większe środki są potrzebne, to reformę należy rozpocząć przede wszystkim od poprawy zarządzania administracją sądową oraz realokacji środków już istniejących (choćby wyeliminowania ławników i przesunięcia oszczędzonych w ten sposób środków do najbardziej newralgicznych obszarów systemu).

<sup>25</sup> Przygotowano na podstawie: W. K. Viscusi, J. M. Vernon, J. E. H. Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust* (wyd. 3, 2000), rozdz. 2; John D. Graham, Administrator, Office of Information and Regulatory Affairs, US Office of Management and Budget, „Podsumowanie amerykańskiego systemu regulacyjnego” (wystąpienie podczas Konferencji Reformy Regulacyjnej 15 stycznia 2002 r., sponsorowanej przez European Policy Centre w Brukseli); Office of Management and Budget, *Making Sense of Regulation. 2001 Report*

*to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities* (2001). Dodatkowe informacje dostępne na [www.whitehouse.gov/omb](http://www.whitehouse.gov/omb).

<sup>26</sup> Zob. Crain and Hopkins, *The Impact of Regulatory Costs for Small Firms* (SBA, Office of Advocacy, 2001).

<sup>27</sup> Zob. *Regulatory Reform in the USA* (OECD, 1999); Office of Management and Budget, *Making Sense of Regulation. 2001 Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities* (2001).

<sup>28</sup> Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1999r. Nr 82 poz. 929 z późniejszymi zmianami).

<sup>29</sup> Uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 1999 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2002r. Nr 13, poz. 221).

<sup>30</sup> Art. 34 ust. 4 Regulaminu Sejmu.

<sup>31</sup> Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s.205.

<sup>32</sup> Sejm może jednak zadecydować o odrzuceniu projektu ustawy już w pierwszym czytaniu i wówczas nie prowadzi się nad nim dalszych prac.

<sup>33</sup> W przypadku gdy projekt nie został skierowany do Komisji Ustawodawczej, Prezydium Komisji może wyznaczyć spośród jej członków przedstawicieli, którzy uczestniczą w posiedzeniach właściwej komisji

<sup>34</sup> Swoisty wyjątek dotyczy ustawy budżetowej. Jeżeli Sejm i Senat nie uchwalą ustawy budżetowej w ciągu 4 miesięcy od jej przedłożenia to prezydent może podjąć decyzję o rozwiązaniu parlamentu.

<sup>35</sup> Telewizja Polska transmituje obrady Sejmu w programie drugim w godzinach porannych i wczesnopopołudniowych. Polskie Radio transmituje posiedzenia w całości na falach długich w paśmie Radio Parlament.

<sup>36</sup> M.in.: TVN 24, Radio Tok FM.

<sup>37</sup> *Regulamin Sejmu, Art. 172. ust. 2.*

<sup>38</sup> Chodzi tu głównie o opinie Komitetu Integracji Europejskiej dotyczące zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

<sup>39</sup> Omawiane uprawnienia przysługują organizacjom samorządowym tworzącym stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

<sup>40</sup> Doktryna prawa konstytucyjnego uznaje wyłączną właściwość Regulaminu Sejmu do normowania wewnętrznych stosunków Sejmu.

<sup>41</sup> Sędziowie i asesory sądowi.

<sup>42</sup> W latach 2000–2003 liczbę etatów sędziowskich zwiększono o 1180.

# NOTATKI

## Koszty złej regulacji wpływają nie tylko na sferę gospodarczą

Prawo dobrze funkcjonującego państwa jest jednym z podstawowych praw obywatelskich. Jest to prawo do dobrej legislacji, do dobrej egzekutywy, sprawnej administracji, do sprawnego i niezawisłego oraz dobrze funkcjonującego sądownictwa. Dzisiaj przede wszystkim mamy zająć się prawem do dobrej legislacji.

Wprawdzie przedstawione w raporcie ekspertów CASE rekomendacje nie ograniczały się do zagadnień gospodarczych (choć taki był punkt wyjścia analizy), to jednak zwrócimy uwagę, że ekonomiczne problemy tworzenia prawa, zwłaszcza koszty złej regulacji nie ograniczają się jedynie do sfery gospodarczej. W innych dziedzinach życia publicznego ponosimy często bardzo duże konsekwencje – również i ekonomiczne – złych regulacji, które zupełnie nie uwzględniają bilansu zysków i strat. Przykładowo

w rządowym uzasadnieniu projektu o Narodowym Funduszu Zdrowia mamy zapis (który wydaje się być realizacją obowiązku oceny skutków regulacji) stwierdzający, że proponowane regulacje nie pociągają za sobą żadnych kosztów. Niestety tzw. ustawa ministra Łapińskiego nie jest wyjątkiem. Często w proponowanych regulacjach, jeśli nie ma w nich bezpośredniego odniesienia do budżetu państwa napotykamy na zapisy zaświadczone, że nie mamy do czynienia z żadnymi kosztami wejścia w życie takiej czy innej regulacji.

Uchylając się od oceny polityki karnej przykładowo zwrócimy uwagę na następujący problem. Jeżeli chcielibyśmy utrzymać dzisiejszy stan surowości polskiego prawa karnego, to w najbliższym czasie należałoby wydać około 5 mld zł na wybudowanie 45 tys. miejsc w zakładach karnych, nie licząc

późniejszych kosztów ich utrzymania. W polskich więzieniach siedzi bowiem 13 tys. osób więcej niż jest miejsc, a 32 tys. z prawomocnymi wyrokami kary pozbawienia wolności chodzi po ulicach, bo nie ma gdzie siedzieć. Wśród propozycji zaostrzenia prawa karnego napotykamy na projekt, dzisiaj znajdujący się na jednym z bardziej zaawansowanych etapów prac legislacyjnych, w którym podaje się, że wprowadzenie projektowanych zmian nie pociąga za sobą żadnych kosztów. Zapis jest absolutnie nieprawdziwy. Koniecznością staje się analiza co nam się bardziej opłaca: czy iść na przykład w stronę probacji, czy iść w stronę zaostrzenia represji karnych.

W pełni zgadzam się z zaprezentowaną w raporcie CASE oceną odnoszącą się do etapu powstawania projektu ustawy. Dzisiaj mamy do czynienia ze znaczną różnicą, jeśli chodzi o stosunek liczby projektów rządowych wnoszonych pod obrady parlamentu w stosunku do projektów poselskich czy innych podmiotów mających inicjatywę legislacyjną, jak Prezydent RP czy Senat. Jeszcze za czasów rządów premiera Buzka liczba projektów rządowych nie przekraczała 50 proc. wnoszonych pod obrady parlamentu, dzisiaj zbliża się do 70 proc. Jest to prawidłowe zjawisko. Odpowiedzialność za politykę legislacyjną ponosi bowiem rząd. Oczywiście ustawy uchwała parlament i stąd pytanie o odpowiedzialność konstytucyjną za tworzone prawo, ale jest to zupełnie inny problem. Ale przecież rząd realizuje swoją politykę przedstawianą w exposé premiera właśnie przez przygotowywanie odpowiednich projektów ustaw.

Przewodnicząc przez dwa lata Radzie Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów trochę od kuchni mogłem zobaczyć jak wygląda przygotowywanie projektów ustaw. Oczywiście przed projektowaną przez rząd regulacją jest postawiony jakiś cel, ale nie przeprowadza się analizy z punktu widzenia potrzeby wdrożenia danej regulacji. Co to znaczy? Obywatel powinien zawsze poznać bardzo dokładną analizę tego czemu istniejący stan prawny uniemożliwia realizację postawionego przed rządem celu; na czym polega zasadność proponowanego instrumentu służącego osiągnięciu celu projektu; dlaczego nie mogą być zastosowane inne instrumenty, które mogłyby prowadzić do realizacji znajdującego się w projekcie celu. Z taką analizą nigdy się nie spotkałem pracując w Radzie Legislacyjnej. Co dostaje zespół ekspertów Rady Legislacyjnej? Gotowy projekt ustawy przygotowany przez taki czy inny resort. I właściwie ze znajdującego się tam uzasadnienia trudno jest ustalić jaki jest cel regulacji. Prawnicy odczytują go z analizy tekstu prawnego, co nie zawsze jest jednoznaczne. Stąd niewątpliwie ocena prac legislacyjnych bardziej koncentruje się nad stroną formalną przygotowanego tekstu pozostawiając niejako na boku zagadnienia merytoryczne, w szczególności właśnie problem konieczności zmiany, problem adekwatności użytych instrumentów do realizacji zamierzonego celu. Bezsprzecznie, jak twierdzą autorzy raportu CASE, ocena skutków realizacji projektu powinna być przygotowana jeszcze na etapie idei jego tworzenia, przed przystąpieniem do etapu nadania mu prawnej formy.

Wydaje się, że konieczna jest debata i to nie tylko ekspercka, ale z udziałem adresatów regulacji prawnych, czyli tych, którzy będą beneficjentami, ale także i tych, którzy będą płacili za koszty tych regulacji.

W realiach polskich międzyresortowy zespół, który ma oceniać jakość regulacji prawnych został umiejscowiony przy ministrze gospodarki, pracy i polityki społecznej. Wydaje się, że ten zespół powinien być umiejscowiony zupełnie gdzie indziej. Z inicjatywy Rady Legislacyjnej powstało Rządowe Centrum Legislacji, po to właśnie, aby dokonywało analiz i oceny skutków regulacji prawnych. Niestety, Rządowe Centrum Legislacji, przy najlepszej woli osób tam pracujących, zatrudniające niewątpliwie bardzo dobrych fachowców, tego zadania nie wykonuje, chyba dlatego, że nikt tego nie oczekuje.

W czasie przewodniczenia Radzie Legislacyjnej szacowaliśmy, że połowa projektów ustaw w ogóle nie była oceniana na posiedzeniach Rady Legislacyjnej. Sytuacja ta nie uległa zmianie i bardzo dużo projektów ważnych ustaw nie podlega ocenie Rady Legislacyjnej. Uzasadnienia są bardzo różne. Również i takie, że właściwy minister nie kieruje projektu ustawy na posiedzenie Rady Legislacyjnej, bo się boi negatywnej oceny a sprawa musi być, zdaniem ministerstwa, załatwiona.

W czasach rządów premiera Buzka stałą praktyką była praca komisji sejmowej jednocześnie nad projektem rządowym i konkurencyjnym projektem koalicjanta rządo-

wego. Najczęściej doprowadzało to do powstania projektu-hybrydy, bardzo niespójnego, często było to popsucie całkiem niezłego projektu rządowego. Chociaż dzisiaj praktyka ta została zaniechana, to rzadko się zdarza, aby komisja sejmowa pracowała nad jednym tekstem, najczęściej pracuje nad kilkoma tekstami projektu ustawy, autorstwa rządu, opozycji parlamentarnej.

Należałoby również rozstrzygnąć co tak naprawdę znaczy sformułowanie, że „komisja pracuje nad tekstem ustawy“. W praktyce z dwudziestokilkuosobowego składu komisji w pracach biorą udział dwie lub trzy osoby. Byłoby znakomicie, gdyby przez cały czas pracy komisji były to te same dwie-trzy osoby. Jednak najczęściej są to zmieniający się reprezentanci różnych partii i praca nad projektem ustawy idzie „zygzakiem“, w zależności od tego, do której opcji politycznej na posiedzeniu komisji należy przeważający trzeci głos.

Zjawiskiem psującym dzisiaj proces legislacyjny jest również łatwość zgłaszania poprawek w trakcie prac sejmowych. Wyjątkowa łatwość i brak potrzeby uzasadnienia poprawki powodują, że w ostatnim momencie bardzo łatwo popsuć projekt ustawy. Ze względu na nieco przypadkowy układ w Sejmie może dojść do przegłosowania poprawki, która właściwie niweczy dotychczasowe prace. Negatywne skutki błędów w Sejmie przenoszą się na prace w Senacie. Co prawda teoretycznie istnieje możliwość poprawy wadliwego projektu przez senatorów, ale w praktyce uniemożliwia im to czas

przewidziany na tę pracę. Senat ma tylko 30 dni na wniesienie poprawek, w tym ewentualne pozyskanie zewnętrznych analiz.

Niezwykle istotną sprawą jest również rekomendowany przez ekspertów CASE stały monitoring skutków regulacji już po uchwaleniu prawa.

Mimo siedmioletniego obowiązywania Konstytucji nie wszystkie ministerstwa zauważyły, że nastąpiło bardzo wyraźne przesunięcie tworzenia prawa powszechnie obowiązującego w kierunku władzy legislacyjnej, czyli parlamentu. Według obowiązującej zasady tylko parlament jest władzą prawodawczą, rząd, w tej formule, ma co najwyżej prawo do delegacji ustawowej, jeżeli tej delegacji towarzyszą dokładne wytyczne dotyczące zakresu delegacji w akcie wykonawczym oraz kierunku regulacji w akcie wykonawczym. Sytuacja, w której by rząd swoimi aktami wykonawczymi zaskakiwał na przykład przedsiębiorców nie powinna się nigdy zdarzyć, bo to byłby przykład, że rząd wykroczył poza zakres danej delegacji. Bardzo często podstawą zaskarżenia w Trybunale Konstytucyjnym, jeżeli chodzi o akty wykonawcze jest to, że wykraczają poza delegację, albo że w ogóle nie było odpowiedniej delegacji. Natomiast podstawą zaskarżenia ustaw jest to, że delegacja jest źle sformułowana albo nie zawiera, koniecznych według Konstytucji, wytycznych dla rządu.

Autorzy raportu CASE stwierdzają, że nie jest dobrze, bo urzędy skarbowe nie są związane dyrektywami ministra finansów. Z tym

stwierdzeniem zgodzić się nie mogę. Niedawno razem z prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżyliśmy do Trybunału Konstytucyjnego właśnie taką delegację ordynacji podatkowej, która upoważniała ministra finansów do wydawania wiążących wytycznych urzędom skarbowym. Trybunał Konstytucyjny uznał tę regulację za niezgodną z konstytucją. Uważam, że brak takiego związania jest bardzo ważną zasadą ustrojową. Urząd skarbowy jest pierwszą instancją w postępowaniu administracyjnym a minister finansów drugą. Nie może więc być tak, że sprawa jest z góry przesądzona co do stanowiska ministra, bo wtedy obywatel byłby pozbawiony jednej instancji w postępowaniu administracyjnym. Wydaje się, że należy bardzo dobrze sformułować zadania urzędu skarbowego, żeby miał bardzo mały margines interpretacji i należy usprawnić sądownictwo tak, że w razie potrzeby bardzo szybko otrzymamy właściwą interpretację dyskusyjnego przepisu. Sądu nie może zastępować urzędnik, w tym przypadku minister finansów, zresztą byłoby to niezgodne z konstytucją, bo wytyczne ministra nie mogą być prawem powszechnie obowiązującym.



## Naprawa procesu tworzenia prawa wymaga zmian ustrojowych

System prawny i jakość stanowionego prawa ma istotny wpływ na funkcjonowanie poszczególnych dziedzin państwa, w tym na gospodarkę. Wszyscy, albo prawie wszyscy nie akceptują obecnego stanu procesu stanowienia prawa w Polsce. Pod spostrzeżeniami i sugestiami zawartymi w raporcie CASE trzeba się jedynie podpisać. Listę postulatów, którą zawiera raport można by rozszerzać choćby o postulat, który jest zgłaszany od lat wielu, aby redagowaniem ustaw zajmowali się specjaliści, by parlamentarzyści nie usiłowali redagować konkretnych przepisów prawa. Rolą parlamentarzystów powinno być rozstrzyganie określonych spraw, także w sensie politycznym, zaś redagowanie powinno się odbywać w zespołach specjalistów, oczywiście pod kontrolą i bezpośrednim nadzorem parlamentarzystów.

Jedną z istotniejszych kwestii zawartych w raporcie CASE, która budzi moje wątpli-

wości jest szczególna rola, którą autorzy raportu przypisują debacie publicznej w procesie tworzenia prawa. Absolutnie nie lekceważąc debaty publicznej, znaczenia konsultacji, udziału ekspertów i środowisk zainteresowanych tworzeniem prawa trzeba zauważyć, że debata publiczna w naszych uwarunkowaniach i politycznych i społecznych, w znakomity sposób będzie raczej utrudniać i komplikować proces tworzenia prawa niż go usprawniać. Wydaje się więc, że taka otwarta publiczna debata niewiele w tym zakresie może zmienić. Chociaż jest to stwierdzenie kontrowersyjne, to jednak wydaje się, że można by wiele argumentów przytoczyć na potwierdzenie takiej konstatacji.

W raporcie nie znajduję również odpowiedzi na pytanie, które zadajemy sobie od wielu lat: Dlaczego wszystkie dotychczasowe wysiłki zmierzające do poprawy procesu stanowienia prawa, a było ich wiele,

kończą się tak nikłymi rezultatami, bądź kończą się niczym. Dyskusja toczy się od dawna, a mimo to nie udaje się ustalić, gdzie tkwią rzeczywiste przyczyny tego stanu rzeczy.

Szereg działań naprawczych, zaproponowanych w raporcie CASE, nie znajduje, moim zdaniem, dostatecznego oparcia w analizie przyczyn, które sprawiają, że mamy taki a nie inny stan procesu stanowienia prawa.

Czy powinniśmy po raz kolejny zmierzać do naprawy procesu stanowienia prawa w dotychczasowy sposób? Niejednokrotnie już opiniotwórcze gremia proponowały rozliczne, słuszne, zasadne korekty procesu stanowienia prawa. Czy więc powinniśmy składać kolejne propozycje, sugerować działania, które raczej z góry skazane są na niepowodzenie, czy też powinniśmy postulować zmiany głębsze, dalej idące – o charakterze ustrojowym? Wydaje się, że kolejne kosmetyczne zmiany w dającej się przewidzieć przyszłości niewiele dadzą.

Którą więc opcję wybrać? Stan wyjściowy dla naszych rozważań jest następujący. Na koncie mamy wieloletnie doświadczenia w „reformowaniu” procesu stanowienia prawa. Nie możemy zapominać o wymaganiach wynikających z konieczności budowy nowoczesnego państwa prawa. Polska jest członkiem Unii Europejskiej, z czym również wiążą się konkretne wyzwania. Wreszcie, znajdujemy się w okresie gwał-

townego postępu i rozwoju cywilizacyjnego. Czy wobec tego powinniśmy się skłaniać do dotychczasowej praktyki naprawiania procesu tworzenia prawa? Decydować o kolejnej, uciążliwej, długotrwałej i raczej skazanej na niepowodzenie pracy, czy też zastanowić się, jak już wspomniałem, nad głębszymi zmianami, także o charakterze ustrojowym.

Generalnie proces stanowienia prawa determinuje jakość regulacji. Błędy, które powstają na poszczególnych etapach procesu stanowienia prawa często są, niestety, trudne do usunięcia. Dlaczego tak się dzieje? Oto kilka przykładów. Wydaje się, że zbyt wiele obszarów władztwa władzy ustawodawczej przenika do władzy wykonawczej. Generalnie chodzi o materię ustawową, która powinna być regulowana ustawami, a często jest delegowana do aktów wykonawczych. Formalnie rzecz nie budzi wątpliwości, nawet trudno konkretne rozwiązania kwestionować, ponieważ delegacja ustawowa jest tak sformułowana, że organ, który jest zobligowany do jej wykonania regulując określony problem nie wykracza poza delegację ustawową. Pojawia się jednak istotne pytanie. Czy to cedowanie dalszego działania prawotwórczego dotyczy czy też nie materii ustawowej? Reprezentując rząd w pracach parlamentarnych spotykałem się z sytuacją, która, jak się wydaje, występuje i teraz, kiedy dyskutujący nad określonym projektem ustawy, nie wiedząc co dalej zrobić z zapisem. Swoiste „zapętlenie” powoduje, że nie wiadomo jak problem uregulować.

Co zazwyczaj dzieje się w takiej sytuacji? Poszukiwany jest właściwy organ, który mógłby odpowiadać za uregulowanie „kłopotliwej kwestii”. Wystarczy w projekcie ustawy zapisać jedynie odpowiednią delegację i daną kwestię scedować na właściwy organ wykonawczy, a „problem ulega rozwiązaniu”. Rozważania, czy nie dotyczyło to akurat materii ustawowej – należą raczej do wyjątków.

Kolejną przyczyną wadliwości w procesie stanowienia prawa jest ograniczona skuteczność kontroli działalności prawotwórczej władzy wykonawczej, rządu i poszczególnych jego organów. Dlaczego? Ponieważ większość parlamentarna jest zdeterminowana, aby prawie w każdej sprawie bronić propozycji swojego rządu – nawet, jeśli propozycje te są niedobre, czy szkodliwe. Obrona rządu, który sprawy „nie może przegrać” staje się wartością nadrzędną, bo to jest nasz rząd, ta a nie inna większość parlamentarna go wyłoniła, w związku z tym powinniśmy robić wszystko, żeby obronić jego propozycje. W ten sposób może dochodzić do uchwalania ustaw np. szkodliwych dla gospodarki i wydawania aktów wykonawczych sprzecznych z ustawami.

Zasada „trzeba bronić swojego rządu” ma daleko idące konsekwencje. Ma też swoje „zaszyście” w takiej formule demokracji parlamentarnej jaka realizowana jest w Polsce. Efektem tej zasady jest dominująca rola władzy wykonawczej w całym procesie stanowienia prawa. Oczywiście ustawa musi uzyskać większość i w Sejmie, i w Senacie.

Formalnie, konstytucyjnie proces jest prawidłowy. Ale tylko formalnie. W praktyce – większość, która wyłania rząd, przegłosuje ustawę. Większość ta „pilotuje” przedkładane projekty ustaw. W ten sposób w praktyce zaciera się różnica między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Patrząc na realia procesu tworzenia prawa wiadać, gdzie w istocie skupia się decyzja i gdzie zapadają rozstrzygnięcia. Mechanizm ten jest efektem rozwiązań ustrojowych, które obowiązują w systemie parlamentarno-gabinetowym. Stąd mój sceptycyzm, że w tym systemie, w zakresie procesu tworzenia prawa mogą nastąpić głębokie zmiany.

Czy taki model demokracji parlamentarnej i zależności, które występują między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą (które tylko formalnie są rozdzielone) pozwolą skutecznie odpowiadać na wyzwania, również cywilizacyjne, które wymuszają na nas szybkie i sprawne działania, także w zakresie tworzonego prawa? Teoretycznie, tak. Ustrojowo i konstytucyjnie, tak. Ale w praktyce – raczej nie. To jest właśnie przyczyna, że pomimo tak wielu starań i prób nie udało się dotychczas skutecznie naprawić procesu tworzenia prawa, chociaż podczas ważnych debat wszyscy jesteśmy zgodni co do potrzeby naprawy. Dopóki większość parlamentarna będzie wyłaniała rząd, dopóty będzie dążyć do ochrony tego rządu, w szczególności w bardzo niestabilnej sytuacji. Jest to zachowanie oczywiste i naturalne w systemie parlamentarno-gabinetowym.

Wydaje się, chociaż dzisiaj jest to sugestia mało realna, że powinniśmy dyskutować jaki system ustrojowy jest dla nowego kraju bardziej efektywny, jaki szybciej pozwala realizować np. cele gospodarcze. W tych rozważaniach nie należy zapominać o szybko pogłębiającej się różnicy pomiędzy nawet najbardziej rozwiniętymi krajami europejskimi a Stanami Zjednoczonymi. Powinniśmy próbować zdefiniować przyczyny tego stanu rzeczy. Może warto zastanowić się czy system prezydencki w wydaniu amerykańskim nie jest systemem bardziej efektywnym, także w zakresie stanowienia prawa.

## Reforma procesu stanowienia prawa – omówienie dyskusji

Polska (ustawodawca i kolejne rządy) miały kilkanaście lat na dostosowanie się do unijnych przepisów tworzonych przez dziesiątki lat. Było to wyzwanie trudno wyobrażalne. Wprowadzono setki ustaw, 2/3 jest niezrozumiałych, niewiadomo dlaczego je uchwalono i dlaczego reguluje się taki a nie inny obszar gospodarczy. Pravidawstwo trzeba było ujednoclić, więc ujednocliciliśmy, a teraz przez następne kilkanaście lat będziemy zgłębiać po co ustawa została wprowadzona. Po okresie gwałtownej produkcji legislacyjnej nastaje czas na przyjrzenie się uchwalonym ustawom i czas na stopniowe poprawianie.

### **Przywrócić inicjatywę ustawodawczą regulatorom rynków**

W europejskiej i również w polskiej legislacji gospodarczej coraz większą rolę pełnią rynki regulowane, które mają swoje instytucje regulatorów rynków. Posłużenie się tym stosunkowo no-

woczesnym instrumentem instytucjonalnym należy niewątpliwie uznać za wielki sukces polskiej transformacji. Jakie zalety ma ów instrument? Jedną z nich jest na pewno „odpolitycznienie”, czyli nadanie organom znacznej autonomii przez np. kadencyjność. Władze regulatorów rynków nie są wymieniane przez parlamentarzystów, który rozpoczynają kadencję, ale przez parlamentarzystów następnej kadencji, przy czym powołanie szefa regulatora rynku wymaga osiągnięcia konsensusu w parlamencie (**Krzysztof Lis, Instytut Rozwoju Biznesu**). W Polsce najbardziej pozytywnym przykładem tego typu instytucji jest Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, o której autonomię toczono boje. [Notabene największą autonomię w Polsce (co wcale nie jest dowcipem) wywalczyła sobie Rada Nadzorcza TVP, która zawisła w próżni]. Transformacja spowodowała nowe podejście do tworzenia prawa w Polsce. Przez kilka lat wszystko szło w dobrym kierunku, a doświadczeń przybywało.

Rewolucję w polskiej legislacji, o czym głośno się nie mówi, zrobiła dopiero ostatnia ekipa rządowa, ponieważ pozbawiła regulatorów rynku inicjatywy legislacyjnej podporządkowując ich ministerstwom. W związku z tym słynny projekt ustawy z zapisem „i czasopisma“ powstał w ministerstwach a nie w instytucji, która miałaby wiedzę i doświadczenie w tworzeniu swojego specjalistycznego, indywidualnego prawa medialnego; co odnosi się także do prawa o publicznym obrocie, prawa energetycznego, ubezpieczeniowego itp. Dzisiaj kto inny w imieniu rządu tworzy przepisy, kto inny je prezentuje, a jeszcze kto inny broni ich w parlamencie. W związku z tym układ instytucjonalny jest niejednolity i może być w różny sposób odpolityczniony, albo, innymi słowy, może mu być nadawana autonomia. Kwestia ta w naszym systemie ustrojowym wymaga refleksji. Wnioski z tej refleksji, obok postulowanej w raporcie CASE przejrzystości, stałyby się dodatkowym elementem wzmacniającym jakość tworzonego prawa. Wreszcie, nie będzie dobrego prawa, jeśli jego tworzenie pozostawimy jedynie prawnikom, muszą o nim decydować również ludzie, którzy wiedzą czemu stanowione prawo ma służyć. A tę wiedzę mają wyspecjalizowane agendy. Jest to bardzo ważny element budowy nowego systemu gospodarczego, ponieważ merytoryczna wiedza o regulacji gospodarki nadal jest rzadkością i nawet z tego powodu powinna być bardzo dobrze wykorzystana.

### **Konieczność ustawy o tworzeniu prawa**

Wadliwe ukształtowanie procesu legislacyjnego, a częściej – nieprzestrzeżenie obowiązujących zasad są istotnym powodem niedobrej jakości prawa, bo powodują sprzeczności wewnątrz systemu

prawnego. Ale, jak się wydaje, nie są to najważniejsze przeszkody, bo większe zło tkwi w czym innym. Nie w procedurze, ale w braku kultury politycznej i w upartyjnieniu państwa. Chodzi nie tyle o upolitycznienie, co upartyjnienie (**Teresa Liszcz, przewodnicząca Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności**).

W Polsce nie ma porozumienia między różnymi ugrupowaniami politycznymi co do najważniejszych dla państwa spraw, które to sprawy byłyby w ciągłym procesie rozwiązywane niezależnie od zmieniającej się sejmowej większości, obowiązującej w rządzie i Sejmie opcji. Takiego stanu rzeczy nie ma, wręcz przeciwnie mamy do czynienia z grą interesów partyjnych. Interes partyjny stoi przed interesem państwowym, wobec tego każda opcja, która dojdzie do władzy (a opcje też się zmieniają, bo nie ma ustabilizowanej sceny politycznej) chce zrealizować obietnice wyborcze, chce zapewnić sobie, na różne sposoby, kontynuację sprawowania władzy, umocnić się finansowo – najczęściej więc zaczyna od burzenia tego, co było poprzednio, od uchwalania na nowo ustaw. Klasycznym przykładem jest ustawa o ubezpieczeniach zdrowotnych. Był pewien konsensus dotyczący kas chorych, które niezbyt w praktyce funkcjonowały, należało więc je udoskonalić skoro zdecydowaliśmy się na taki model. Tak dzieje się w Niemczech, gdzie kasy funkcjonują kilkadziesiąt lat. W Polsce, jak tylko doszła do władzy inna ekipa, wyróciła do góry nogami system finansowania służby zdrowia, który, do tego, okazał się o wiele gorszy od poprzedniego i doprowadził do katastrofy służbę zdrowia. Oczywiście w pracy nad ustawą o ubezpieczeniach zdrowotnych popełniono błędy legislacyjne, ale nie one były najważniejsze.

Nieszczęściem systemu prawa jest jego zmienność, co jest szczególnie dotkliwe dla gospodarki. Brak stabilności prawa podatkowego, prawa dotyczącego wolności gospodarczej uniemożliwia rozsądne planowanie działalności gospodarczej, rozwinięcie inwestycji, ucieka się tam, gdzie jest pewność, gdzie jest przewidywalność. Uchybienia te w minimalnym stopniu są skutkiem wadliwej procedury tworzenia prawa. Wynikają z braku ukształtowania sceny politycznej, braku kultury politycznej. Potrzeba dziesiątków lat, abyśmy nauczyli się wybierać kompetentnych ludzi do parlamentu. Nawet przy głupim prawie, jeżeli jest mądry wykonawca, można podjąć rozsądne decyzje, a nawet przy najlepszym prawie niemądry czy nieuczciwy człowiek doprowadzi do złych rezultatów. Przykładem przełomowa X kadencja Sejmu, kiedy parlamentarzyści musieli się zmierzyć z perelowskimi prawami i procedurami i kiedy posłowie w krótkim czasie dokonali transformacji ustroju w zgodnej współpracy z 35-proc. opozycją i przy koalicji rządowej, bo po obu stronach znaleźli się ludzie wybrani w warunkach konkurencji, kompetentni.

Nie mamy przejrzystej i stabilnej regulacji procesu tworzenia prawa. W niewielkich, fragmentarycznych częściach jest on uregulowany w konstytucji, która przesądza udział poszczególnych uczestników tego procesu (w niektórych przypadkach zresztą niezbyt precyzyjnie np. pozycja Senatu jest bardzo niejasna i bardzo enigmatycznie ukształtowana) oraz w regulaminach parlamentarnych. Regulaminy są niezwykle podatne na zmiany. Jest to przejaw oczywiście autonomii obu izb, które często z niej korzystają i pod potrzeby chwili zmieniają regulamin, aby po 2 godzinach przegłosować według zmienio-

nego regulaminu ustawę. Wydaje się, że jest to koronny argument przemawiający za uchwaleniem ustawy o tworzeniu prawa, co postulują autorzy raportu CASE. Projekt popiera wiele osób, znaczących i mających wpływ na to, żeby ta ustawa powstała. Ustawa wszystkich problemów nie rozwiąże, ale część na pewno tak. Najlepszym rozwiązaniem byłaby zmiana konstytucji, do czego nie ma teraz warunków politycznych, bo jest obawa, że się otworzy puszkę Pandory i zmiany pójdą nie w tym kierunku, w którym pójść powinny.

Zapisany w konstytucji system (w zasadzie) parlamentarno-gabinetowy jest bardziej zgodny z naszą tradycją i mentalnością niż system kanclerski czy prezydencki. Wydaje się, że nie w modelu władzy tkwi przyczyna, ale w ludziach, którzy ją sprawują. Trudno też dyskutować o nadmiernym uzależnieniu parlamentu od rządu. To naturalne. Inaczej nie może funkcjonować demokracja parlamentarna i system gabinetowo-parlamentarny. Do chaosu i bałaganu dochodzi wówczas gdy nie ma współdziałania i zaplecza politycznego. Inną sprawą są absurdalne pomysły rządu, do odrzucania których powinni być moralnie zobowiązani posłowie. Ale oczekiwanie, że parlament będzie pełnił rolę arbitra jest nieporozumieniem. Im większa symbioza (w dobrych sprawach i przy dobrym programie oczywiście) rządu i zaplecza politycznego w parlamencie, tym skuteczniejsze działanie i tym lepiej dla nas wszystkich. Trudno też wymagać, aby na każdym etapie tworzenia prawa towarzyszyły parlamentarzystom zastępy ekspertów, bo oznaczałoby to generalną zasadę nieufności do projektów własnego rządu. Rolę taką mógłby natomiast pełnić Senat, ale to wymagałoby innego je-

go umocowania. Musiałby być niezależny od rządu i od dyscypliny partyjnej.

Zmiana konstytucji jest nieuchronna m.in. z powodu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Jeżeli dojdzie do zmiany konstytucji, powinniśmy mieć przygotowane propozycje koniecznych zmian dotyczących także procedury tworzenia prawa. Na razie wnioskodawcy optujący na rzecz ustawy o tworzeniu prawa chcieliby ją uchwalić na gruncie obecnego prawa konstytucyjnego. Wydaje się, że ustawa mogłaby sporo rzeczy uregulować poczynając od projektowania ustaw.

W obowiązujących zasadach techniki prawodawczej mamy zapisane wszystkie wymagania co do tego, że trzeba najpierw wykazać, że obowiązujące prawo (przy dobrej interpretacji) nie rozwiąże problemów, są również zapisy dotyczące skutków proponowanej ustawy itp. Po prostu, najzwyczajniej nie przestrzega się przewidzianej procedury, co dotyczy zwłaszcza projektów poselskich. O wiele lepiej wyglądają wnoszone projekty rządowe, którym często towarzyszą projekty rozporządzeń. Następną sprawą dotyczy zbyt dużej łatwości przygotowywania i zgłaszania poselskich projektów – 15 posłów, jak na wnioskodawców ustawy, to zbyt mała grupa. Liczba posłów z prawem inicjatywy ustawodawczej pokrywa się z minimalną wielkością klubu parlamentarnego i stąd pewnie ten minimalizm. Konstytucja nie rozstrzyga tej kwestii. Wydaje się, że inicjatywa ustawodawcza powinna przysługiwać grupie, która liczy co najmniej 10% posłów. Wtedy trudniej byłoby zebrać dostateczną liczbę podpisów pod byle jakim, nieprzemyślanym projektem.

Problemem jest także brak konieczności uzyskania atestu dla wnoszonego projektu ustawy. Konieczna jest opinia względnie niezależnego ciała, złożonego z wybitnych ekspertów, która byłaby równoważna z nadaniem atestu, byłaby wstępną oceną zgodności projektu ustawy z konstytucją (ostatecznej może dokonać jedynie Trybunał Konstytucyjny), niesprzeczności z innymi ustawami. Wszystkie najważniejsze projekty wnoszonych ustaw powinny przejść taki sprawdzian. Organ ten powinien monitorować cały system prawa pod względem niesprzeczności i pod względem wpływu na ten system nowej ustawy. Ale najważniejszym zadaniem takiego organu byłby monitoring orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Dzisiaj ten tzw. negatywny ustawodawca, którego rola jest trudna do przecenienia, niestety nie ma żadnego wpływu na tworzenie prawa, bo nie ma nawet prawa egzekutywy. Sygnalizacje kierowane do Sejmu, że należy w pilnym trybie wydać ustawę, bo samo uchylene przepisu niezgodnego z prawem nie załatwia problemu w praktyce nie skutkują. Do dzisiaj przecież nie jest wykonana jedna z sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego. Problem certyfikacji projektów ustaw na pewno znalazłby się w ustawie o tworzeniu prawa, tam byłoby umocowanie, być może później należałoby przenieść go do konstytucji, kiedy będziemy ją zmieniać.

W ustawie o tworzeniu prawa powinna się również znaleźć procedura sejmowa w takim zakresie, w jakim nie musi być regulowana regulaminem sejmowym, ponieważ delegacja w konstytucji nakazuje odwołanie do regulaminów sejmowych. W ustawie powinny znaleźć się sprawy, które mogą być uregulowane w ustawie a niekoniecznie w regulaminie sejmowym, chociażby sprawy po-



prawek senackich i sejmowych, których tryb podejmowania powinien być jednolicie uregulowany. Senat ma dzisiaj ogromnie ograniczone możliwości zgłaszania poprawek do czego przyczynił się Trybunał Konstytucyjny. Argumentem było to, że Senat ma inicjatywę ustawodawczą, ale przecież jest zasadnicza różnica między inicjatywą a poprawkami. Tymczasem inicjatywa senacka jest ogromnie ociężała. Projekt ustawy może z dnia na dzień złożyć do łaski marszałkowskiej 15. posłów, a Senat musi odbyć trzy czytania projektowanej zmiany. Czasami aż się prosi, żeby pewne rzeczy rozstrzygnąć w drodze poprawki, co uniemożliwia zawężająca interpretacja Trybunału Konstytucyjnego, a w ustawie o tworzeniu prawa można byłoby przyjąć inne rozwiązanie, jednocześnie ograniczając tę dużą lekkość zgłaszania poprawek pojedynczych posłów.

Dzisiaj często się zdarza, że rząd na końcu nie poznaje projektu, który wniósł do Sejmu. Co prawda teoretycznie wnioskodawca ma prawo wycofania nadmiernie zmodyfikowanego własnego projektu, ale nie w praktyce. W rezultacie może stać się sprawcą uchwalenia ustawy sprzecznej z jego intencjami. Kwestię tę też powinna jednoznacznie rozstrzygnąć ustawa o tworzeniu prawa.

W ustawie powinna się również znaleźć kwestia kontynuacji lub dyskontynuacji procesu legislacyjnego przy zmianie kadencji parlamentu. Dzisiaj obowiązuje zasada (wydedukowana a nie wyrażona wprost) dyskontynuacji, co oznacza często zaprzepaszczenie wielkiej pracy.

Oczywiście pada zarzut, że to tylko zwyczajna ustawa i jak każda inna też może być zmieniana.

Mimo wszystko ustawy nie da się tak łatwo zmienić jak dzisiaj zmienia się regulamin. Poza tym nawet zwykła ustawa jest postępowaniem w stosunku do regulacji regulaminowych. Gdyby przy zmianie konstytucji udało się wprowadzić kategorię aktów organicznych dla niektórych ustaw takich jak ordynacja podatkowa czy ustawa o tworzeniu prawa, to stabilność systemu prawa byłaby na pewno większa.

### **Tworzone prawo powinno stabilizować zasady funkcjonowania państwa**

Wszyscy oczekujemy i potrzebujemy dobrego prawa, które przyspieszy rozwój społeczny, gospodarczy, umocni szacunek dla państwa, ukształtuje świadomość obywateli. Dlatego tak ważne są sposoby stanowienia prawa, jakość przepisów, skuteczność ich działania. Obecny system legislacji natomiast jest wadliwy. Proces legislacji wymaga zdecydowanej i natychmiastowej naprawy (**Iwona Karpiuk-Suchacka, Krajowa Izba Komornicza**).

Podstawową wadą legislacji jest instrumentalne traktowanie ustaw, prawa tworzonego bez myśli o stabilnym funkcjonowaniu. Ustawy wydaje się raczej po to, by załatwić jakąś jedną kwestię, nie zastanawiając się przy tym jakie skutki może ona wywołać. Zbytne upartyjnienie procesu legislacyjnego powoduje targi, uzgodnienia, nieprzejrzystość stanowienia prawa. A myśl o tym, by jakaś dziedzina życia funkcjonowała sprawnie ma znaczenie drugorzędne. Niedostatecznie dba się o zapewnienie skutecznej egzekucji prawa. Obejmowanie reglamentacją prawną kolejnych dzie-

dzin życia społecznego i zjawisk wolnych dotychczas od ingerencji ustawodawcy powinien stanowić element trwającej w Polsce transformacji ustrojowej. Towarzyszą temu zjawiska niekorzystnie wpływające na stosowanie i przestrzeganie prawa. Jednym z nich jest pośpiech, tak podczas przygotowywania projektów, jak i w trakcie prac parlamentarnych. Powoduje to niestaranną redakcję tekstów, czego efektem jest niejednoznaczność, nieprzejrzystość przepisów. Wydaje się, że procedurom parlamentarnym powinien towarzyszyć sprawny system kontroli techniczno-legislacyjnej. Język tekstów aktów normatywnych tak dalece odbiega od języka już od dawna ugruntowanego w polskiej kulturze prawnej, że rzeczywiście czasami trudno zrozumieć ustawodawcę. Z nostalgią możemy przywołać system prawny II Rzeczypospolitej, w której prawo było przygotowywane i opracowywane przez wąski zespół autorytetów komisji kodyfikacyjnej lub rady prawniczej. Ustawę podpisywał i ogłaszał prezydent jako rozporządzenie z mocą ustawy. Sejm zaś jedynie zatwierdzał takie rozporządzenie. Tamte akty prawne, przywołajmy kodeks prawny, kodeks cywilny, kpk, kodeks pracy, kodeks handlowy obowiązywały przez dziesiątki lat i były wzorem dla prawników. Dzisiaj najbardziej uderzającą cechą systemu prawa jest patologiczne przeregulowanie. Zbyt często praktyka nowelizacji jest tym szkodliwsza, że w znacznej części dotyczy to przepisów, które albo jeszcze nie weszły w życie, albo obowiązują od niedawna. Złudna kazuistyka, niechlujne, fragmentaryczne tworzenie norm prawnych wymuszają ciągłe poprawianie i nowelizowanie tych nieudanych ustaw.

Przepisy ustaw stanowiące w ostatnich latach nie służą niestety długofalowej stabilizacji zasad

funkcjonowania państwa. Skutki tej mnogości przepisów są wręcz dewastujące, bo prawo nie może być adresatom zbyt dobrze znane, a nadmierna obfitość przepisów nie ułatwia podejmowania właściwych działań, a wręcz przeciwnie ułatwia podejmowanie działań przeciwnych, przestępczych i korupcyjnych. Nowelizacji aktów normatywnych można by uniknąć, gdyby starannie i dłużej przygotowywali je profesjonalści prawnicy.

Niezbędna wydaje się budowa lub odbudowa systemu prawa, który właściwie trzeba stworzyć od nowa. Budowa państwa prawa stanie się fundamentem dla zdrowej gospodarki rynkowej i rozwoju całej wspólnoty obywatelskiej. Być może właściwe byłoby stworzenie w tym celu odpartyjnych i sprawnych instytucji, urzędów, których obecnie nie ma w naszym kraju. Do takich w zakresie stanowienia prawa można by zaliczyć takie, może już niezupełnie nowe w naszej kulturze prawnej, jak Rada Stanu przy Prezydencie RP lub organ pn. Najwyższa Rada Prawnica. Potrzebna jest bowiem instytucja, w której tworzone byłyby ustawy składające się na jedną, logiczną całość, na cały system prawa, zaś osoby do niej powołane byłyby strażnikami tego systemu.

Instytucja taka, posiadająca mocny status, najlepiej umocowanie konstytucyjne wraz z inicjatywą ustawodawczą, miałyby określone zadania. Po pierwsze – przegląd obowiązujących aktów prawnych w celu radykalnej ich redukcji. Po wtóre – opracowanie projektu ustawy o tworzeniu prawa poczynając od koncepcji politycznej, założeń aż po przeobrażenie ich w prawo. Po trzecie wreszcie – opiniowanie celowości nowych aktów prawnych pod kątem takich kryteriów jak: czy dana

dziedzina życia nadaje się do regulacji, czy musi być regulowana właśnie w tym momencie, czy te nowe regulacje dadzą się egzekwować, czy mają zabezpieczenie finansowe, czy bilans korzyści i kosztów wynikających ze zmiany jest dodatni. Opinia Rady Stanu lub innego organu powinna być dołączona do projektu ustawy, zaś rada miałaby zagwarantowane prawo zwracania się do prezydenta o niepodpisanie ustawy.

Pisanie ustaw nie jest zadaniem polityka. Parlamentarzyści nie zostali przecież obdarzeni mandatem, by zajmowali się pisaniem tekstu ustawy, czyli pracą w gruncie rzeczy techniczną, do której trzeba mieć przygotowanie prawnicze. Tymczasem robią to od pierwszych chwil transformacji ustrojowej, niestety z coraz gorszym efektem. W rezultacie ostateczny kształt prawa wyłania się dopiero w wyniku obróbki parlamentarnej (w podkomisjach i komisjach sejmowych), a po uchwaleniu ustawy przez Sejm – także w komisjach senackich. W istocie poprawki parlamentarne bywają niekiedy tak radykalne, że zmieniają cały akt prawny. Jest to okazja do gry interesów, lobbingu, cała sprawa przeciąga się a efekty dalekie są od założonych. Państwa nie postrzega się jako jednego organizmu, dlatego prawo jest tak złe. Czasami odnosi się takie wrażenie, że każdy resort chce doprowadzić do uchwalenia aktu prawnego, który jest wygodny dla niego. Przykładowo czy ktoś dokonał analizy zysków i strat dotyczącej daleko rozbudowanych priorytetów Skarbu Państwa przy egzekwowaniu swoich należności? Czy one dają zysk? Jeśli zbankrutuje 20 zakładów, to pracownicy zgłoszą się po państwowy zasiłek. Czy ktoś to liczył? Wydaje się, że na tworzenie prawa powinniśmy spojrzeć w inny sposób, uwzględniając interesy wszystkich, których regulacja ma dotyczyć.

Najważniejsze akty prawne dotyczące przedsiębiorców a także prawa podatkowego powinny być przygotowywane nie przez polityków, urzędników, tylko specjalistów pracujących w komisjach kodyfikacyjnych (**Wojciech Błaszczyk, społeczny rzecznik przedsiębiorców. Polska Konfederacja Przedsiębiorców Prywatnych**). Komisja kodyfikacyjna prawa podatkowego mogłaby być umieszczona przy ministrze finansów i bez presji czasu oraz presji polityków pracować nad ustawami podatkowymi.

### **Stabilność sceny politycznej zagwarantuje poprawę systemu prawa**

Funkcjonujemy w systemie konstytucyjnym parlamentarno-gabinetowym. W najczystszej postaci system ten istnieje w Wlk. Brytanii, gdzie w ogóle nie ma konstytucji, ale dzięki dwupartyjnemu systemowi i dzięki określonej tradycji i kulturze politycznej funkcjonuje bardzo sprawnie. System ten oznacza, że odpowiedzialność za jakość prawa spoczywa na władzy wykonawczej. Rola parlamentu sprowadza się do akceptowania albo odrzucania przedłożeń rządowych. W niektórych przypadkach jest to posunięte jeszcze dalej. W przypadku budżetu propozycje opracowane przez kanclerza skarbu premier może albo zaakceptować, albo odrzucić. Jeśli odrzuca, to kanclerz skarbu podaje się do dymisji. Inni ministrowie nie mają nawet prawa głosu. Projekt idzie do parlamentu, który go przyjmuje. Odrzucenie budżetu oznacza dymisję rządu i przedterminowe wybory (**Marek Dąbrowski, CASE**).

W przypadku Polski rzecz jest o wiele bardziej skomplikowana. Mamy, jak się wydaje, nienajgorszą konstytucję, jeśli chodzi o zapisy określające podział pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą. Problemem natomiast jest brak stabilnego systemu partyjnego. W trakcie dwóch kolejnych kadencji parlamentu rozsypała się scena polityczna, najpierw z prawej, potem z lewej strony. Zjawisko samo w sobie wymaga analizy. Spośród bowiem krajów o podobnym stopniu rozwoju instytucjonalnego, politycznego, będących nowymi członkami Unii Europejskiej właściwie Polska jest jedynym krajem, w którym dezintegracja sceny politycznej poszła tak daleko. Na Węgrzech i w Czechach system od wielu lat jest ustabilizowany, raz wygrywa prawica, raz lewica, ale nie ma tak daleko posuniętej atomizacji sceny politycznej i takiej niestabilności. Póki mamy większość parlamentarną, która wyłania rząd, to ten system może dobrze funkcjonować. Kiedy rząd traci większość parlamentarną, sytuacja jest niestabilna, następuje gra różnych pomysłów i interesów, co kiedyś jeden z posłów określał radością psucia przez siły opozycyjne lub quasi-opozycyjne. W uporządkowaniu tej sytuacji na pewno nie pomogą nawet rewolucyjne rozwiązania prawne.

Rozstrzygnięcia ograniczające nieskrępowane tworzenie prawa wymagają zmiany konstytucji. Można przecież ograniczyć możliwości wnoszenia poprawek w końcowych etapach procesu legislacyjnego. Można przyznać autorowi projektu ustawy prawo wycofania projektu, nawet po drugim czytaniu w Sejmie. Na wzór krajów zachodnioeuropejskich można przyjąć zapis, że zgłaszane z inicjatywy poselskiej regulacje ustawowe lub poprawki, które spowodują uszczuplenie do-

chodów lub powiększenie wydatków państwowych wymagają zgody rządu, co jednoznacznie określa odpowiedzialność konstytucyjną za finansowy aspekt legislacji. Dopóki jednak nie będzie elementarnej stabilności sceny politycznej i systemu partyjnego, to szanse na poprawę procesu legislacyjnego są nikłe. Trzeba też podkreślić, że konstytucja obecnie obowiązująca okazała się całkiem niezłą w zakresie stworzenia bariery nadmiernej ingerencji legislacyjnej w swobody obywatelskie i gospodarcze. Pozostawmy poza dyskusją czy to zasługa zapisów materialnych konstytucji, czy składu Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się jednak, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest na tyle istotne, że będzie działało wychowawczo na polityków, którzy przestaną eksperymentować z deklaracjami majątkowymi czy abolicją podatkową.

### **Rząd ponosi odpowiedzialność za stan prawa**

W legislacji rządowej jest dość powszechnym zwyczajem, że jeżeli minister lub inny przedstawiciel resortu nie jest w stanie uzgodnić projektu czy uzyskać wymaganej większości na forum Rady Ministrów to podsyła swój niedopracowany projekt grupie posłów, którzy forsują go jako projekt poselski (**Janusz Niemcewicz, Trybunał Konstytucyjny**).

Prace sejmowe również godne są szczególnego potraktowania. Wszystkie projekty dużych ustaw naprawdę dozgadniane są w podkomisjach, komisja natomiast jedynie głośuje za konkretnym rozwiązaniem. Natomiast co się dzieje w podkomisji, tego nie wie nikt. Na ogół na jej posiedze-

niu jest 2, no może 3 posłów oraz kilkunastu bliżej niezidentyfikowanych osobników, którzy zgłaszają swoje poprawki i, jak okazało się przy jednej z ostatnich ustaw, nawet głosują owe poprawki. Jeżeli się w ten sposób pracuje w podkomisji, to trudno się spodziewać dobrych rezultatów nawet najlepszej terapii.

Ciężar odpowiedzialności za stan prawa i poziom jego tworzenia leży po stronie rządu. To rząd powinien przygotowywać większość projektów ustaw. To rząd a nie Sejm dysponuje lepszym zapleczem eksperckim i wiedzą na temat faktycznego stanu rzeczy. Bardzo często posłowie mając wątpliwości co do słuszności rozstrzygnięcia mówią „rząd chyba wie, co robi“. Sejm powinien mieć własne zaplecze eksperckie, tylko nie zapominajmy, że to kosztuje. Tworzenie prawa na pewno nie wolno pozostawić wyłącznie prawnikom, jednak dobrze byłoby, aby prawnicy zanim zaczną pisać wiedzieli o co chodzi, wiedzieli nie tylko jak powinno być, ale przede wszystkim jak jest. Stan faktyczny podlegający nowelizacji czy regulacji jest początkiem pracy nad zmianą prawa.

Generalnie prawa tworzonego powinno być o wiele mniej, bo przy takim nawale projektów ustaw jakakolwiek reforma procesu stanowienia prawa staje się nierealna.

# NOTATKI

# Z E S Z Y T Y B R E - C A S E

- 1 Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989-1992
- 2 Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
- 3 Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
- 4 Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
- 5 Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
- 6 Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
- 7 Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
- 8 Gospodarka Polski w latach 1990 – 92. Pomiar a rzeczywistość
- 9 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
- 10 Wycena ryzyka finansowego
- 11 Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
- 12 Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
- 13 Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce - stan obecny i perspektywy
- 14 Etyka biznesu
- 15 Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
- 16 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
- 17 Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
- 18 Dług publiczny
- 19 Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
- 20 Obrót wierzytelnościami
- 21 Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
- 22 Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
- 23 Sanacja banków
- 24 Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
- 25 Finansowanie projektów ekologicznych
- 26 Instrumenty dłużne na polskim rynku
- 27 Obligacje gmin
- 28 Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów  
Wydanie specjalne Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
- 29 Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
- 30 Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
- 31 Mieszkalnictwo jako problem lokalny
- 32 Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
- 33 (nie ukazał się)
- 34 Rynek inwestycji energooszczędnych
- 35 Globalizacja rynków finansowych
- 36 Kryzysy na rynkach finansowych – skutki dla gospodarki polskiej

# Z E S Z Y T Y B R E - C A S E

- 37 Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
- 38 Docelowy model bankowości spółdzielczej
- 39 Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
- 40 Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
- 41 Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
- 42 Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
- 43 Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
- 44 Kiedy koniec złotego?
- 45 Fuzje i przejęcia bankowe
- 46 Budżet 2000
- 47 Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
- 48 Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
- 49 Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
- 50 Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
- 51 Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
- 52 Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
- 53 Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
- 54 Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
- 55 Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
- 56 Czy warto liczyć inflację bazową?
- 57 Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
- 58 Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
- 59 Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
- 59/a Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
- 60 (nie ukazał się)
- 61 Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
- 62 Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
- 63 Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
- 64 Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
- 65 Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy
- 66 Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
- 67 Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
- 68 Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
- 69 Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
- 70 Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
- 71 Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
- 72 Reforma procesu stanowienia prawa