



7 listopada 2023

O lepszą jakość prawa

Partie opozycyjne w czasie kampanii obiecywały wyborcom wprowadzenie wielu reform. Ale obok nowych przepisów należy w Polsce zmienić nie tylko poszczególne ustawy, lecz sam proces tworzenia prawa. Obecny cechuje „zbyt duże tempo prac, brak przejrzystości, czy wreszcie daleko idące ograniczenia w prowadzeniu efektywnych konsultacji publicznych”, pisze dla Fundacji im. Stefana Batorego [Krzysztof Izdebski w tekście „Proces legislacyjny – jak uzdrowić chore dziecko demokracji”](#).



Działające przy Fundacji Batorego Obywatelskie Forum Legislacji w swoich raportach wymieniało wiele wad tego procesu, które w ostatnich latach wyraźnie się nasiliły. Do najważniejszych należą:

1. Zbyt szybkie procedowanie ustaw – rekord pobito w czasie pracy nad przepisami wprowadzającymi tzw. wybory kopertowe, które uchwalono w niespełna dwie godziny! Analizy OFL wykazały, że nawet 30 procent projektów ustaw było procedowanych w Sejmie w czasie krótszym niż 14 dni. Takie tempo nie pozwala na pełne zaangażowanie nie tylko posłów, ale także ekspertów i strony społecznej.
2. „Wrzutki” – tak nazywane są poprawki dołączane do ustawy na zaawansowanym etapie prac. Co więcej poprawki te dotyczą zwykle zupełnie innego obszaru, niezwiązanego z procedowaną ustawą. Mają one na celu „zaszycie” w ustawie regulacji w taki sposób, by nie zwróciły uwagi opinii publicznej.
3. Bajpasowanie – czyli omijanie etapu konsultacji społecznych poprzez składanie projektów rządowych jako projektów poselskich, których obowiązek konsultacji nie dotyczy. OFL szacuje, że nawet połowa projektów ustaw złożonych w ciągu ostatnich czterech lat przez posłów PiS została w rzeczywistości przygotowana przez urzędników ministerialnych.
4. Ukrywanie projektów ustaw – kolejny sposób na ograniczenie zainteresowanym obywatelom możliwości przeanalizowania z wyprzedzeniem treści ustaw jest ich publikacja dopiero po przekazaniu

ich do Sejmu. Tak było m.in. w przypadku regulacji dotyczących walki z katastrofą ekologiczną na Odrze. W trzecim roku urzędowania odchodzącej większości 1 na 4 ustawy ujawniano dopiero po przekazaniu jej do Sejmu.

Zarzutów pod adresem prawodawców jest w raportach OFL znacznie więcej. Co zrobić aby naprawić proces legislacyjny?

1. Odbudowa roli Trybunału Konstytucyjnego – oprócz przywrócenia prestiżu i szacunku do tej instytucji pojawiają się propozycje, jak [w społecznym projekcie opracowanym przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego](#), by TK z automatu podejmował się oceny zgodności procesu opracowywania kwestionowanej ustawy czy przepisu z zasadami poprawnej legislacji.
2. Programowanie prac rządu – celem złożonej przez OFL propozycji jest m.in. uniknięcie powstawania licznych nowelizacji danej ustawy zgłaszanej przez poszczególne resorty składanych w jednym czasie.
3. Odbudowa pozycji Rządowego Centrum Legislacji – chodzi o przywrócenie roli RCL jako zaplecza prawnego i eksperckiego dla rządu i ministerstw, a nie instytucji dostarczającej uzasadnienia dla kolejnych pomysłów Rady Ministrów. Elementem odbudowy pozycji RCL ma być terminowe udostępnianie dokumentacji przebiegu tworzenia aktów prawnych, z czym w ostatnich latach były problemy.
4. Jasne reguły dotyczące konsultacji w Sejmie – nowe przepisy określałyby terminy przeznaczone na przeprowadzenie procesu zbierania opinii od interesariuszy i gwarantowałyby ich jak najbardziej powszechny udział.
5. Oceny skutków regulacji – obowiązek sporządzenia takiego dokumentu powinien dotyczyć także projektów poselskich. Należałoby również wprowadzić obowiązek badania społecznych oraz gospodarczych skutków poselskich i senackich poprawek do projektów ustaw – po to aby ograniczyć ingerencje w projekty ustaw na późnych etapach i próby „zaszywania” w nich przepisów dotyczących innych kwestii. Co więcej, skutki regulacji powinny być oceniane nie tylko przed jej wprowadzeniem, ale także ex post, aby zweryfikować realne konsekwencje nowego prawa i to, czy spełnia pokładane w nim nadzieje.
6. Ułatwienie organizacji wysłuchania publicznego – zdaniem ekspertów OFL do zorganizowania wysłuchania powinna wystarczyć zgoda jedynie 30 procent członków komisji sejmowej, a nie jak do tej pory większości.

NA RADARZE

Jak przywracać praworządność?



[W podcaście „Batory w Polityce” w rozmowie z dr. Tomaszem](#) Zalasińskim z Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji Batorego Krzysztof Izdebski pyta, jak nowy rząd powinien naprawiać szkodliwe, a niekiedy niekonstytucyjne zmiany prawa wprowadzane przez odchodzącą władzę. Zalasiński przekonuje, że po ośmiu latach takich reform ich odwrócenie będzie wymagało czasu i nie da się wprowadzić „jednym cięciem”.

Przestrzega też przed posługiwaniem się w dyskusjach na temat reformowania wymiaru sprawiedliwości terminem „zemsta”, czy „odwet”, na które w wymiarze sprawiedliwości nie ma miejsca. Prawo pozwala jednak na egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej, a nawet odpowiedzialności karnej wobec tych, którzy się

państwu prawnemu sprzeniewierzyli. W każdym wypadku wymaga to jednak niezależnego śledztwa i wyroku niezawisłego sądu.

Ważne jest również to, by wprowadzając nowe rozwiązania czy wyciągając konsekwencje nie ustanowić niebezpiecznego precedensu, który sprawi, że po kolejnej zmianie władzy nowy rząd pójdzie tą samą drogą, a po nim kolejny itd.

Wszystkie zmiany powinny też uwzględniać pewne kardynalne zasady takie jak ochrona zaufania obywatela do państwa i ochrona stabilności prawnej obywatela. W czasie minionych lat polskie sądy wydały setki tysięcy wyroków w sprawach dotyczących milionów Polaków. Reformy nie mogą wyrzucić ich życia osobistego i zawodowego do góry nogami.

Czy należy zlikwidować CBA?



Centralne Biuro Antykorupcyjne od początku swojego istnienia budziło kontrowersje. Jak przypomina [Grzegorz Makowski w tekście „Zlikwidujmy CBA, tylko co dalej?”](#) tworząc nową instytucję nie zadbano o jej apolityczność, a w pierwotnej wersji ustawy nie zawarto nawet definicji korupcji, przez co Biuro można było wykorzystywać do dowolnych celów, w zależności od potrzeb politycznych. Z czasem część błędów poprawiono, ale mimo to powodów do zlikwidowania CBA nie brakuje. Wśród nich są m.in.:

1. Upolitycznienie – To najważniejsza bolączka CBA. Dopóki jednak kultura polityczna w Polsce się nie poprawi, tego rodzaju instytucje będą podatne na zawłaszczanie przez władzę. Powstaje pytanie czy potrzebne nam kolejne ciało, które stanie się partyjnym łupem.
2. Instrumentalizacja walki z korupcją – ten zarzut wynika z poprzedniego, a historia CBA dostarcza wielu przykładów wykorzystania Biura do walki z opozycją. Do najstraszniejszych należą prowokacja wobec posłanki PO Beaty Sawickiej ujawniona przed wyborami w 2007 roku; prowokacja wobec Andrzeja Leppera, za udział w której skazany został w pierwszej instancji szef CBA, Mariusz Kamiński; czy wreszcie zakup przez CBA systemu inwigilacji Pegasus i jego wykorzystanie przeciwko opozycji.
3. Wątpliwa efektywność – chociaż wydatki na CBA wynoszą 211 milionów złotych rocznie, to zajmuje się ona relatywnie niewielką liczbą spraw. W 2022 roku było to niespełna 700 postępowań przygotowawczych. Wszczęto też 85 kontroli oświadczeń majątkowych spośród około 700 tysięcy składanych rocznie.

Likwidując CBA należy jednak pamiętać, że zgodnie z międzynarodowymi standardami walki z korupcją ratyfikowanymi przez Polskę, nasz kraj musi na jego miejsce powołać do życia inną instytucję antykorupcyjną. Jeśli ma spełniać swoją funkcję lepiej niż CBA musi m.in.:

1. Być niezależna politycznie, aby ścigać korupcję także na szczytach władzy;
2. Prowadzić działalność edukacyjną w celu zapobiegania korupcji;
3. Dzielić się danymi na temat skali przestępczości korupcyjnej i postępach w walce z nią.

O tym, jak walczyć z korupcją, rozmawia Krzysztof Izdebski z dr. hab. Grzegorzem Makowskim [w najnowszym podcaście „Batory w Polityce”](#).