

Odwrót od patolegisłacji? Diagnoza AD 2023 i perspektywy na przyszłość

Dr Michał Jabłoński

Jabłoński Koźmiński i Wspólnicy

Adwokaci i Radcowie Prawni S.K.A.

Fundacja na rzecz Wolności i Rządów Prawa „Instytut Cyncerona”



❖ JABŁOŃSKI KOŹMIŃSKI
LIBERTÉ!

Raporty Liberté!
2023

Szanowni Państwo,

dla zabezpieczenia wolności obywatelskich, pewności prawa i stabilności otoczenia prawnego (w tym dla przedsiębiorców) ważne jest nie tylko utrzymanie niezależności wymiaru sprawiedliwości, ale także osiągnięcie odpowiedniego poziomu jakości stanowienia prawa. Problem sprowadza się nie tylko do międzynarodowych rankingów, lecz do wielokrotnie werbalizowanego i potwierdzanego w licznych badaniach oczekiwania obywateli, aby prawo było przejrzyste, proste, przewidywalne i przyjazne dla obywatela. Prawo złej jakości degraduje bowiem zaufanie do państwa, sprzyja korupcji i odstrasza inwestorów.

O ile okres po 1989 roku przyniósł kilka pozytywnych zmian w płaszczyźnie stanowienia prawa (uporządkowanie systemu źródeł prawa czy wprowadzenie – zgodnie z rekomendacjami OECD – oceny skutków regulacji), to jednak negatywów jest o wiele więcej. Jak mantra wraca diagnoza „kryzysu stanowienia prawa”, inflacji prawodawstwa czy kolonizacji przez prawo coraz to nowych obszarów życia społecznego, prowadzącej do onnipotencji państwa. Szczególne miejsce w procesie degradacji systemu legislacyjnego zajmują lata 2015-2023, niosące ze sobą instrumentalizację parlamentu jako władzy prawodawczej, iluzoryczność procesów prawodawczych (pozorne konsultacje społeczne, ucieczka do projektów poselskich, fasadowość oceny skutków regulacji, tzw. „wrzutki legislacyjne”), notoryczne uchwalanie ustaw obarczonych błędami, które mają być naprawione podczas „przyszłych nowelizacji”, ignorowanie głosów ekspertów, podejmowanie decyzji prawodawczych w oderwaniu od wiedzy i dowodów naukowych. Przyspieszenie tych zmian nastąpiło podczas pandemii COVID-19, a także obecnie, w obliczu wojny w Ukrainie.

Oddajemy w Państwa ręce raport przygotowany przez kancelarię prawną Jabłoński Koźmiński i Wspólnicy Adwokaci i Radcowie Prawni we współpracy z Fundacją Liberté! oraz Fundacją na rzecz Wolności i Rządów Prawa „Instytut Cyncerona”. W dokumencie koncentrujemy się na zagadnieniach

jakości stanowienia prawa i poszukiwaniu remedium dla obecnego stanu legislacji w oparciu o następujące tezy:

- w programach partii politycznych brakuje szczegółowej strategii podniesienia jakości stanowionego prawa; temat znany jest jednak od lat i w zasadzie w każdej nowej ekipie rządzącej są eksperci, którzy problem podnoszą;
- mimo to praktycznie żadna z reform procesu prawodawczego (w tym realizacja postulatów zgłaszanych przez świat nauki i organizacje pozarządowe) do tej pory się w pełni nie udała (nie licząc punktowych zmian, jak wprowadzenie obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji czy konsultacji społecznych, wymaganych m.in. przez OECD);
- zmiany nie tylko nie następują; wcześniej wprowadzone rozwiązania prawne ulegają degradacji (pozorność oceny skutków regulacji, fasadowe konsultacje społeczne), co jest szczególnie widoczne w ostatnich latach;
- problem nie tkwi w braku wiedzy (tłumaczenie kolejny raz, jak powinno być, niczego nie zmieni). „Reformatorzy” i „eksperci” rządowi będą bowiem zawsze pod presją bieżącej praktyki politycznej;
- presja polityczna nie zniknie; z tym samym problemem mierzą się również państwa, gdzie proces na rzecz *better regulation* odniósł sukces;
- kluczowym pytaniem jest zatem: jak naprawić proces stanowienia prawa w tak zdefiniowanych warunkach.

Premiera raportu będzie miała miejsce w ramach tegorocznych Igrzysk Wolności podczas okrągłego stołu zatytułowanego *Odwrót od patolegisłacji? Diagnoza AD 2023 i perspektywy na przyszłość*.

Spis treści

- 5** **CZĘŚĆ 1.**
Diagnoza: niekonstytucyjna patolegislacja
czasów tzw. „Dobrej zmiany”
- 8** **CZĘŚĆ 2.**
Przykłady patolegislacji czasów
tzw. „Dobrej zmiany”
- 12** **CZĘŚĆ 3.**
Skutki patolegislacji czasów
tzw. „Dobrej zmiany”
- 13** **CZĘŚĆ 4.**
Rozwiązania naprawcze.
21 Postulatów.

C Z Ę Ś Ć 1 .

DIAGNOZA: NIEKONSTYTUCYJNA PATOLOGISLACJA CZASÓW TZW. „DOBREJ ZMIANY”

Lata 2015-2023 to czas bezprecedensowego upadku jakości obowiązującego prawa oraz kryzysu procedur jego stanowienia. Nie sposób usprawiedliwić tego okolicznościami pandemii COVID-19, które wymagały od decydentów szybkich rozstrzygnięć w sytuacji braku pełnej wiedzy o zagrożeniu epidemicznym, niedostatku wiedzy naukowej oraz sprzecznych niekiedy opinii ekspertów.

Jak pokazują bowiem doświadczenia lat 2015-2020 (czyli z czasu przed pandemią), a także okres ostatnich dwóch lat (gdy większość obostrzeń epidemicznych została zniesiona, a statystyki zachorowań i zgonów znacznie spadły) – **rządzący ignorowali i wciąż lekceważą konstytucyjne wymogi legislacji, zobowiązania Polski wynikające z przynależności do międzynarodowych organizacji, prawa i wolności jednostek (obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i cudzoziemców przebywających na terenie Rzeczypospolitej), a nawet zdrowy rozsądek w sferze regulacyjnej.**

Przypomnienie najistotniejszych patologii legislacyjnych lat 2015-2023 powinno być punktem wyjścia dla sformułowania planu naprawy sfery stanowienia prawa. A są nimi:

1. regularne i konsekwentne przyjmowanie przepisów sprzecznych z ustrojowymi gwarancjami indywidualnych praw i wolności;
2. wprowadzanie przez krajowych decydentów regulacji ewidentnie niezgodnych z prawem Unii Europejskiej, nawet za cenę dotkliwych kar finansowych;
3. naruszenie konstytucyjnych przepisów o stanach nadzwyczajnych poprzez brak wprowadzenia stanu klęski żywiołowej przy faktycznym przyjmowaniu regulacji ingerujących w prawa i wolności obywatelskie znacznie dalej niż pozwala na to Konstytucja RP w stanach nadzwyczajnych (art. 232 w związku z art. 233 ust. 3 Konstytucji);
4. ignorowanie przez ustawodawcę wolności osobistych, w tym:
 - wolności przemieszczania się (art. 52 Konstytucji RP);

- wolności oraz ochrony tajemnicy komunikowania się (art. 49 Konstytucji RP), w tym zakazu obowiązku ujawniania informacji o sobie (art. 51);
 - ochrony własności i praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 Konstytucji RP);
 - wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji RP);
 - wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP).
5. przyjmowanie rozwiązań przesadnie restrykcyjnych, sprzecznych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP);
 6. nieliczenie się przez prawodawcę z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP);
 7. erozja systemu źródeł prawa: władza wielokrotnie wprowadzała przepisy ustawowe ewidentnie sprzeczne z Konstytucją RP lub rozporządzenia (a także inne akty prawne, w tym wewnętrzne zarządzenia czy uchwały) niezgodne z ustawami;
 8. faktyczny brak Trybunału Konstytucyjnego, który – jako „sąd kontroli konstytucyjności prawa” – powinien krytycznie weryfikować jakość obowiązujących przepisów i prawidłowość procesu ich przyjmowania, a w razie stwierdzenia uchybień eliminować wadliwe rozwiązania z porządku prawnego;
 9. brak – z uwagi na dynamikę działań legislacyjnych i nadpobudliwość decydentów – jakiegokolwiek stabilności prawnej – permanentne, następujące krótko po sobie nowelizacje, tzw. „wrzutki legislacyjne”, coraz więcej tzw. specustaw, upadek prawa jako systemu, coraz częstsze oczywiste błędy w rodzaju dwukrotnego wprowadzenia tej samej normy prawnej do porządku prawnego;
 10. legislacja lat 2015-2023: antyprzykład rozsądnego planowania legislacyjnego – regulacje *ad hoc*, epizodyczne, nieraz obowiązujące zaledwie przez kilka dni, po czym pospiesznie zmieniane albo uchylane;
 11. brak dyskusji ze społeczeństwem i interesariuszami: fikcja konsultacji, ignorowanie opinii eksperckich, pozorny dialog społeczny;
 12. nadmierna polityzacja procesu stanowienia prawa oraz instrumentalizacja legislacji, tj. nakierowanie zmian w prawie nie na rozwiązywanie realnych problemów społeczno-gospodarczych, ale wyłącznie na utrzymywanie poparcia elektoratu oraz realizowanie bieżących celów politycznych;

13. nieliczenie się z kosztami regulacji, ignorowanie oceny skutków regulacji lub przeprowadzanie pozornych analiz w tym zakresie;
14. traktowanie oceny skutków regulacji jako tuby propagandowej koncepcji rządzących zamiast faktycznego rzetelnego przewidywania konsekwencji społeczno-gospodarczych zmiany stanu prawnego;
15. brak konsekwencji, logiki, a nawet zdrowego rozsądku po stronie decydentów – np. zakaz wstępu do lasu lub chaos podatkowy wywołany tzw. Polskim Ładem;
16. „dziki lobbying”, upadek etyki publicznej, korupcjogenne otoczenie regulacyjne: wpływ na stanowienie prawa nieformalnych grup bliskich rządzącym, waga zakulisowych zabiegów o wpływ na decydentów, rola nieoficjalnych kanałów oraz znajomości z reprezentantami partii rządzącej;
17. upadek legislacji w świetle dotychczas przyjmowanego (przed 2015 rokiem) rozumienia zasady przyzwoitej legislacji, w tym:
 - naruszanie zasady *lex retro non agit* („prawo nie działa wstecz”, czyli zakaz retroaktywności prawa);
 - ignorowanie standardu *vacatio legis*, czyli wymaganego czasu od dnia ogłoszenia aktu prawnego do momentu jego wejścia w życie: przepisy wchodzące w życie w dniu ogłoszenia albo w dniu następnym;
 - nierespektowanie zasady ochrony praw nabytych i poszanowania interesów w toku;
 - uchybienie zasadzie określoności przepisów oraz nonszalancja w zakresie stosowanej techniki legislacyjnej – przepisy wadliwie skonstruowane, niezrozumiałe, napisane fatalnym językiem, powodujące liczne wątpliwości i rozbieżności interpretacyjne.

C Z Ę Ś Ć 2 .

PRZYKŁADY PATOLEGISLACJI CZASÓW TZW. „DOBREJ ZMIANY”

Czy wiesz, że przez ostatnich 8 lat:

- decydenci „rozpędzili się” w wydawaniu nowych przepisów; w 2022 roku liczba stron ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych wzrosła do 31,7 tysięcy i była o 52% wyższa niż w 2021 roku i o 113% wyższa niż w 2020¹!;
- wbrew narracji polityków partii rządzącej, tłumaczących konieczność wydawania nowych przepisów pandemią COVID-19, w latach 2021-2022 konsekwentnie postępuje „nadprodukcja” nowego prawa: w 2021 roku liczba aktów prawnych wzrosła do 21 tysięcy stron i była o 40,5% wyższa niż w roku 2020²!;
- na niespotykaną dotychczas skalę występuje tendencja do „przeregulowania” rzeczywistości społeczno-gospodarczej, w tym wprowadzania obowiązków zupełnie nieproporcjonalnych do problemu i skutku regulacji³!;
- mimo że w oficjalnych deklaracjach polski rząd zapewnia „obronę polskiej suwerenności i prymatu polskiej konstytucji przed ingerencją prawa Unii Europejskiej” poważnym źródłem nadregulacji jest zjawisko nadinterpretacji dyrektyw unijnych (tzw. *gold-plating*), które inne państwa członkowskie próbują aktywnie ograniczać, a władze polskie ignorują i tolerują⁴!;
- rządzący regularnie nadużywają poselskiej inicjatywy ustawodawczej, co oznacza obejście przepisów procedury legislacyjnej: wyłączenie obowiązku prowadzenia uzgodnień i konsultacji, co skutkuje obniżeniem jakości przepisów⁵!;
- konsultacje w procesie legislacyjnym odbywają się – z winy rządzących – rzadko, i są bardzo nietransparentne: 42% rządowych ustaw, które zostały uchwalone

¹ W 2022 roku powstały w Polsce 32 tysiące stron nowego prawa. Samo czytanie zajęłoby dwie godziny dziennie, <https://www.money.pl/gospodarka/prawo-w-2022-r-powstalo-w-polsce-32-tys-stron-nowego-prawa-samo-czytanie-zajeloby-2-godziny-dziennie-6879531576838976a.html>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

² Grant Thornton. Barometr prawa Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

³ Zdrowa legislacja. Raport został wydany na zlecenie Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2022/06/raport-zdrowa-legislacja-cz.pdf>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

⁴ „Gold-Plating” w prawie polskiego rynku kapitałowego, https://goldplating.cfapoland.org/application/media/Raport_Gold-Plating-CFA-Society-Poland_final.pdf, dostęp: 9 lipca 2023 r.

⁵ Grant Thornton. Barometr prawa Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

w 2022 roku, nie miało udokumentowanych konsultacji publicznych, a tylko w przypadku 15% rząd odniósł się do zgłoszonych uwag⁶?!

- decydenci zamykają się w „wieży z kości słoniowej”, są głusi na głosy z zewnątrz i niechętni dialogowi: obniżeniu uległa np. ranga Rady Działalności Pożytku Publicznego jako ciała opiniującego działania rządu w obszarze organizacji pozarządowych⁷?!
- obowiązujące w Polsce prawo przyrasta w takim tempie, że przedsiębiorca lub obywatel, który chciałby na bieżąco śledzić aktualne zmiany w prawie, musiałby każdego dnia roboczego na samo czytanie aktów prawnych poświęcić średnio 2 godziny i 10 minut⁸?!
- mimo że Konstytucja oferowała narzędzia prawne adekwatne do pandemicznych wyzwań zwalczania koronawirusa, rządzący zdecydowali się na jej naruszenie, degradując jednocześnie standard praw człowieka w Polsce⁹?!
- pod pozorem troski o społeczeństwo i gospodarkę rządzący przyjmowali w czasie epidemii COVID-19 rozwiązania faworyzujące wybrane, bliskie sobie podmioty (np. wybrane spółki Skarbu Państwa lub konkretnych przedsiębiorców, kosztem ich konkurentów), niejednokrotnie „przemycając” zapomogi dla „swoich”, którzy wcześniej i tak byli już beneficjentami dotacji lub finansowania¹⁰?!
- w czasie epidemii COVID-19 rządzący wielokrotnie, w drodze rozporządzeń, „z dnia na dzień” zakazywali wykonywania określonej działalności gospodarczej, wprowadzając restrykcje z dniem ogłoszenia¹¹?!
- partia rządząca podjęła nieudaną próbę uchwalenia prawa gwarantującego faktyczną bezkarność za nadużycia władzy w czasie epidemii COVID-19¹²?!

6 Grant Thornton. *Barometr prawa Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

7 *Polski Bezład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021) XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2022, s. 8.

8 *Prawo bankowe w ustawie o węglu? Patolegislacja ma się dobrze: 32 tys. stron nowych przepisów*, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Biznes/prawo-bankowe-w-ustawie-o-weglu-patolegislacja-ma-sie-dobrze-32-tys-stron-nowych-przepisow>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

9 S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 11 i n.

10 *Polski ustawodawca wobec pandemii SARS-CoV-2. Raport z badań za rok 2020. Projekt realizowany przez Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego w Warszawie*, s. 65.

11 *Jakie prawo w pandemii? Nikt nie wie. Biuro RPO: „patolegislacja”*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/koronawirus-jakie-prawo-w-pandemii-biuro-rpo-patolegislacja/cjwvp5>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

12 *„Bekarność urzędników” upadła w Sejmie. Przyjęta poprawka opozycji*, <https://www.rp.pl/polityka/art35852351-bekarnosc-urzednikow-upadla-w-sejmie-przyjeta-poprawka-opozycji>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

- niejednokrotnie dochodziło do sytuacji, w których posłowie uchwalali ustawy w godzinach 3:00-4:00 rano, a liczące kilkaset stron projekty ustaw otrzymywali na chwilę przed ich głosowaniem¹³?!
- proces prawodawczy w Polsce odbywa się często w cieniu, poza kontrolą opinii publicznej; jak pokazały wyniki badań z 2022 roku aż 36 rządowych projektów ustaw nie zostało przed przekazaniem do Sejmu upublicznionych na platformie Rządowego Procesu Legislacji¹⁴?!
- urzędnicy Krajowej Administracji Skarbowej publicznie określili przepisy tzw. Polskiego Nowego Ładu „wielkim bublek prawnym”, którego wprowadzenie spowodowało gigantyczny zamęt i wzrost kontrowersji interpretacyjnych¹⁵?!
- rządzący wielokrotnie już manipulowali procedurami publikacji uchwalonych ustaw, co stanowi jawne naruszenie obowiązku niezwłocznego udostępniania aktów normatywnych w Dzienniku Ustaw¹⁶?!
- wiele ograniczeń praw i wolności, przyjętych przez rządzących w ostatnich latach, było ewidentnie niekonstytucyjnych, wydanych bez jakiegokolwiek podstawy prawnej oraz rygorystycznie egzekwowanych mimo sprzeciwu instytucji chroniących prawa człowieka¹⁷?!
- postępowanie rządzących w zakresie legislacji wielokrotnie było oceniane przez ekspertów jako „ustawowy nihilizm prawny”¹⁸, przypominający raczej reżimy autorytarne niż standardy demokratycznego państwa prawnego?!
- koalicja rządząca podejmuje próby zmiany tekstu Konstytucji RP, pozwalającą odbierać podmiotom własność oraz inne prawa majątkowe w oparciu o bardzo enigmatyczne przesłanki oraz znieść ustrojowy limit zadłużania państwa¹⁹?!

13 *Nic dla bezrobotnych, pół ZUS-u dla małych firm. PiS lata „tarczę” nocną patolegislacją*, <https://oko.press/nic-dla-bezrobotnych-pol-zusu-dla-malych-firm-pis-lata-tarcze-w-trybie-nocnej-patolegislacji>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

14 *Polski Bezład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021) XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2022, s. 7.

15 *„Polski Ład wersja milion pięćset”. Księgowi i doradcy mają dość zamieszania z podatkami*, <https://businessinsider.com.pl/prawo/podatki/polski-lad-wersja-milion-piecset-ksiegowi-i-doradcy-maja-dosc-zamieszania-z-podatkami/bktgde0>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

16 *Patolegislacja. Rząd zwlekał z publikacją ustawy covidowej, ale prawdziwej wpadki nie naprawił*, <https://forsal.pl/gospodarka/prawo/artykuly/8025628,patolegislacja-ws-kar-epidemicznych-rzad-zwlekal-z-publikacja-ustawy-covidowej-ale-prawdziwej-wpadki-nie-naprawil.html>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

17 *Koronawirus. RPO: zakazy wchodzenia do lasu - bez podstawy prawnej*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-brak-podstawy-prawnej-zakazu-wchodzenia-do-lasu>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

18 H. Izdebski, *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny* [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2020.

19 *Spór o zmiany w konstytucji. „Nie należy wymieniać zamków z włamywaczem”*, <https://tvn24.pl/polska/projekt-zmian-w-konstytucji-poslowie-podzieleni-pis-zmiany-usprawnia-funkcjonowanie-panstwa-kluby-opozycyjne-sa-niepotrzebne-7144527>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

- niechlubny „ekspres legislacyjny” przejawia się m.in. w tym, że:
 - tylko w pierwszym półroczu 2021 roku zostało opublikowanych 25 projektów ustaw podatkowych, a średni czas od momentu wniesienia ustawy do Sejmu do jej uchwalenia wynosił niecałe 29 dni, podczas gdy niektóre przyjęto w zaledwie 6 (sześć!) dni²⁰!
 - Rządowe Centrum Legislacji, w ramach rządowego procesu uzgodnieniowego projektu ustawy, oficjalnie zadeklarowało „brak możliwości dokonania jej oceny prawno-legislacyjnej w tak krótkim czasie”²¹!
 - przyjęcie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych w 2020 roku, czyli przepisów wprowadzających tzw. „wybory kopertowe”, zajęło posłom zaledwie 113 minut²²!
 - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje swoje obowiązki w procesie legislacyjnym na ogół formalnie i bezrefleksyjnie: w 2021 roku podpisywał ustawy średnio po 7²³, a w 2022 roku po nawet 6 dniach²⁴ od otrzymania ich od Sejmu (a zatem w krótkim czasie, który nie pozwalał na wnikliwą analizę merytoryczną i zaopiniowanie przez doradców)?!
- nagminnymi stały się sytuacje, w których nowe treści legislacyjne, niemające nic wspólnego z merytorycznym zakresem przedłożenia, zostają włączone do procesu legislacyjnego już po pierwszym czytaniu projektu ustawy w Sejmie (tj. z naruszeniem zasady 3 czytań). Niechlubnym przykładem takiego działania jest rządowy **projekt ustawy o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw**²⁵, do którego włączono przepisy zmieniające ustawę – prawo farmaceutyczne, tzw. Apteka dla Aptekarza 2.0?!

²⁰ Rusza akcja „Poprawmy prawo” - w przepisach nadal wiele bubli, <https://www.prawo.pl/podatki/poprawmy-prawo-2022-akcja-prawopl-i-lex,511855.html> dostęp: 9 lipca 2023 r.

²¹ Nawet RCL nie wytrzymał - z legislacją tak źle jeszcze nie było, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/jak-wyglada-proces-legislacyjny-i-jakie-zastrzezenia-do-trybu-w-jakim-tworzone-jest-prawo-maja-prawnicy-i-eksperci,510545.html>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

²² Polski Bezład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021) XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji, Warszawa 2022, s. 7.

²³ Grant Thornton. Barometr prawa Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

²⁴ Grant Thornton. Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Barometr-prawa-2023-RAPORT-Grant-Thornton-23-03-2023.pdf> dostęp: 9 lipca 2023 r.

²⁵ Druk nr 3458, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=707668A1A102635DC12589E4002FAD30>, dostęp: 6 września 2023 r.

- Senat, w którym większość ma opozycja, odgrywa pozytywną rolę „hamulcowego” lub „spowalniającego” ekspres prawodawczy, pozwalając często poprawić albo zablokować wadliwie zaprojektowane propozycje rządzących²⁶!?

C Z Ę Ś Ć 3 . S K U T K I P A T O L E G I S L A C J I C Z A S Ó W T Z W . „ D O B R E J Z M I A N Y ”

Polska legislacja czasów tzw. „dobrej zmiany” skutkuje:

- niespotykanym dotąd w skali polskiej ani europejskiej poziomem „inflacji prawa”, czyli spadkiem jego wartości przy jednoczesnym rozroście obowiązującej regulacji, w tym liczbą przepisów oraz głębokością ingerencji w sytuację jednostek;
- trudnością po stronie adresatów, a także organów stosujących prawa (w tym sądów i urzędów) w ustaleniu aktualnego stanu prawnego, przysługujących praw i obowiązków, a tym bardziej planowaniu przyszłych działań;
- przesadną i kosztowną biurokratyzacją procesów ekonomicznych oraz obniżeniem konkurencyjności polskiej gospodarki;
- kosztochłonnością działalności organów i urzędów (państwowych lub samorządowych) stosujących obowiązujące przepisy;
- uzasadnionym upadkiem zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa;
- erozją społeczeństwa obywatelskiego oraz marginalizacją sektora organizacji pozarządowych;
- nieprzewidywalnością sytuacji prawnej oraz kosztami dla adresatów – zwłaszcza przedsiębiorców i obywateli;
- wskazywaniem złego prawa jako kluczowej bariery lub ograniczenia w rozpoczęciu i wykonywaniu działalności gospodarczej;

²⁶ Grant Thornton. *Barometr prawa Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce*, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>, dostęp: 9 lipca 2023 r.

- nieprzejrzystością oraz oligarchizacją polskiego życia publicznego, gospodarczego i społecznego, w tym uprzywilejowaniem podmiotów związanych z władzą;
- niekonstytucyjnością stosowanych przepisów;
- sprzecznością polskiego prawa z prawem ponadnarodowym, zwłaszcza Unii Europejskiej, co naraża Rzeczpospolitą Polską na negatywne konsekwencje polityczne, gospodarcze i prawne, a także odpowiedzialność finansową względem konkretnych poszkodowanych.

C Z Ę Ś Ć 4 . R O Z W I Ą Z A N I A N A P R A W C Z E . 2 1 P O S T U L A T Ó W .

Dalsze utrzymywanie istniejących dysfunkcji procesu stanowienia prawa oraz jego niskiej jakości rodzi realne zagrożenia dla obywateli i przedsiębiorców. Jest to jeden z czynników erozji zaufania do państwa oraz hamowania rozwoju gospodarczego, jak również oligarchizacji życia publicznego. Polski nie stać na kontynuację tego stanu.

Nadchodzące wybory mogą być nie tylko politycznym punktem zwrotnym, lecz również stanowić nowe otwarcie w zakresie praktyki legislacyjnej. Trzeba jednak podkreślić, że osiągnięcie tego rezultatu nie jest oczywiste – przyszłym rządzącym będą zagrażały te same pokusy, co obecnym. Pragmatyka polityczna wygrywała bowiem już wcześniej z potrzebą zachowania odpowiedniego poziomu legislacji, choć oczywiście nie w takim stopniu jak obecnie. Realnym jest zagrożenie, iż głęboka degradacja procesu prawodawczego w ostatnich latach okaże się być trendem trwałym.

Tym samym – wobec skali i powagi patologii ostatnich lat – warunkiem sanacji legislacji jest nie tylko zmiana otoczenia instytucjonalnego (nowelizacja obowiązujących przepisów oraz przebudowa wybranych instytucji zaangażowanych w proces legislacyjny), lecz również jednoczesna trwała zmiana postaw decydentów. Powodzenie tego ostatniego przedsięwzięcia jest uzależnione od zinternalizowania przeświadczenia o opłacalności zachowania wysokich standardów legislacyjnych, a ściślej mówiąc – o nieopłacalności kierunku przeciwnego. Wymaga to stworzenia w ramach systemu prawno-politycznego i ustrojowego szeregu bodźców – sygnałów alarmujących

uczestników systemu oraz opinię publiczną o niepożądanych działaniach legislacyjnych. Wymuszałyby one również reakcję i zajęcie stanowiska przez projektodawcę.

Program odwrótu od „patolegislacji” jest złożony i wymaga w naszej ocenie podjęcia przez przyszłych rządzących szeregu działań:

1. przeprowadzenie audytu aktualnie obowiązującego polskiego ustawodawstwa:

- powinien on obejmować nie tylko ustawy, lecz również akty wykonawcze (rozporządzenia), ze szczególnym uwzględnieniem tzw. przepisów covidowych (z których wiele wciąż obowiązuje, mimo wygaśnięcia pandemii i formalnego zniesienia stanu zagrożenia epidemicznego) – mając na uwadze kryteria konstytucyjności, zgodności z prawem Unii Europejskiej, adekwatności oraz efektywności społeczno-gospodarczej;
- audyt powinien mieć charakter holistyczny, tj. uwzględniać rozwiązania z różnych dziedzin prawa (w tym prawa gospodarczego, cywilnego, administracyjnego, konsumenckiego, karnego, wykroczeń, podatkowego itd.), prowadząc do identyfikacji aktów normatywnych/przepisów obciążonych mankamentami oraz ich pogrupowania w zależności od powagi naruszenia lub dysfunkcji;
- efektem audytu będzie – w całości ujawniony i poddany publicznej debacie – raport, identyfikujący najistotniejsze „buble prawne”, które staną się następnie przedmiotem niezwłocznej interwencji legislacyjnej, tj. korekty w drodze nowelizacji, ewentualnie uchylecia. Sanacja prawodawstwa nie jest bowiem możliwa, jeśli większość wadliwej legislacji przetrwa okres naprawczy;
- ustalone defekty legislacyjne w stopniu średnim oraz niższym staną się przedmiotem dyskusji z udziałem interesariuszy, w tym zwłaszcza adresatów regulacji, oraz ekspertów w celu wypracowania korekt, kierunków reformy oraz konkretnych postulatów *de lege ferenda*;
- w przypadku zidentyfikowania osób odpowiedzialnych za konkretne nieprawidłowości, gdy rodzą one podejrzenie popełnienia przestępstwa, zostanie złożone zawiadomienie do właściwych organów władzy publicznej;
- audyt oraz debata wywołana raportem z audytu uwzględni udział zewnętrznych interesariuszy, w tym reprezentantów szeroko rozumianego społeczeństwa

obywatelskiego, m.in. organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, pracodawców, pracowników, konsumentów, uczelni i instytutów badawczych itd.;

→ zainicjowana debata znajdzie odzwierciedlenie w wydanych następnie „zielonych księgach”, dedykowanych poszczególnym problemom związanym ze stanowieniem prawa, m.in. konsultacjom, ocenie skutków regulacji, ochronie konstytucyjności stanowionego prawa, lobbingowi itd.;

- 2. przywrócenie realnego dialogu z interesariuszami, w tym stworzenie nowych płaszczyzn debaty publicznej** z organizacjami pozarządowymi, reprezentantami przedsiębiorców, pracodawców, pracowników, obywatelskich forów wymiany poglądów (np. Społeczne Forum Współpracy Legislacyjnej, Obywatelska Platforma Debaty Legislacyjnej, Okrągły Stół Debaty Legislacyjnej);
- 3. ustanowienie nowej instytucji publicznej w formie rady/instytutu lub ośrodka analitycznego, działającej na zasadzie kolegalności oraz posiadającej szeroki zakres niezależności od rządu i parlamentu (aby zastąpić w tym zakresie nieefektywne i dotknięte kryzysem zaufania Biuro Analiz Sejmowych), monitorującej permanentnie proces prawodawczy oraz stan legislacji**, uprawnionej m.in. do sygnalizowania uchybień proceduralnych na etapie legislacyjnym, wadliwości sporządzanych ocen skutków regulacji oraz mankamentów obowiązującego prawa (na podstawie prowadzonej aktywności analitycznej oraz zgłoszeń przyjmowanych od interesariuszy). Wzorem dla takiej instytucji mogłyby być funkcjonujące w niektórych krajach ciała takie jak np. Regulatory Policy Committee w Wielkiej Brytanii czy Regulatory Scrutiny Board na poziomie Unii Europejskiej. Jej zadaniem byłoby m.in. opiniowanie projektów ustaw w kontekście ich uzasadnienia oraz rzetelności i wiarygodności przeprowadzonej przez projektodawcę oceny skutków regulacji *ex ante*. Oceny instytucji byłyby publiczne i miałyby charakter oficjalny. Negatywna ocena nie wstrzymywałaby procesu legislacyjnego, jednak projektodawca musiałby uzasadnić powody jego kontynuacji mimo negatywnej oceny;
- 4. zapewnienie efektywnego i obligatoryjnego systemu oceny skutków regulacji** zgodnie z zasadami powszechności, kompleksowości oraz aktualizacji przy każdej merytorycznej zmianie projektu, dla wszystkich projektów aktów normatywnych na poziomie ustawy. Konieczne będzie w tym celu nadanie ocenie skutków regulacji rangi wyższej niż obecnie (aktualnie normowana jest zaledwie uchwałą nr 190 Rady Ministrów dnia 29 października 2013 roku Regulamin pracy Rady Ministrów);

- 5. reforma procesu prawodawczego w sejmie i senacie** (wymóg stawiany przez KPO), ocena skutków regulacji w pracach parlamentarnych; wymusza to systemowe zmiany w organizacji parlamentu (zarówno regulaminowej, jak i instytucjonalnej); Biuro Analiz Sejmowych nie spełnia w tym zakresie oczekiwań, co widać choćby w kontekście procedury pomocniczości (zob. niżej);
- 6. zmiana przepisów lobbingowych** – konieczne jest zastąpienie nieefektywnej ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nową i skuteczną regulacją pozbawioną luk, ale i modyfikacja aktów wykonawczych wraz z regulaminami izb parlamentarnych – w celu zapewnienia maksymalnej przejrzystości procesu stanowienia prawa i zminimalizowania ryzyka działań korupcyjnych;
- 7. reforma procesu konsultacji społecznych oraz jak najpełniejsza jego dokumentacja** w postaci m.in. raportów oraz „zielonych” i „białych ksiąg”;
- 8. stworzenie instytucji** funkcjonującej przy Radzie Ministrów albo Prezydencie RP, permanentnie monitorującej efektywność obowiązującego prawa (**prowadzącej ocenę skutków regulacji *ex post***), przy jednoczesnej reorganizacji Rady Legislacyjnej (rozważenia wymaga możliwość wprowadzenia uprzedniej kontroli konstytucyjności projektowanych regulacji, a przynajmniej przyznanie zadań w zakresie sygnalizacji, gdy projektowana regulacja budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjności lub zgodności z prawem unijnym i międzynarodowym);
- 9. aktywna polityka na poziomie Unii Europejskiej, przejawiająca się m.in. wzmocnieniem obecności polskich legislatorów przy instytucjach unijnych**, celem bieżącego monitoringu procesów decyzyjnych na szczeblu unijnym, przewidywania przyszłych zmian prawa Unii Europejskiej, a także analizy rozwiązań zagranicznych w celu identyfikowania optymalnych metod implementacji dyrektyw oraz minimalizowania problemu nadimplementacji dyrektyw (czyli *gold-platingu*);
- 10. wzmocnienie stosowania procedury pomocniczości.** Procedura pomocniczości – w założeniu instrument kontroli parlamentu nad poczynaniami rządu w zakresie wykonywania jego kompetencji na forum UE – nie jest obecnie efektywnie wykorzystywana. Opinie BAS w zasadzie powielają stanowisko rządowe, a powinny być krytyczne. Procedura pomocniczości, która jest szeroko wykorzystywana przez największe kraje UE (przede wszystkim Niemcy), może być istotnym instrumentem sprzyjającym walce o krajowe interesy na polu UE – wymaga

to jednak poważnego podejścia do *impact assessment* (błędy w *impact assesment* są istotnym argumentem do zarzutów nieważności aktów UE w skargach wnoszonych przez państwa członkowskie do TSUE, Polska tego nie wykorzystuje);

11. poprawa planowania legislacyjnego oraz inne działania na rzecz ograniczenia resortowości, w tym reforma legislacyjnego centrum decyzyjnego rządu – przesunięcie wszystkich zadań związanych z *better regulation* bezpośrednio do KPRM (wzorem Izraela zniesienie resortowości w tym zakresie), względnie nadanie w odniesieniu do tej kwestii jednemu z resortów rangi „superministerstwa” (rozszerzenie kompetencji ministerstwa właściwego ds. gospodarki, względnie skupienie się na ministerstwie finansów) lub zmiana roli Rządowego Centrum Legislacji (wraz ze wzmocnieniem jego pozycji, np. poprzez powoływanie prezesa RCL przez premiera po przesłuchaniu kandydatów w komisji ustawodawczej sejmu, kadencyjność funkcji);

12. jak najszersze wdrożenie „kodeksów dobrych praktyk” w zakresie stanowienia prawa (regulacji typu *soft law*, o formalnie niewiążącym charakterze – również w kontekście tworzenia prawa wewnętrznego);

13. usprawnienie polityki informacyjnej w zakresie planowanych oraz już trwających prac legislacyjnych (konsekwentna aktualizacja stron internetowych instytucji zaangażowanych w proces prawodawczy oraz pełniejsza relacja w tym zakresie), **zapewnienie jawności oraz zerwanie z patologiczną praktyką „legislacji w cieniu”**. Do rozważenia sfinansowanie i stworzenie zasilanej rozwiązaniami AI aplikacji mapującej wpływ procedowanych rządowo i parlamentarnie projektów legislacyjnych na określonych interesariuszy (po to, aby szybko i skutecznie wychwytywać ewentualne „wrzutki legislacyjne”);

14. implementacja do polskich procedur prawodawczych wypróbowanych rozwiązań zagranicznych (np. zasada jednego pióra/jednej ręki, zasada gospodarza ustawy), rozważenie innych rozwiązań, takich jak klauzule „zachodzącego słońca”, projekty pilotażowe, zasada „*one in, one out*”;

15. wydanie przez Prezesa Rady Ministrów aktu „Kodeks Etyczny Legislatora”, który stanie się źródłem prawa (typu *soft law*, a zatem wprowadzi kryteria odpowiedzialności dyscyplinarnej) dla pracowników administracji rządowej zaangażowanych w proces stanowienia prawa;

16. ogłoszenie przez Prezesa Rady Ministrów (ewentualnie w porozumieniu z Marszałkiem Sejmu) aktu „Prosty język prawny – wytyczne dla legislatorów”, który stanie się źródłem prawa typu *soft law*, upowszechniającym

oraz promującym tzw. *plain language*, czyli język zrozumiały, przyjazny dla obywateli;

17. wzmocnienie służb legislacyjnych organów zaangażowanych w proces prawodawczy (w tym Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej itd.), weryfikując jednocześnie pracowników urzędów odpowiedzialnych za legislację, zatrudnionych w okresie patolegisłacji tzw. „dobrej zmiany”;

18. stworzenie niezależnego, fachowego i apolitycznego korpusu służby legislacyjnej, odrębnego od służby cywilnej. Wzmocnienie jakości stanowienia prawa jest nieodłącznie związane z rządowym procesem prawodawczym, a ten w istotnej mierze polega obecnie na urzędnikach służby cywilnej. Innymi słowy nie da się wzmocnić rządowego procesu prawodawczego i uodpornić go (przynajmniej w zakresie jego rzetelności) na presję polityczną bez wzmocnienia niezależności i fachowości urzędników odpowiedzialnych za proces legislacyjny, a zwłaszcza za ocenę skutków regulacji;

19. reforma przepisów dotyczących funduszy eksperckich partii politycznych; wymuszenie wydatkowania środków na oceny skutków regulacji projektów poselskich wnoszonych przez członków danej partii;

20. promowanie dziennikarstwa prawnego, kształcenie dziennikarzy prawnych, upowszechnienie specjalizacji dziennikarskiej na studiach prawniczych, zwiększenie możliwości pozyskiwania dotacji i grantów przez organizacje strażnicze zajmujące się legislacją;

21. zmiana paradygmatu kontroli konstytucyjnej dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny (w ramach praktyki orzeczniczej) w odniesieniu do naruszenia zasady przyzwoitej legislacji (niewłaściwa ocena skutków regulacji jako naruszenie tej zasady, skutkująca potencjalnie niekonstytucyjnością – wzorem orzecznictwa TSUE dotyczącego nieważności aktów prawodawczych UE).

dr Michał Jabłoński

Doktor nauk prawnych, adwokat z kilkunastoletnim doświadczeniem w obsłudze sporów sądowych i administracyjnych w jednej z największych kancelarii prawnych na świecie, reprezentujący klientów m.in. przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Sądem Najwyższym, Trybunałem Konstytucyjnym i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych.

Doświadczony wykładowca akademicki i dydaktyk (m.in. prowadził zajęcia na WPiA UW, szkolenia w Szkole Prawa Polskiego w Kijowie i Lwowie, zajęcia dla aplikantów adwokackich), autor kilkudziesięciu opracowań naukowych, w tym kilku książek. Uczestnik debat, konferencji oraz autor licznych wypowiedzi o charakterze popularno-naukowym i publicystycznym.

Nominowany w rankingu Rising Stars
– Prawnicy Liderzy Jutra 2019.

Zaangażowany społecznie, m.in. jako pełnomocnik pro bono w wielu postępowaniach sądowych mających charakter tzw. litygacji strategicznej.

Copyright Fundacja Liberté! 2023

Redakcja i korekta: Katarzyna Bieńkiewicz

Projekt graficzny: POLKADOT Studio Graficzne

LIBERTÉ!