



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Irena LIPOWICZ*

**RPO - 583307 - I/12/KMŁ**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia **8. X. 2012**

**Pan**

**Donald Tusk**

**Prezes Rady Ministrów**

*Szanowny Panie Premierze,*

Niejednokrotnie już Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował poszczególnym Ministrom problemy związane z procesem stanowienia prawa w Polsce. Jednak moich obserwacji wynika, że w ostatnich latach nie nastąpiła zasadnicza poprawa funkcjonowania istniejących w tej przestrzeni mechanizmów. Jest to szczególnie bolesne w świetle wzrastającej świadomości społecznej co do przebiegu procesu legislacyjnego i związanym z tym wzrostem oczekiwań odnośnie do jego jakości, przejrzystości, otwartości oraz dostępności. W ograniczonym zakresie również udaje się tworzenie systemu stanowienia prawa opartego na dialogu, co widać w toczącej się w przestrzeni publicznej debacie na temat pożądanego kształtu konsultacji społecznych.

Zawarte w Konstytucji RP z 1997 r. rozwiązania dotyczące procesu tworzenia prawa wiążą się z przyjęciem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności ze stanowiącej część jej normatywnej treści zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z zasady tej wynikają m. in. postulaty przejrzystości, spójności i kompletności, systemu prawnego - jako zbioru norm kształtujących sytuację prawną obywateli, sferę ich wolności i praw.

Zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego, „zasada zaufania obywatela do

państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych." (wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Mając na względzie powyższe, chciałabym zwrócić uwagę Pana Premiera na następujący problem. Mimo wielokrotnego poruszania tego tematu w korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z Prezesem Rządowego Centrum Legislacji, prowadzonej nieprzerwanie od 2008 r., w dalszym ciągu występuje zjawisko opóźnienia w realizowaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych, co powoduje, że wchodzące w życie ustawy nie mogą być w pełni stosowane. Według informacji przekazanych Rzecznikowi przez Rządowe Centrum Legislacji, na dzień 31 grudnia 2011 r. nie zostało zrealizowanych 128 upoważnień ustawowych. Oznacza to, że liczba niewydanych aktów wykonawczych utrzymuje się w dalszym ciągu na wysokim poziomie

Do najważniejszych przykładów niewykonanych upoważnień ustawowych z perspektywy ochrony praw i wolności człowieka i obywatela należą:

1. Upoważnienie do art. 23 ust. 15 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621). Prezes Rady Ministrów określić miał, w drodze rozporządzenia, sposoby przetwarzania danych i informacji, o których mowa w ust. 1 art. 23 ustawy o CBA, w zbiorach danych, rodzaje jednostek organizacyjnych CBA uprawnionych do korzystania z tych zbiorów oraz wzory dokumentów obowiązujących przy przetwarzaniu danych. Według informacji z RCL przyczyna powstania zaległości wiąże się z tym, że zakres upoważnienia jest niespójny z ustawą o CBA, pojawiają się wątpliwości interpretacyjne. Obecnie nadal trwają prace nad projektem rozporządzenia, które są na etapie uzgodnień międzyresortowych. Brak uregulowania w rozporządzeniu sposobów

przetwarzania przez CBA danych i informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi, a w szczególności z przetwarzanych przez uprawnione podmioty (np. przez banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, czy przez fundusze inwestycyjne) danych osób, które zawarły takie umowy, może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionych praw obywateli, w tym zagwarantowanych w art. 47 i art. 51 Konstytucji;

2. Zgodnie z art. 94 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.), uczelnia spełniająca wymogi przewidziane w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy może, w określonym w ustawie zakresie, otrzymać dotacje. Zgodnie zaś z art. 95 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego określi w drodze rozporządzenia warunki i tryb występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje oraz sposób kontroli ich wykorzystywania. Norma obowiązuje od wejścia w życie ustawy dnia 1 września 2005 r., do tej pory rozporządzenie nie zostało jednak wydane. W efekcie, ze względu na brak aktu wykonawczego, niepubliczne szkoły wyższe nie mogą skorzystać z dofinansowania w zakresie przewidzianym w ustawie.

3. Zgodnie z art. 25c ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. Nr 67, poz. 679 z późn. zm.) Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych, a w szczególności tryb zgłaszania i zabezpieczania tych materiałów, w tym sposób i zakres udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w realizacji czynności, o których mowa w art. 25b, oraz warunki wyznaczania miejsc przeznaczonych do niszczenia materiałów wybuchowych i niebezpiecznych, mając na względzie ochronę życia lub zdrowia ludzkiego, mienia oraz środowiska naturalnego. Brak niniejszego rozporządzenia (od 1 lipca 2004 roku) ma istotne znaczenie zarówno ze względów potencjalnego zagrożenia dla obywateli, jak również dla żołnierzy realizujących na co

dzień zadania w obszarze oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego.

4. Art. 24 b ust. 4 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.) upoważnia Radę Ministrów do wydania rozporządzenia regulującego sposób, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz treść, formę i sposób przekazywania zawiadomień o zmianach danych, dokonywanych w poszczególnych rejestrach publicznych. Rozporządzenie ma na celu usprawnienie funkcjonowania systemu informacyjnego państwa dotyczącego nieruchomości, przez tworzenie rozwiązań umożliwiających zapewnienie spójności i aktualności danych dotyczących nieruchomości, zawartych w różnych rejestrach publicznych (w tym w księgach wieczystych), automatyzację procesów ich aktualizacji, a także jak najszersze wykorzystanie informacji zgromadzonych w tych rejestrach do celów publicznych, oraz uwzględniając stan informatyzacji tych rejestrów. Brak rozporządzenia nie pozwala na wdrożenie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, co oznacza słabszą ochronę interesów obywateli w obrocie nieruchomościami, mniejsza pewność obrotu prawnego oraz mniejszy dostęp do informacji publicznej. Nowy system ma też umożliwiać bezpośrednią wymianę danych z innymi rejestrami publicznymi dotyczącymi nieruchomości, m.in. ze zinformatywowanym systemem ksiąg wieczystych. Zgodnie z art. 626<sup>8</sup> § 4 k.p.c, rozpoznając wnioski o zmianę oznaczenia nieruchomości w księdze elektronicznej, sąd z urzędu weryfikuje prawidłowość oznaczenia nieruchomości z danymi katastru nieruchomości. Mimo że rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych dotyczy jedynie ich stanu prawnego, a nie faktycznego, to jednak brak rozporządzenia może też w praktyce osłabiać wiarygodność ksiąg wieczystych (ściślej, utrzymywać stan istniejący obecnie).

5. Upoważnienie zawarte w art. 129 g ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym. (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm). Minister właściwy do spraw transportu określić miał, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych (zm.: Dz.U. z 2010 r. Nr 225, poz. 1466). Według informacji z RCL prace nad projektem ww.

rozporządzenia z uwagi na stanowisko Rządowego Centrum Legislacji z dnia 5 października 2011 r. zostały wstrzymane do czasu wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej (rozporządzenie zostało skierowane do notyfikacji w dniu 10 listopada 2011 r.)

Zawarte powyżej przykłady nie wyczerpują oczywiście katalogu koniecznych w obrocie prawnym rozporządzeń.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o podjęcie działań zmierzających do jak najszybszego zrealizowania przez właściwe organy wszystkich ustawowych upoważnień do wydania rozporządzeń. W moim przekonaniu jest to konieczne dla zapewnienia spójności i kompletności systemu prawnego, niezbędnych w demokratycznym państwie prawnym.

*Leos Wynny szewski*

*Renata Jędrzejewska*