



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-674713-I/II/NC

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

Warszawa, dnia *8. VIII. 2011*

Pan Olgierd Dziekoński
Sekretarz Stanu w Kancelarii
Prezydenta

Kancelaria Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10
00 - 902 Warszawa

Stanowiny Powie Minister,

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą śledzi prace nad projektem konsultacji społecznych prowadzonych w ramach Forum Debaty Publicznej. Zadaniem i głównym celem inicjatywy ma być wypracowanie konkretnych zmian legislacyjnych w istotnych dla kraju kwestiach. Ze względu na charakter działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze moich zainteresowań pozostaje w szczególności kwestia jakości tworzonego prawa. Opierając się zatem na treści skarg kierowanych przez obywateli, pragnę zabrać głos w dyskusji na temat problemów i konieczności niezbędnych zmian w systemie tworzenia prawa w Polsce.

Otrzymuję wiele wniosków obywateli wskazujących na niedoskonałość lub niejasność przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia ich indywidualnej sprawy. Zdaję sobie także sprawę z faktu, że dużo podobnych przypadków nigdy nie trafia do Rzecznika Praw Obywatelskich. Osoby, które ze względu na wiek, stan zdrowia czy sytuację finansową są szczególnie narażone na negatywne skutki niewłaściwie skonstruowanych przepisów często nie wiedzą gdzie i jak szukać pomocy, nie korzystają z usług prawników, nie zwracają się także do Rzecznika Praw Obywatelskich. Dodatkowo potwierdza to konieczność wprowadzenia zmian systemowych w możliwie wysokim stopniu zapobiegających nieprawidłowościom w procesie stanowienia prawa. W sytuacji,

gdy doszło już, do naruszenia praw i wolności obywatelskich spowodowane tym szkody są często nieodwracalne.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z problemów związanych ze stanowieniem prawa w Polsce są częste zmiany przepisów. Nie należą do rzadkości przypadki nowelizacji jeszcze nie obowiązujących aktów normatywnych (np. ustawa z dnia 31 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy opublikowany w Dz. U. Nr 21, poz. 112 podczas trwania sześciomiesięcznej *vacatio legis* zmieniana byłajuz czterokrotnie). W efekcie adresaci norm prawnych stale zaskakiwani są nowymi rozwiązaniami, a obywatele tracą poczucie pewności prawa. Znajomość przepisów staje się przywilejem specjalistów.

Można wskazać wiele przyczyn opisanego stanu rzeczy. Wynika on nie tylko z niedoskonałości regulacji odnoszących się do procesu stanowienia prawa, ale także z praktyki działania organów prawodawczych.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że projekty zmian rzadko poprzedzane są rzetelną oceną faktycznej zasadności i skutków ich przyjęcia. Posłowie nierzadko traktują wnoszone przez siebie pod obrady Sejmu projekty nowelizacji jako sposób na budowanie pozycji politycznej. Nie przeznaczają w wystarczającym stopniu czasu i dostępnych środków finansowych na zasięgnięcie opinii ekspertów i konsultacje społeczne. Efektem są częste, nieskoordynowane zmiany przepisów. Przykładem mogą być między innymi wybiórcze zmiany w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.), dokonywane *ad hoc*, powodujące, że ta skomplikowana materia regulowana jest w coraz mniej jasny sposób. Nieprecyzyjne regulacje uderzają w obywateli, członków spółdzielni, którzy ze względu na wątpliwości interpretacyjne nie są w stanie wyegzekwować swoich praw. Podobnie w przypadku ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.) zgłoszona w ostatniej chwili, niepoddana dyskusji, poprawka spowodowała, że wraz z upływem trzymiesięcznej *vacatio legis* zmienił się krąg podmiotów uprawnionych do prowadzenia szkoleń w zakresie uprawiania turystyki wodnej. Dotychczasowi instruktorzy stracili prawo wykonywania zawodu, a ich uprawnienia uzyskała grupa, która o nie nie zabiegała.

Procedura wnoszenia projektów zmian przepisów (w tym zgłaszania poprawek) przez parlamentarzystów nie wprowadza daleko idących ograniczeń. Nowelizacja może zostać przyjęta szybko (zdarzały się przypadki uchwalenia nowego aktu normatywnego

w *ciąga* 48 godzin od chwili zgłoszenia projektu) i bez prowadzenia jakichkolwiek konsultacji czy zasięgnięcia opinii ekspertów. Odmienne uregulowana jest wyłącznie kwestia zgłaszania projektów rządowych (przepisy przewidują między innymi czasochłonne konsultacje międzyresortowe). W doktrynie podnoszony jest jednak problem omijania przez rząd wynikających z tego ograniczeń poprzez zgłaszanie projektu jako poselski (przez parlamentarzystów z partii popierającej gabinet). W wyniku tego pełniące funkcje gwarancyjne przepisy ustawy o Radzie Ministrów i regulaminu jej pracy nie zawsze spełniają swoją funkcję w należyтым stopniu.

Podobnie wygląda sytuacja praktycznego stosowania przepisów wprowadzających obowiązkowe uzupełnienie treści projektu o ocenę skutków regulacji (wskazującą między innymi źródła finansowania zmiany). Problemem są nierzetelne, nieoparte odpowiednią analizą opisy stanu faktycznego. Przykładem może być ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie' równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700). Przywołany akt normatywny nałożył na Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązki organu właściwego w sprawach przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania. W ocenie skutków regulacji wskazano, że zadania te będą realizowane ze środków z budżetu Rzecznika, nie ma zatem konieczności zabezpieczania dodatkowych kwot na realizację nowych zadań. W efekcie tego wynikające z ustawy kompetencje nie mogą być we właściwym zakresie wykonywane ze względu na brak środków.

Poważnym problemem wynikającym ze zbyt częstych zmian obowiązujących regulacji jest kwestia braku lub niewłaściwego sformułowania przepisów przejściowych. Przykładem wynikających z tego konsekwencji jest między innymi rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzenia sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 83, poz. 562 ze zm.). Częsta zmiana przepisów regulujących zasady przeprowadzania egzaminu maturalnego doprowadziła do sytuacji, w której absolwenci, którzy uzyskali świadectwo dojrzałości w innym roku niż ten, w którym chcą rozpocząć studia ze względu na niemożliwe do uzupełnienia braki nie mogą wziąć udziału w rekrutacji lub praktycznie tracą szansę na przyjęcie na wybrany przez siebie kierunek. Pomimo wielokrotnego sygnalizowania

istnienia problemu Ministerstwo Edukacji Narodowej odmówiło wprowadzenia w treść rozporządzenia odpowiednich przepisów przejściowych.

Innym problemem wynikającym z częstego wprowadzania zmian jest kwestia usuwania z systemu prawnego norm nieaktualnych. Praktyka wskazuje, że także w tym względzie zdarzają się przypadki zaniedbań i opóźnień, które mogą skutkować naruszeniem praw i wolności obywateli. Przede wszystkim zaś skutkuje to ograniczeniem zaufania do państwa.

Należy zauważyć, że Rzecznik wielokrotnie interweniował w sprawie nieprawidłowości związanych z tworzeniem prawa. Doświadczenia w tym zakresie zdają się potwierdzać konieczność wprowadzenia dodatkowych mechanizmów, których wykorzystanie sprzyjać będzie większej przejrzystości procesu stanowienia przepisów.

W szczególności zasadnym wydaje się być wprowadzenie systemu opisującego każdą ingerencję w tekst projektu i wiążącą go z konkretną grupą wnioskodawców. Ułatwi to kontrolę nad przestrzeganiem ustawy o lobbingu, ale może także zwiększyć poczucie odpowiedzialności za treść wnoszonej propozycji zmian.

W kręgu zainteresowań Rzecznika pozostaje także problem realizacji przez organy administracji rządowej obowiązku wydawania aktów wykonawczych do ustaw.

Z informacji przedstawionej przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji wynikało, że na dzień 3 lutego 2011 r. pozostawało 170 niezrealizowanych upoważnień do wydania aktu wykonawczego do ustawy. Tak duża skala zaniedbań wskazuje na istnienie wciąż nierozwiązanego problemu systemowego. Nie ulega wątpliwości, że opóźnienia w tym zakresie nie pozwalają na prawidłowe stosowanie nowowprowadzanej ustawy, a co się z tym wiąże, nie dają obywatelom poczucia pewności prawa. Należy zauważyć, że przepisy zasad techniki prawodawczej nakazują przygotowanie projektów aktów wykonawczych już na etapie opracowywania projektu ustawy. Regulacje te bywają jednak pomijane.

Kolejnym problemem, na który w tym kontekście warto zwrócić uwagę są przypadki przekraczania przez organy władzy wykonawczej granic upoważnienia ustawowego. Rzecznik wielokrotnie podejmował interwencję w sprawach, w których rozporządzenie wydane zostało w treści sprzecznej z zawartą w ustawie dyspozycją. Przykładem może być między innymi przypadek ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r.

o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.). Gwarantowała ona strażakom Ochotniczej Straży Pożarnej prawo do okresowych badań lekarskich. Tymczasem wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Zdrowia nakładało na nich uciążliwy obowiązek poddawania się procedurom medycznym.

Należy także podkreślić znaczenie jakie dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa stanowi skuteczna egzekucja zarówno prawa polskiego, jak i międzynarodowego (w tym unijnego). Dlatego też ważną rolę w realizacji postulatu zapewnienia spójności systemu jest właściwa i terminowa implementacja prawa Unii Europejskiej, wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zaniepokojenie Rzecznika budzą między innymi opóźnienia w implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego. Z informacji opublikowanych przez Komisję Europejską wynika, że Polska wciąż ma zaległości we wdrażaniu dyrektyw, szczególnie w obszarach ochrony wolnej konkurencji, wymiaru sprawiedliwości, ochrony wolności i praw jednostki, a także w zakresie praw pracowniczych i socjalnych.

Podobnie niezrealizowanych pozostaje wiele orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście jednak warto podkreślić, że sytuacja uległa wyraźnemu polepszeniu od czasu gdy monitorowaniem wykonywania wyroków zajmuje się Rządowe Centrum Legislacji oraz Komisja Ustawodawcza Senatu. Przykład ten wskazuje, że jednoznaczne wskazanie instytucji odpowiedzialnej za wykonanie danego ciężącego na państwie obowiązku może ułatwić procedurę wprowadzania koniecznych zmian.

Nie ulega wątpliwości, że problem niedoskonałości systemu tworzenia prawa w Polsce jest złożony, a jego wyczerpujący opis wymaga konsultacji społecznych oraz spojrzenia zarówno z punktu widzenia organów prawodawczych, jak i podmiotów stosujących obowiązujące przepisy. Pragnę zapewnić o stałej gotowości do współpracy w tym zakresie. Zapewnienie dobrej jakości tworzonego prawa jest bowiem niezbędne dla realizacji konstytucyjnych gwarancji praw człowieka i obywatela.

Łączę wyrazy szacunku

Jana Jirou