



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

*Irena LIPOWICZ*

**RPO - 712259 - I/12/KMŁ**

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

Warszawa, dnia

4. X. 2012

**Pan**

**Marek Kuchciński**

**Wicemarszałek Sejmu RP**

*Szanowny Panie Marszałku,*

W odpowiedzi na pismo Pana Marszałka z dnia 21 sierpnia 2012 r. dotyczące wpływu jakości systemu stanowienia prawa w Polsce na prawa i wolności człowieka i obywatela pragnę przedstawić następujące uwagi.

Podsumowując działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach wiążących się z procesem stanowienia prawa należy niestety stwierdzić, 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.

Z moich obserwacji wynika, że związane z tym negatywne zjawiska coraz wyraźniej godzą w prawa i wolności obywateli, w ich poczucie bezpieczeństwa prawnego. W mojej ocenie poziom zagrożeń osiągnął już taki stopień, że powinien stać się możliwie pilnie przedmiotem interwencji centralnych organów państwa. Myślę, że możemy postawić tezę o rozchwianiu systemowych rozwiązań w zakresie tworzenia prawa.

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. Stąd też stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych swoich zachowań, stanowi naruszenie Konstytucji. Procedura tworzenia prawa od strony formalnej bliska jest standardom europejskim. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim etapu realizacji. W ten sposób preferencję przyznaje się rozwiązaniom doraźnym, kosztem rozwiązań systemowych. Kolejne nowelizacje przepisów załamują stabilność i czytelność systemu prawnego. Ów brak stabilności dotyczy także regulacji o charakterze kodeksowym, które ze swej istoty nie powinny podlegać doraźnym zmianom.

Przykładowo w 2011 r. Kodeks postępowania karnego oraz Kodeks karny były nowelizowane jedenaście razy, zaś Kodeks postępowania cywilnego został poddany dwunastu nowelizacjom. Nowym zjawiskiem jest wielokrotne nowelizowanie ustaw jeszcze przed ich wejściem w życie. Tak stało się w przypadku Kodeksu wyborczego, który został przed wejściem w życie poddany czterokrotnej nowelizacji. Zjawisko to każe krytycznie ocenić jakość procesu legislacyjnego (w tym przypadku długotrwałego), skoro jego finalnym efektem jest pospieszna zmiana niedawno uchwalonych przepisów. Daje się także zauważyć lekceważenie adaptacyjnej roli przepisów przejściowych. Wyrazem tego jest niezamieszczanie w nowych ustawach przepisów przejściowych bądź też bardzo ograniczone korzystanie z przepisów przejściowych. W efekcie obywatele, którzy mają swoje sprawy w toku, zaskakiwani są całkowicie nowymi regulacjami.

W dalszym ciągu występuje też 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 niewydzianych aktów wykonawczych utrzymuje się w dalszym ciągu na wysokim poziomie (w załączeniu zestawienie przekazane przez RCL).

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 mszczenia 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 z informatyzowanym 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 rękojmia 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.

r

Kolejny problem dotyczy braku odpowiedniego *vacatio legis*, co powoduje zaskoczenie adresatów norm prawnych nowymi regulacjami prawnymi. Modelowym przykładem takiej sytuacji było wprowadzenie w życie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Ustawa została ogłoszona w dniu 13 czerwca 2011 r., a więc ponad pół roku przed wejściem w życie. Natomiast kluczowe akty wykonawcze do tej ustawy zostały ogłoszone w ostatniej chwili. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* nie ma zaś charakteru technicznego, lecz jest powiązany z gwarancjami praw jednostki wynikającymi z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że adresaci norm prawnych muszą mieć odpowiedni czas na przystosowanie się do nowych regulacji prawnych. Prawo nie może stać się swoistą pułapką zastawioną przez władzę publiczną na obywatela. Poza tym nieprawidłowo wprowadzone prawo jako nieznanne jego odbiorcom nie wypełnia swojej podstawowej funkcji regulacyjnej.

Wreszcie wskazać trzeba, że także zaniechanie wydania ustawy może prowadzić do naruszenia praw jednostki. Taka sytuacja występuje w zakresie szeroko pojętej reprivatyzacji. Brak ustawy reprivatyzacyjnej spowodował, że obecnie prowadzona jest tzw. „mała reprivatyzacja” oparta na wzruszaniu w postępowaniu administracyjnym wydanych w przeszłości decyzji o wywłaszczeniu i nacjonalizacji oraz procesach cywilnych. Postępowania w tych sprawach są z reguły długotrwałe, a bywa, że ich finalnym rezultatem jest naruszenie interesów osób trzecich (np. lokatorów zajmujących budynki mieszkalne podlegające zwrotowi).

Z kolei z art. 49 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.), dokumentem potwierdzającym prawo ubezpieczonego do świadczeń opieki zdrowotnej oraz umożliwiającym potwierdzenie wykonania świadczeń opieki zdrowotnej jest karta ubezpieczenia zdrowotnego typu elektronicznego. Jednak, mimo niemal dwunastoletniego okresu obowiązywania systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, który od początku zakładał wydanie ubezpieczonym karty ubezpieczenia zdrowotnego, dotychczas karta ta nie została ubezpieczonym zapewniona.

Istnieją także niewykonane delegacje konstytucyjne. Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.” Wyodrębnienie trzech instrumentów udziału w życiu publicznym bez określenia ich wzajemnej relacji wskazuje na konieczność operacjonalizacji wszystkich z nich. Tryb składania skarg i wniosków został szczegółowo uregulowany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 200 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm). Jednak o ile art. 221 wspomnianej ustawy stanowi, że „zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków (...) realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu.” to w dalszej części działu VIII brak szczegółowych postanowień odnoszących się do petycji. W mojej ocenie brak zapewnienia regulacji ustawowej dla prawa petycji może wpłynąć na jakość

dialogu między obywatelem a organami władz publicznych, a tym samym na sferę praw i wolności politycznych i społecznych jednostki.

Należy również wspomnieć o wpływie niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego na pewność systemu prawnego. Na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r. (sygn. K 41/07), art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. z 1984, Nr 5, poz. 24) został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, tracąc moc obowiązującą w dniu 14 czerwca 2012 r. Niestety, w ciągu 18 miesięcy nie udało się organom stanowiącym prawo dokonać stosownej nowelizacji Prawa prasowego, w związku z czym w systemie powstała luka prawna, pozbawiająca obywateli możliwości ochrony ich praw. Co prawda pod koniec lipca 2012 r. Sejm uchwalił wzmiankowaną nowelizację, jednak ze względu na konieczność przejścia wszystkich etapów postępowania ustawodawczego, przepisy o sprostowaniu nadal nie funkcjonują w obrocie prawnym.

Wspomniałam powyżej o konieczności oparcia systemu tworzenia prawa o zasadę dialogu. Niezbędne w mojej ocenie jest uwzględnienie w tym zakresie podmiotów społecznych w związku z rozwojem środków masowej komunikacji elektronicznej. We współczesnym społeczeństwie możemy zauważyć dążenie do wychodzenia poza klasyczne zinstytucjonalizowane formy parlamentarne czy referendalne w procesie stanowienia prawa. Organizacje zrzeszające obywateli dążą do udziału w tworzeniu regulacji na każdym możliwym etapie. Istotne jest, aby podkreślić, że dążenie obywateli do udziału w procesie stanowienia prawa niejednokrotnie nie wiąże się z pragnieniem zabezpieczenia ich partykularnych interesów, ale często jest działalnością prospołeczną motywowaną chęcią wypełnienia obywatelskiego obowiązku związanego z dbałością o dobro wspólne. Wydaje się, że wobec dynamiki opisanych wyżej zjawisk warto obecnie rozważyć rewizję dotychczasowych rozwiązań odnoszących się do partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym i zastanowić się nad szerszym uwzględnieniem w modelu tych konsultacji nowych środków technicznych, a zwłaszcza możliwości jakie stwarza rozwój Internetu.

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. Skutkuje ona wprowadzeniem określonych standardów w działalności prawotwórczej państwa. Należy zaznaczyć, że nadanie tym standardom przymiotu demokratyczności jedynie w oparciu o legitymację stanowiących prawo organów jest na obecnym etapie kontestowane. W ramach tej tendencji rysują się postulaty nowego sposobu tworzenia norm prawnych i zapewnienia ich właściwej jakości. Pierwotne podejście do idei państwa prawnego, które ma umożliwić obywatelom „prawne zżądanie do celów ich życia” zyskuje nieoczekiwany nowy wymiar. Możemy więc wyraźnie zauważyć płynące ze strony partnerów społecznych postulaty uwzględnienie bezpośredniego udziału obywateli w procesie legislacyjnym m.in. w formie konsultacji społecznych. Skutkiem takiej zmiany powinna być poprawa jakości prawa, pełniejsza identyfikacja problemów społecznych oraz prawidłowy dobór środków legislacyjnych dla przeciwdziałania tym problemom.

Należy podkreślić, że najszersza i najsilniejsza presja na rozszerzenie konsultacji społecznych odnosi się już do procesów przygotowania projektów aktów prawnych mających miejsce w organach władzy wykonawczej. A zatem dochodzi do swoistej eksternalizacji sfery, która w klasycznym postrzeganiu państwa zastrzeżona była do tej pory jako wewnętrzna praktycznie wyłącznie dla administracji publicznej. .

W szczególności wytwarzanie narzędzi służących do zapewnienia transparentności działań organów władzy oraz prowadzenia konsultacji przy udziale strony społecznej mogłoby przyczynić do większej dostępności i operacyjności wypracowanych mechanizmów. Podsumowując wnioski z przeprowadzonych przeze mnie spotkań odnoszących się do procesu konsultacji społecznych, do najważniejszych postulatów w tym zakresie należą: maksymalną jawność dokumentów odnoszących się do procesu legislacyjnego na każdym możliwym etapie, maksymalna powszechna dostępność konsultacji społecznych oraz maksymalne wykorzystanie nowoczesnych technologii, zwłaszcza Internetu. Należy rozważyć, jakie mechanizmy najlepiej posłużą realizacji tych celów, jednocześnie zachowując sprawność funkcjonowania Państwa.

Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się m.in. wyznaczeniem i opisaniem stanu



stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądaných kierunków ich zmiany (pkt 1), ustaleniem potencjalnych, prawnych i innych niż prawne, środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów (pkt 2), określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań (pkt 3), zasięgnięciem opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy (pkt 4) oraz dokonaniem wyboru sposobu interwencji organów władzy publicznej (pkt 5).

Jak podkreśla się w doktrynie, przed rozpoczęciem prac legislacyjnych należy więc odpowiednio określić dziedzinę w której konieczna jest interwencja, sporządzić opis przedstawiający wiedzę o zjawiskach występujących w wyznaczonej dziedzinie, uwzględniając najnowszy stan wiedzy na ten temat, oraz preferencje ewentualnych adresatów regulacji (w tym osobno należy ująć preferencje dotyczące przyszłego stanu stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych w opisywanej dziedzinie i preferencje dotyczące środków, jakimi ten stan można osiągnąć). Demokratyczny prawodawca powinien dysponować wiedzą na temat potrzeb społecznych i stopnia ich zaspokojenia. Z krytycznej oceny stopnia zaspokojenia potrzeb w wyznaczonej sferze stosunków społecznych może właśnie wynikać uzasadnienie dla wskazania pożądaných kierunków zmiany, (zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] „Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych”, Warszawa 2009).

Należy w związku z tym negatywnie ocenić sytuacje, w których projekty aktów prawnych powstają głównie w oparciu o wiedzę, jaką posiada aparat administracyjny.<sup>1</sup> Konieczna na tym etapie jest dywersyfikacja źródeł informacji i wiedzy, z jakiej korzysta organ przygotowujący proces legislacyjny, a jednym z mechanizmów które ją umożliwiają są prawidłowo przeprowadzone konsultacje społeczne. Stwarzają one platformę, na której wiedza i informacje są przekazywane Rządowi, który może, ale nie musi z nich skorzystać. Nie należy lekceważyć także możliwości wykorzystania gotowych opinii ze strony społecznej, przygotowanych przez ekspertów, często wybitnych specjalistów z różnych dziedzin.

Pragnę podkreślić, że konsultacje dokumentów międzynarodowych powinny być przeprowadzone na takich samych zasadach, jak dokumentów krajowych. Warto akcentować również doniosłość zaangażowania właściwych partnerów społecznych dla jakości i efektywności konsultacji. Określenie wszystkich istotnych interesariuszy powinno się stać koniecznym elementem identyfikacji problemu.

Dobrym przykładem sytuacji, kiedy przyjęte mechanizmy konsultacji zawiodły, jest przypadek związania się Polski umową handlową dotyczącą zwalczania obrotu towarami podrobionymi (Anti-Counterfeiting Trade Agreement; dalej: ACTA). Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego wysłowało co prawda zaproszenie do nadsyłania uwag i komentarzy do ACTA w dniu 11 maja 2010 r., wyznaczając 20-dniowy termin do ich zgłaszania, co wydaje się terminem nader krótkim dla przeprowadzenia rzetelnej dyskusji i pogłębionej analizy proponowanych rozwiązań. Co więcej, można mieć wątpliwości, czy grupa podmiotów do których wysłane zostały zaproszenia do konsultacji, a w której znalazły się w głównej mierze organizacje reprezentujące interesy właścicieli praw własności intelektualnej (niektóre z nich grupujące znaczną ilość zrzeszonych podmiotów), była w stanie reprezentatywnie przedstawić stanowisko społeczeństwa wobec rozwiązań wprowadzonych przez ACTA i trafnie zdiagnozować skutki społeczne oraz obszary potencjalnych zagrożeń w sferze praw poszczególnych grup. Konsultacjami nie zostały objęte środowiska ekspertów ani organy, których działalność skupia się na ochronie prawa do prywatności obywateli i ich danych osobowych (takich jak np. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych). Jednocześnie sygnały o niezadowoleniu co do ewentualnego wpływu ACTA na prawa jednostki były podnoszone przez partnerów społecznych-Widialogu z rządem regularnie na przestrzeni ostatnich dwóch lat, a więc właściwi członkowie Rady Ministrów mieli czas i instrumenty, aby się do nich ustosunkować. Mimo to żaden z organów władzy publicznej nie był w stanie udzielić w pełni jednoznacznej i precyzyjnej odpowiedzi na wątpliwości dotyczące prawnych konsekwencji podpisania i ratyfikacji umowy. Wreszcie temu wąskiemu procesowi konsultacji nie została poddana wersja projektu umowy przeznaczona -do podpisania, ale wcześniejsza wersja, która różniła się od ostatecznego projektu.

Jak podkreślałam w wystąpieniu z dnia 25 stycznia 2012 r. dotyczącym ACTA,

skierowanym do Prezesa Rady Ministrów rozwój nowych technologii, pomimo stwarzania nowych narzędzi konsultacji, mając wpływ na znaczną specjalizację poszczególnych gałęzi prawa, nierzadko skutkuje również utrudnieniami w prowadzeniu otwartego dialogu nad rozwiązaniami legislacyjnymi mającymi często niebagatelny wpływ na sferę praw i wolności człowieka i obywatela. Brak zrozumienia złożonych technicznych zagadnień oraz trudności w przewidzeniu konsekwencji przyjęcia poszczególnych rozwiązań wpływają na jakość debaty publicznej oraz trudności komunikacyjne pomiędzy organami władzy publicznej, a obywatelami. Nie znaczy to jednak, że władze publiczne mogą pozwolić na ograniczenie procesu takich konsultacji. Teraz, bardziej niż kiedykolwiek, możemy wpłynąć pozytywnie na legitymizację procesu legislacyjnego poprzez wykorzystywanie mechanizmów pozwalających na udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym.

Jeśli chodzi o naruszenie praw obywatelskich przez jakość przeprowadzanych konsultacji społecznych pragnę także wymienić skargę Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Asystentów Sędziów, Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodziny w Polsce oraz Międzyregionalnej Sekcji NSZZ „Solidarność” Pracowników Sądownictwa, dotycząca nieprawidłowości w toku prac legislacyjnych nad wprowadzeniem aktów wykonawczych do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). W skardze wskazano na szereg zastrzeżeń związanych z prowadzeniem przez Ministerstwo Sprawiedliwości konsultacji społecznych lub nawet ich brak w odniesieniu do niektórych projektów aktów prawnych.

Do Rzecznika zwróciło się również Obywatelskie Forum Legislacji przekazując uwagi systemowe na temat procesu konsultacji społecznych. Zmiana Regulaminu pracy Rady Ministrów z 6 grudnia 2011 r. zmodyfikowała charakter założeń do projektów ustaw. Obecnie mają one być pozbawione szczegółowych ocen przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (OSR). Zastępuje je test regulacyjny, który zawiera wstępną analizę ekonomiczną społeczną i finansową jest jednak pozbawiony pogłębionej analizy systemowej. Rządowe Centrum Legislacji deklaruje, że w następstwie opisywanych zmian konieczna będzie konsultacja zarówno projektów założeń, jak i projektu ustawy. Jednak za

dopuszczalną alternatywę uznawane jest poddanie pod konsultacje dopiero projektu ustawy. Należy się zastanowić czy takie ukształtowanie procedury legislacyjnej w ramach administracji rządowej nie wpłynie na jakość tego procesu. Zgodnie z opinią OFL tego rodzaju zmiana będzie miała wpływ na pogorszenie jakości stanowionego prawa.

Mam nadzieję, że powyższe uwagi będą pomocne w procesie wypracowywania nowych standardów tworzenia prawa.

*Łezora Wynory Szoulcu*  
*Zeno J...*