

Wprowadzenie¹

Autor opisuje zjawisko jurydyzacji życia, stawiając tezę, iż nadmiar regulacji prawnych, pośpiech w tworzeniu prawa oraz dążenie do objęcia normami prawnymi każdego aspektu życia prowadzą do zagrożenia wolności i nieskrępowanego rozwoju społecznego.

Przyczynami tego stanu rzeczy w ostatnich latach są: prowadzone po roku 1989 reformy systemu społeczno-gospodarczego, dostosowanie prawa do wymogów nowej Konstytucji oraz prawa europejskiego. Autor uważa, że polityzacja procesu legislacji, wzrastająca w geometrycznym tempie liczba uchwalanych ustaw oraz „bałagan nowelizacyjny”, a także źle rozumiana funkcja parlamentu przyczyniają się dodatkowo do nadmiernej ilości produkowanego prawa – złego prawa.

Jako propozycje naprawy status quo autor proponuje m.in.: deregulację, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych, kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa, wprowadzenie regulacji typu sunset, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania, poddanie prac związanych z polityką tworzenia prawa Radzie Stanu o funkcjach kontroli prewencyjnej, technicznolegislacyjnej oraz monitorującej skutki legislacji i regulacji typu sunset.

Bad laws are the worst sort of tyranny.
Edmund Burke

1. Kryzys prawa²

Kryzys prawa bywa rozumiany dwojako: jako zagrożenie ładu i porządku, będące wynikiem nieznanomości i nieprzestrzegania prawa, któremu zwykle pragnie się zapobiec przez popularyzację i zwiększenie rygoryzmu jego egzekwowania, albo – co jest znacznie istotniejsze – jako kryzys, którego źródłem jest samo prawo i jego patologizacja. Ten ostatni wynika z nadmiernej jurydyzacji życia, instrumentalnego traktowania prawa zarówno przez stosujących prawo, jak i samego ustawodawcę, i wreszcie z braku legitymizacji oraz niedostatku moralności prawa.

Jurydyzacja życia polega na regulacji przez ustawodawcę nieomal każdej jego dziedziny, tak jakby bez tego nie mogło się ono normalnie rozwijać i tak jak by przed tą regulacją się nie rozwijało. Na wszechobecności praw w społeczeństwie, które zostało przez nie, zgodnie ze słowami Jürgena Habermasa³, skolonizowane. Jest ona związana ze współczesnym nasileniem się interwencjonizmu państwowego, jaskrawo widocznym w systemach totalitarnych, ale również w ustrojach liberalnych. Jak pisze Lech Morawski⁴, tendencje jurydyzacyjne, które nasiliły się wraz z programami społecznymi interwencjonizmu państwowego, powodują, że polityka prawa i polityka społeczna stają się w coraz większym stopniu synonimami tego interwencjonizmu. Teoretycznym uzasadnieniem jurydyzacji życia jest pozytywistyczny sposób rozumienia prawa, które całe prawo sprowadza do prawa państwowego. Jeśli poza nim nie ma innego prawa, zrozumiałe jest, że musi ono obejmować wszystkie sfery życia, które w innym ujęciu mogłyby być pozostawione moralności lub temu, co Lon Fuller nazywa interactional law⁵.

Istnieje wiele zalet regulacji życia poprzez pozytywne prawo stanowione. Jest nim jego elastyczność, która sprawia, że może podążać za potrzebami społecznymi, bez czego, jak się wydaje, nie mógłby nastąpić tak bujny rozwój gospodarki kapitalistycznej. Zaletą jest także większa jego określoność, która jest gwarancją niezbędnej dla postępu sfery wolności, oraz możliwość ustanowienia państwa rządzonego prawem.

Z drugiej jednak strony wadą jego nadmiaru jest to, że prawo pozytywne, mając w założeniu prowadzić do określenia pewnej niezbędnej sfery wolności, prowadzi w swoim rozwoju do jej zagrożenia. Do podważenia zasady państwa prawnego mówiącej, że obywatel może robić wszystko, co nie jest zakazane, a organy państwa mogą działać tylko na podstawie przepisów prawnych. W sytuacji, w której na wszystko istnieje przeważnie formalnie tylko znana regulacja, organy państwa zbyt często mogą znaleźć podstawy do działań, a obywatel nigdy nie może być do końca pewny, kiedy wkracza na obszar prawa państwowego i kiedy może ono być przeciwko niemu użyte. Jak słusznie pisze Sir Christopher Staughton⁶, każde działanie ustawodawcze jest ograniczeniem wolności i powinno być wprowadzane wówczas, gdy jest rzeczywiście uzasadnione.

Nadmiar regulacji prowadzi także do zakłócenia potrzebnej symbiozy, jaka powinna występować pomiędzy prawem państwowym a regulującym rozmaite sfery życia codziennego wspomnianym pierwotnym interaction law, obyczajami czy zwykłą moralnością. Mimo że pozytywiści prawniczy najczęściej istnieniu tego prawa zaprzeczają, określają je inaczej, odmawiając mu znaczenia prawa, lub też dostrzegają je dopiero wtedy, gdy prawo oficjalnie daje mu swój stempel, to jednak samo prawo pozytywne musi je uwzględniać, wprowadzając je w postaci klauzul „należytej ostrożności”, „przyjętych w obrocie reguł”, „zasad bezpieczeństwa” i „standardów dobrego gospodarza”

⁷ itd. Jak długo sfery życia, do których te klauzule się odnoszą, pozostają niedookreślone, mogą się kształtować na bazie doświadczeń i potrzeb, życia społecznego. Z chwilą gdy nakłada się na nie pancerz oficjalnych regulacji, dochodzi do zakłócenia tego rozwoju, a gdy prawo formalne, realizując często określoną ideologię, jest zbyt od potrzeb życia odległe i zbyt szczegółowe, dochodzi do jego korupcji. Coraz bardziej widać, że źródłem pogłębiającego się kryzysu w naszym kraju jest między innymi właśnie nadmiar regulacji kłępujący normalny rozwój gospodarki. „Tak jak kiedyś cierpieliśmy z powodu zbrodni”, pisał Tacyt, „tak obecnie cierpimy z powodu praw. Im bardziej skorumpowana jest Republika, tym liczniejsze jej prawa”.

2. Za dużo (złego) prawa

W rezultacie jak słusznie pisze Rzecznik Praw Obywatelskich⁸ zatraciło, ze względu na liczbę obowiązujących przepisów, ich niespójność, wieloznaczność i niestabilność, funkcję motywującą podmioty do nakazanego w normach prawnych zachowania. Adresat normy prawnej nie jest w stanie zapoznać się z jej treścią, nie jest więc w stanie, bez pomocy fachowców, określić zakresu swoich praw i obowiązków wynikających z obowiązujących norm.”⁹. Dodajmy, że często nie jest w stanie zrobić tego nawet z pomocą profesjonalistów oraz że w wyniku tego sądy i organy państwowe zajmują się nazbyt często rozstrzyganiem spraw, które nie powinny w ogóle mieć miejsca i których źródłem jest sama wadliwość regulacji prawnych.

Rys. 1. Liczba ustaw uchwalanych rocznie

Stan ten znajduje odbicie w badaniach opinii publicznej: w roku 2003 ponad połowa (51%) Polaków uważała, że w Polsce nie istnieją rządy prawa¹⁰; jeśli na początku transformacji aprobatę dla pracy parlamentu wyrażało 81% obywateli, to obecnie wyraża ją tylko 13% respondentów. Zdaniem zdecydowanej większości (71% ogółu) respondentów stan prawa w Polsce jest niezadowolający i wymaga naprawy. Ten potoczny pogląd podzielają przedstawiciele teorii legislacji – według prof. S. Wronkowskiej do podstawowych wad polskiego prawodawstwa należy zaliczyć nie tylko ogrom unormowań prawnych, ale będącą jego rezultatem niestabilność i nieprzejrzystość.

Rys. 2. Liczba rozporządzeń uchwalanych rocznie

Niezależnie od opisanych ogólnych tendencji do jurydyzacji, które w mniejszym lub większym stopniu dotyczą wielu krajów, w Polsce ze szczególnym natężeniem wystąpiły one po 1989 roku, w związku z dynamicznym wzrostem liczby nowych aktów normatywnych.

W 1990 roku liczba nowo uchwalonych ustaw po raz pierwszy w historii przekroczyła 100 (w 1989 roku było to 98, ale w 1988 – 28, 1987 – 34, 1986 – 18 itd.), by po spadku w połowie lat dziewięćdziesiątych ponownie przekroczyć liczbę 100 w roku 1996 (106 uchwalonych ustaw), a następnie dalej rosnąć, w 1999 roku – 130, w 2000 – 170, w 2001 – 241, w 2002 – 213, w 2003 – 226, w 2004 – 250, w ciągu 7 pierwszych miesięcy 2005 roku – 180 uchwalonych ustaw¹¹.

Równie szybko rosła liczba wydawanych rozporządzeń wykonawczych, która z 264 w 1988 roku osiągnęła w 2002 roku astronomiczną liczbę 1732 (wzrost niemal siedmiokrotny).

Mimo tak znacznego wzrostu ich liczby, zaległości z tytułu przepisów wykonawczych sięgają czasami setek pozycji. Jak donosiła „Rzeczpospolita” z 18.03.2002 – zaległości te wynosiły wówczas 400 rozporządzeń.

Rys. 3. Liczba stron Dziennika Ustaw w kolejnych latach

Wzrost ilości stanowionego prawa jest znaczny, także jeśli za miarę wzrostu przyjąć zmiany objętości głównego publikatora aktów normatywnych, Dziennika Ustaw. Z 328 stron w roku 1980 wzrosła ona do 1348 w roku 1990, do 16 456 w roku 2003 i do 21 034 w roku 2004 (wzrost ponad 60-krotny). Jeśli w pierwszym roku polskiej transformacji Dziennik Ustaw zawierał 547 pozycji, to w roku następnym już 1346, a w 2004 aż 2889 aktów prawnych. Teksty aktów prawnych są przy tym coraz dłuższe (obecnie średnio 8 stron, kiedyś 2 strony) i coraz bardziej zawiłe.

Rozmiary liczącego ok. 23 000 stron polskiego Dziennika Ustaw warto porównać np. z ok. 3000 stronami odpowiedniego dziennika urzędowego w Wielkiej Brytanii, na co zresztą Anglicy często narzekają, uważając, że – jak pisze Paul Johnson¹² – jest to o wiele za dużo „świadcząc nie o mądrości, lecz o zamęcie myślowym, nieskuteczności i pomieszaniu celów” A jest to ok. 7 razy mniej.

Należy oczywiście zastrzec, że tego rodzaju analizy dostarczają jedynie przybliżonych danych¹³, bowiem nie uwzględniają zmian prawnych, zwłaszcza zmian dotyczących systemu źródeł prawa. Dane pochodzące z lat osiemdziesiątych i wczesnych dziewięćdziesiątych nie obejmują formalnie niepublikowanego „prawa powielaczowego” i rozmaitych samoistnych aktów normatywnych, wydawanych bez upoważnienia ustawowego. Być może więc jako punkt odniesienia są zaniżone. Niezależnie jednak od tego, nie ulega wątpliwości, że w ostatnich kilkunastu latach mamy w Polsce do czynienia z olbrzymim wzrostem liczby nowych regulacji prawnych, który wymyka się racjonalnemu uzasadnieniu. Nadmiar i płynność uchwalanego prawa są tak duże, że bez pomocy

systemów komputerowych nie dałoby się nad nim zapanować¹⁴. Ale zapanować za pomocą komputerów nie oznacza, zapanować w ogóle, gdyż to nie one są przecież adresatem stanowionego prawa. Notabene jest to już drugi obok wynalezieniu druku wynalazek techniczny, bez którego obecny zalew prawa byłby niemożliwy.

3. Przyczyny nadregulacji

Przyczyn tego szczególnego w ostatnich latach wzrostu dopatrywać się można w rozmaitych okolicznościach. Po pierwsze, gwałtowny wzrost uchwalanych aktów prawnych związany był z natężeniem prowadzonych na przełomie lat 80. i 90. reform. Po drugie, można go wiązać z uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 roku, po którym nastąpił dodatkowy wzrost liczby nowo uchwalonych ustaw. Po trzecie, wzrost liczby nowo uchwalanych aktów normatywnych był w ostatnich latach wiązany z koniecznością dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego. Jeśli chodzi o ten ostatni czynnik – przystosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego, to ustawy tego rodzaju stanowiły w latach 2003 i 2004 (do 1 lipca), a więc w okresie szczególnego wysiłku przystosowawczego, jedynie 26% wszystkich wniesionych projektów. Nawet jeśli się weźmie pod uwagę, że w całym roku 2005 było ich 75 (w 2003 – 49 ustaw europejskich), to wydaje się, że czynnik ten jest przeceniany. Przy czym nie zawsze miały one wyłącznie tego rodzaju (tj. przystosowawczy) charakter, gdyż zawierały również przepisy niezwiązane bezpośrednio z dostosowaniem prawa polskiego do prawa UE¹⁵.

Wzrost liczby uchwalanych ustaw występuje w szczególności w latach wyborczych. Na załączonym wykresie można to zauważyć na przykładzie lat 1997 i 2001. Podobna prawidłowość daje się stwierdzić w roku 2004 (być może w związku z zapowiadany przez koalicję rządową wcześniejszymi wyborami) kiedy to – tylko do lipca 2004 roku – Sejm uchwalił 152 ustawy, w samym czerwcu i lipcu 2005 roku, a więc znowu przed wyborami – 102 ustawy. Jednocześnie można zauważyć, że po okresach wzrostu aktywności legislacyjnej dochodzi wprawdzie do spadku liczby nowo uchwalanych regulacji, ale nigdy do poprzedniego poziomu, co oznacza, że następuje umocnienie tendencji do przesadnej regulacji. Wskazuje to, że polityzacja procesu legislacji przyczynia się dodatkowo do nadmiernej ilości produkowanego prawa. Utrzymywanie się tej tendencji i brak spadku (po okresach wzrostu) mogą być także związane z potrzebą późniejszej nowelizacji uchwalonych w poprzednich okresach zbyt licznych (także zbyt pośpiesznych) i przez to często wadliwych regulacji.

4. Bałagan nowelizacyjny

Nadmierna ilość produkowanego prawa, jakkolwiek zła z samej swojej istoty, z uwagi na brak czasu do jego należytego przygotowania prowadzi oczywiście do stanowienia prawa wadliwego zarówno pod względem merytorycznym, jak i technicznolegislacyjnym. Nie trzeba tego nawet udowadniać, gdyż świadczy o tym liczba aktów nowelizacyjnych. Na wspomniane 250 ustaw uchwalonych w roku 2004 aż 130 to ustawy nowelizacyjne.

	Ustawy ogółem		Ustawy nowelizujące		Ustawy regulujące nową materię	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
I kadencja	336	100%	161	48%	175	52%
II kadencja	819	100%	614	75%	205	25%
III kadencja	1152	100%	884	77%	268	23%

Oto liczne tego przykłady: Kodeks pracy od 1998 roku zmieniano ponad 27 razy, w samym roku 2003 – 2 razy; Kodeks karny skarbowy od 1999 roku 16 razy, a prawo ochrony środowiska od 2001 roku 9 razy, ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych od jej uchwalenia w roku 1998 była nowelizowana 26 razy, w tym w roku 2003 3 razy; ustawa o zakładach opieki zdrowotnej z 1991 roku była nowelizowana 32 razy, ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia, uchwalona w roku 2003, była już nowelizowana 6 razy; ustawa o pomocy społecznej z 1990 od czasu opublikowania tekstu jednolitego w 1998 roku była nowelizowana 22 razy, w tym w samym roku 2003 – 7 razy; ustawa o systemie oświaty od czasu opublikowania tekstu jednolitego w roku 1996 była nowelizowana 27 razy, w tym w roku 2003 – 4 razy. Najczęściej nowelizowana była ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych: od opublikowania jednolitego tekstu w roku 2000 – 41 razy, w samym 2003 roku wprowadzono 15 istotnych zmian.

O tym, jak bardzo proces legislacyjny jest wadliwy, świadczy dość częsta praktyka nowelizowania przepisów, które jeszcze nie weszły w życie. Tak było, dla przykładu, z przygotowywanym latami Kodeksem karnym z 1997 roku, gdzie musiano zmienić zawierające liczne błędy przepisy wprowadzające. Od tego czasu kodeks był nowelizowany już 11 razy.

Jaskrawym przykładem jest także ustawa z 10 stycznia 2003 roku o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych (Dz.U. nr 17, poz. 154), która miała wejść w życie 1 stycznia 2004 roku, ale już w grudniu 2003 roku uchwalony został rządowy projekt ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych, prowadzący do uchylenia poprzedniej ustawy.

Niezwykle częste zmiany aktów nowelizacyjnych praktycznie uniemożliwiają jakąkolwiek stabilizację praktyki i orzecznictwa. W praktyce zdarzają się nawet wątpliwości co do treści obowiązującego stanu prawnego.

5. Możliwości naprawy

Opisane tutaj szczególne, bo związane z kilkunastoletnim okresem transformacji, powody nadmiernej legislacji nie zmieniają faktu, że podstawowe znaczenie mają wcześniej wspomniane przyczyny o charakterze strukturalnym, tj. nadmierny interwencjonizm państwa i pozytywistyczny sposób rozumienia prawa. W rezultacie – określony sposób rozumienia instytucji parlamentu, jako swego rodzaju fabryki przepisów prawa. Są to jednak wszystko przyczyny, które leżą poza zakresem krótkookresowej działalności reformatorskiej. Można jedynie powiedzieć, że zasadnicze zmiany strukturalne, jak np. ograniczenie funkcji państwa¹⁶, prowadzić będą pośrednio do zmniejszenia ilości regulacji i w rezultacie umożliwią poprawę ich jakości. Podobnie zmiana sposobu rozumienia funkcji parlamentu, którego zadanie powinno być przede wszystkim kontrolne w stosunku do władzy wykonawczej, a dopiero następnie prawotwórcze.

Działając jednak w aktualnie funkcjonującym sposobie widzenia roli państwa i prawa – na którego zmianę można jedynie starać się wpływać, ale trudno liczyć na szybką zmianę – należy określić możliwości instytucjonalnego przeciwdziałania opisanym patologiom.

- Po pierwsze, należy przeciwstawić się nadmiernej jurydyzacji przez szeroko zakrojony zabieg deregulacji. Według znanego raportu Mandelkerna¹⁷ zabieg taki w stosunku do przeregulowanego ustawodawstwa Unii Europejskiej powinien doprowadzić do jego zredukowania o ok. 40%. Tego rodzaju orientacyjny cel powinien zostać postawiony także ustawodawstwu polskiemu, gdzie deregulacja również może polegać na ograniczaniu objętości zbyt obszernych aktów prawnych. Należy przypuszczać, że skutecznie przeprowadzony zabieg deregulacji prawa europejskiego będzie miał pozytywny wpływ na deregulację prawa polskiego, na razie chyba jest jednak odwrotnie.

- Po drugie, wskazane jest wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych w formie właściwej oceny skutków regulacji (OSR), na wzór funkcjonującej w Stanach Zjednoczonych czy też UE, oraz kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa. W przypadku nowego projektu ustawy powinny one być łączone, gdyż monitorowanie skutków istniejących rozwiązań prawnych powinno być krokiem wstępnym do OSR projektu przyszłego prawa.

- Po trzecie, wskazane jest wprowadzenie regulacji typu sunset, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, jeśli w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania. Powinna ona mieć zastosowanie szczególnie w przypadku zaniechania wydania odpowiednich przepisów wykonawczych.

Wszystkie te trzy zabiegi mogłyby w rozsądnym czasie doprowadzić do zasadniczej redukcji przeregulowanego systemu prawa oraz przeciwdziałać samoczynnemu odradzaniu się tego zjawiska.

Poza samym celem deregulacyjnym konieczne jest wprowadzenie kilku mechanizmów naprawczych, mających na celu podniesienie jakości stanowionego prawa zarówno pod względem merytorycznym, jak i technicznolegislacyjnym. Nie trzeba oczywiście powtarzać, że tego rodzaju znaczenie mają w pierwszym rzędzie OSR i monitorowanie funkcjonowania ustawy, których znaczenie wykracza poza pierwszy z określonych (tj. deregulacyjnych) celów.

Wysoka merytoryczna i technicznolegislacyjna jakość prawa zależy w pierwszym rzędzie od poziomu tworzących go ludzi, w tym fachowej służby legislatorskiej. Najlepiej skonstruowany i przestrzegany tryb tworzenia prawa bez tego rodzaju ludzi sam w sobie nie wystarczy. Jednak nawet najbardziej światli prawodawcy i najwybitniejsi legislatorzy nie są w stanie zagwarantować właściwej jakości prawa przy braku lub nieprzebraniu odpowiednich procedur, kiedy to – jak stwierdza cytowana już Sławomira Wronkowska – cechą procesu ustawodawczego jest zbytnia „łatwość tworzenia i zmieniania prawa, zachwianie ról w procesie ustawodawczym, dezintegracja i nieekonomiczność wysiłków”^{18,19}.

Tego rodzaju procedury powinny określać poszczególne etapy procesu legislacyjnego:

- przygotowanie projektu ustawy przez władzę wykonawczą lub członków parlamentu,
- tryb prac nad projektem ustawy w parlamencie,
- obowiązki władzy wykonawczej w zakresie wydania przepisów w ramach delegacji ustawowej,
- sposoby instytucjonalnej kontroli nad każdym z tych etapów,
- możliwą odpowiedzialność dyscyplinarną, polityczną i prawną za niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień na każdym z tych etapów,
- odpowiedzialność za wydanie aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, umową międzynarodową lub inną ustawą.

6. Deregulacja i Rada Stanu

Rozpoczynając od niezmiernie trudnego, lecz niezbędnego i wykonalnego zabiegu deregulacji, konieczne jest w pierwszym rzędzie określenie podmiotu, któremu można by powierzyć takie zadanie. Tego rodzaju instytucji

należałoby także zalecić dokonywanie oceny skutków regulacji (OSR) na jednym z węzłowych etapów procesu ustawodawczego oraz kontrolę następczą w postaci monitorowania konsekwencji uchwalonych ustaw. Zgodnie z tradycją i praktyką wielu krajów, powinna się ona zajmować także kontrolą poprawności technicznolegislacyjnej wnoszonych projektów ustaw. Do takiej instytucji powinno także należeć wydawanie opinii w kwestii wspomnianych już regulacji typu sunset.

Zadania te powinny zostać powierzone organowi powołanemu u boku parlamentu, którego opinia byłaby niezbędna do nadania projektom ustawodawczym – zarówno rządowym, jak i poselskim – dalszego biegu. Tego rodzaju instytucje w postaci np. Rady Stanu²⁰ lub Rady Prawniczej znane są zarówno w polskiej, jak i obcej tradycji konstytucyjnej; Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, Rada Stanu w Królestwie Polskim, Rada Prawnicza w II Rzeczypospolitej, Rada Stanu we Francji, Włoszech, Belgii, Holandii, Hiszpanii i Luksemburga²¹ są przykładami tego rodzaju instytucji, o różnych zresztą zakresach kompetencji. Występujące w systemie polskim nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną ex post kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać w ten sposób zrównoważone przez organ, który będzie jej dokonywał prewencyjnie, na początku procesu legislacyjnego.

Jest wiele argumentów, które można wysuwać przeciwko koncepcji powołania Rady Stanu, m.in. ten, że jej włączenie do procesu ustawodawczego wydłuży ten proces. Jest to jednak wydłużenie pozorne, gdyż w ostatecznym rachunku zezwoli to na szybsze rozpatrzenie przez obydwie izby. Podobnie koszt utworzenia i utrzymania Rady Stanu okaże się mniej obciążający niż konsekwencje, do jakich prowadzi tworzenie złego prawa. Pozorną oszczędnością byłoby powierzenie tego rodzaju dodatkowych obowiązków Radzie Legislacyjnej lub Rządowemu Centrum Legislacyjnemu. Są to jednak organy rządowe, które skupiają się na działalności legislacyjnej władzy wykonawczej i powinny być zrównoważone przez analogiczne organy działające przy parlamencie²².

Jak słusznie pisze Władysław T. Kulesza, „myśl o powołaniu odrębnego organu do spraw legislacji dla władzy ustawodawczej, w sytuacji gdy władza wykonawcza już takimi organami dysponuje, lepiej przystaje do idei podziału i równowagi między władzami niż propozycja skoncentrowania całości prac legislacyjnych w organach podporządkowanych jedynie władzy wykonawczej”²³.

Powinno to także służyć zmianie charakteru pracy parlamentu. W większym stopniu powinien on koncentrować się na podejmowaniu decyzji politycznych o uczynieniu odpowiednio przygotowanego projektu obowiązującym prawem niż na zmuśnym tworzeniu tego prawa na forum komisji, a nawet obrad plenarnych, co ze swej istoty nie może prowadzić do właściwych rezultatów. W ten sposób nie da się po prostu tworzyć dobrego i spójnego prawa.

Najważniejsze przy powołaniu takiego organu jest określenie zakresu aktów prawnych, które powinny być obligatoryjnie (lub w niektórych przypadkach fakultatywnie) przedstawiane Radzie Stanu do opinii. Powinny one dotyczyć zarówno projektów ustaw przygotowywanych przez rząd, jak i posłów. Z uwagi jednak na czasochłonność, pracochłonność i koszty OSR wskazane jest jej zawężenie do najważniejszych projektów ustaw. Zakres takiej kontroli projektu aktu normatywnego powinien być szeroki, gdyż poza OSR mogłyby obejmować kontrolę hierarchicznej zgodności norm, kontrolę procedury stanowienia prawa, sposobu redagowania tekstu oraz jego miejsca w systemie prawa etc.

Jeśli chodzi natomiast o konsekwencje negatywnej opinii Rady Stanu, to może być nią albo przyjęcie stanowiska Rady i zmiana projektu lub rezygnacja z niego albo też jej pominięcie. Opinia ta powinna być dostępna członkom parlamentu w trakcie procesu legislacyjnego i brana pod uwagę w przypadku kontroli konstytucyjności ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, a także przez prezydenta przy podpisaniu ustawy – Rada Stanu mogłaby mieć prawo zwrócenia się do niego o jej niepodpisywanie. Natomiast nieprzedstawienie wbrew obowiązkowi aktu normatywnego do zaopiniowania przez Radę Stanu powinno skutkować zaskarżeniem do Trybunału Konstytucyjnego.

Niewątpliwie najważniejszym zadaniem tego rodzaju organu byłaby właściwie prowadzona na potrzeby parlamentu ocena skutków regulacji (OSR) oraz postlegislacyjna ocena funkcjonowania aktu prawnego, a także sprawdzenie jego poprawności technicznolegislacyjnej. W przypadku stwierdzenia naruszeń lub nadużyć w procesie stanowienia prawa Rada Stanu byłaby władna do pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej (byłaby więc organem dyscyplinarnym w tym zakresie) oraz wnioskowania odpowiedzialności konstytucyjnej i sądowej. Członkowie Rady Stanu powinni być powoływani na podobnej zasadzie jak sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, z tym że część członków Rady Stanu być może nie musiałaby być prawnikami. Prawo zgłaszania kandydatów prawników mogłoby przysługiwać również organizacjom prawniczym. Przy Radzie Stanu powinna działać stała Komisja Kodyfikacyjna, która zajmowałaby się kodyfikacją poszczególnych dziedzin prawa.

Aby uniknąć niedobrych doświadczeń działającej w latach 1926–1927 Rady Prawniczej²⁴, istnienie Rady Stanu powinno być zapisane w Konstytucji i powinna ona sama określać wysokość swojego budżetu²⁵.

7. Ocena skutków regulacji (OSR)

Pierwszym państwem, które powołało OSR, były Stany Zjednoczone. Wprowadzili ją w latach 70. prezydenci G. Ford i J. Carter jako obowiązek analizy kosztów i korzyści dla projektów regulacji. Najważniejsze założenia dzisiejszego systemu stworzył w latach 80. prezydent R. Reagan, który zaczął wymagać wykazania w procesie

tworzenia prawa, że korzyści wynikające z regulacji przewyższają jej koszty. Natomiast kryteria, jakie mają spełniać wszystkie regulacje, procedury przygotowania oraz kontroli OSR, zostały w roku 1993 określone przez prezydenta W. Clintona.

W Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher wprowadziła w połowie lat obowiązek oceny kosztów dostosowawczych, jakie podmioty gospodarcze mogą ponieść wskutek działań regulacyjnych państwa. Kompleksowa ocena skutków regulacji została wprowadzona w roku 1996, a rekomendacje metodologiczne, jakim powinna ona odpowiadać, opracowano w latach 1998–2000.

W Unii Europejskiej wymogi jakościowe dotyczące regulacji wspólnotowych zawarte są w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej, który określa najważniejsze kryteria subsydiarności i proporcjonalności oraz kryteria jakościowe, takie jak prostota, zrozumiałość i spójność. W roku 2002 Komisja Europejska opracowała główne zasady i wytyczne metodologiczne OSR, a system ten uruchomiono w 2003²⁶.

W Polsce ocena skutków regulacji została wprowadzona Uchwałą Rady Ministrów nr 49 (19.03.2002). Założenia polskiego systemu OSR zostały przyjęte przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w lipcu 2001 wraz z zapowiedzią zmiany Regulaminu Rady Ministrów, stworzenia zasad oceny przewidywanych skutków regulacji (art. 9 ust. 1 Regulaminu RM) oraz opracowania podręcznika pt. Zasady opracowywania oceny skutków regulacji. Podręcznik dla organów przygotowujących projekty regulacji prawnych²⁷. Zgodnie z regulaminem RM, ocena skutków regulacji obejmuje ocenę ustaw, dokonywaną przed sporządzeniem projektu przez wnioskodawcę i jego przyjęciem przez Radę Ministrów. Powinna ona obejmować także ocenę rozporządzeń, dokonywaną przed ich wydaniem przez upoważniony organ. Natomiast nie przewiduje się analiz postlegislacyjnych, które służyłyby weryfikacji OSR i ustaleniu rzeczywistych skutków regulacji już po ich wejściu w życie. Powinny one zresztą być podstawą do późniejszych zmian nowelizacyjnych. Nieliczna jest również liczba kategorii ocen, które musi uwzględniać OSR. Według art. 10 ust. 6 Regulaminu Rady Ministrów, OSR powinna obejmować: wyniki konsultacji społecznych, wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny, wskazanie źródeł finansowania oraz przedstawienie wyników analizy wpływu aktu normatywnego na przykładowo wymienione obszary życia społecznego. Stanowi istotną część uzasadnienia ustawy.

OSR może być sporządzona przez wnioskodawcę bądź zostać powierzona Rządowemu Centrum Studiów Strategicznych. Jest formalnie obowiązkowa dla każdego projektu aktu normatywnego przyjmowanego przez Radę Ministrów.

Zasadnicze wątpliwości, poza brakiem określenia zasad dokonywania OSR, budzi jednak rzeczywiste jej funkcjonowanie, a wiązano z tym bardzo duże nadzieje. Powoływane przez J. Winczorka badania wszystkich (117) projektów rządowych wniesionych do Sejmu między 1 stycznia a 30 czerwca 2004 roku pokazały, że instytucja ta właściwie w ogóle nie funkcjonuje.

Na przykład analiza uzasadnień projektów ustaw wykazała, że tylko w dwóch przypadkach projektodawcy przedstawili ocenę skutków regulacji za pomocą porównania kosztów i korzyści. Przy czym tylko w jednym z nich analizę można uznać za całościową, tj. odnoszącą się do wszystkich skutków i wszystkich korzyści wynikających z uchwalenia ustawy. W jednym przypadku wykorzystanie analizy kosztów/korzyści miało charakter częściowy, to jest odnosiło się tylko do wybranych aspektów przyszłego funkcjonowania instytucji, pomijając pozostałe. W pozostałych 93 projektach ustaw (podobnie jak w 22 projektach ustaw dotyczących wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej) brak było jakichkolwiek elementów analizy kosztów/korzyści, w tym takich prób jej dokonywania, które nie wymagałyby zastosowania narzędzi matematyczno-ekonomicznych. W rezultacie nie ma najmniejszej pewności, czy uchwalana regulacja przyniesie realizację zakładanych celów i czy negatywne konsekwencje jej wdrożenia nie przewyższą konsekwencji pozytywnych. Niemożliwe jest także stwierdzenie, czy środki zastosowane dla realizowania ustalonych celów, przewidziane ustawą, są najbardziej efektywne. Można się o tym przekonać dopiero po ich wejściu w życie, a próby późniejszego naprawienia ewentualnych dysfunkcyjności nowego prawa powodują lawinowy wzrost kosztów związanych z wdrażaniem kolejnych poprawek istniejących regulacji i nieustanne zabiegi nowelizacyjne²⁸. Przykładu takiej sytuacji i jej konsekwencji mogą dostarczyć kolejne reformy systemu opieki zdrowotnej. Rezultatem tego stanu rzeczy jest nadmierna rola celów politycznych, tj. „realizowanie ustaleń niezależnie od spodziewanych rezultatów i traktowanie przyjętych priorytetów bez względu na to, czy istniejące środki pozwalają na ich zrealizowanie czy nie”.

Innego rodzaju przykładu dostarcza jedna z najbardziej kontrowersyjnych i głośnych ustaw, jaką jest ustawa o grach losowych. Według opinii dyrektora Departamentu Gier Losowych i Zakładów Wzajemnych, w Ministerstwie Finansów przewidywano, że w pierwszym roku obowiązywania ustawy dodatkowe wpływy do Skarbu Państwa z wideo-loterii wyniosą od 60 do 240 mln zł, z telebingu od 1 do 4,4 mln zł, a z gier na automatach od 96 do 288 mln zł. W rzeczywistości okazało się, że przez rok obowiązywania ustawy żadna firma nie uruchomiła gier, które wprowadzono nowelizacją, i do budżetu wpłynęło jedynie 1,1 mln z automatów o niskich wygranych – dane za pierwszy kwartał 2004²⁹. Przykłady tego rodzaju ustaw, których spodziewane efekty całkowicie rozmijają się z rezultatami, można by oczywiście mnożyć.

OSR przygotowywane są w sposób skrótowy. Ich objętość rzadko przekracza 2 lub 3 strony, a bardzo często spotykanym zabiegiem jest powtarzanie informacji zawartych w uzasadnieniu projektu. Zdarza się, że tekst OSR

sprawia wrażenie, jakby został sporządzony raczej z myślą o uniknięciu dokonywania pogłębionej analizy. Przykładem może być uzasadnienie projektu ustawy o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą, zgodnie z którym ustawa nie wywoła żadnych skutków, jeśli nie zostaną wykorzystane narzędzia administrowania obrotem towarowym przez nią wprowadzane. Ponieważ – brzmie argumentacja – nie ma pewności, czy zostaną one wykorzystane, to analiza ich skutków nie jest potrzebna³⁰.

Ogólna ocena OSR³¹, która wynika z przeprowadzonych badań, pokazuje, że przy obecnym sposobie ich prowadzenia nie ma nadziei na poprawę jakości tworzonego prawa, zwłaszcza optymalizacji kosztów i unikania regulacji, które nie są w stanie osiągać założonych celów. Tego rodzaju ocenę potwierdzają rezultaty wcześniejszych badań R. Zubka dotyczących lat 2002–2003, przeprowadzonych na podstawie 104 ocen OSR zawartych w uzasadnieniach do 125 rządowych projektów ustaw³². Nie powinno to dziwić, jeśli zważyć, że – jak podaje autor – sześćosobowy zespół ds. oceny skutków regulacji Rządowego Centrum Legislacji miał do zaopiniowania w roku 2003 1839 projektów.

Brak niezbędnej metodologii (zwłaszcza brak wykorzystania analiz kosztów/korzyści), dowolność w interpretacji regulacji, wyraźny pośpiech i niechlujstwo w ich przygotowaniu, ograniczony zakres informacji o konsultacjach społecznych, czy wreszcie dopuszczanie do wnoszenia projektów ustaw bez OSR powodują, że te nadzieje nie mogą być zrealizowane. W obecnej postaci OSR nie spełniają swoich zadań i muszą ulec zasadniczej reformie.

Tego rodzaju reforma OSR powinna polegać na:

- szczegółowym określeniu zasad i metodologii prowadzenia OSR,
- przygotowaniu i wyszkoleniu odpowiednich kadr – system ten nie funkcjonuje nie tylko dlatego, że brak zainteresowanych w tym podmiotów, ale także dlatego, że nie ma sił fachowych (z zakresu ekonomii, statystyki i prawa), które byłyby w stanie należycie go prowadzić,
 - określeniu, na jakim etapie procesu ustawodawczego i w jakim zakresie powinna być prowadzona:
 - a) wstępna OSR już na etapie przygotowywania założeń projektu aktu normatywnego oraz założeń rządowych programów legislacyjnych,
 - b) pogłębiona OSR powinna stanowić warunek konieczny przyjęcia aktu normatywnego przez Radę Ministrów,
 - c) kolejna, przeprowadzona na użytek Rady Stanu, powinna stanowić jeden z elementów wydawanej przez nią opinii.
 - ustaleniu sposobu bieżącego monitorowania jakości OSR, które mogłoby być prowadzone przez wyspecjalizowaną instytucję centralną lub niezależne ośrodki badawcze,
 - ustaleniu sposobu badań postlegislacyjnych, które służyłyby określeniu rzeczywistych skutków regulacji już po ich wejściu w życie i weryfikacji skutków oszacowanych w OSR.

Notabene OSR powinny dotyczyć wyłącznie sposobów realizacji pewnych celów politycznych, nie zaś wyboru tych celów – co odróżnia je od popularnych w krajach zachodnich tak zwanych policy studies, które w większym stopniu zmierzają do ustalenia najlepszych celów politycznych niż sposobu, w jaki należy je wdrażać w życie. Założeniem badań nad OSR jest cel regulacji, określony przez gremia polityczne, który w tym kontekście nie może być poddawany weryfikacji

Sposoby prowadzenia OSR w różnych krajach są różne, zwłaszcza pod względem skali i zakresu wykorzystania analizy matematycznej i kryteriów oceny. W wszystkich jednak przypadkach, metodologia OSR musi opierać się na dokonywaniu kolejnych „kroków” decyzyjnych, z których każdy będzie otwierał nowe możliwości decydowania. Spośród wielu możliwości, za pomocą kilkustopniowej analizy, wybierana jest w końcu jedna, którą rekomenduje się do wdrożenia³³.

Tego rodzaju kolejne kroki powinny wyglądać mniej więcej następująco i mogą przybrać postać odpowiedzi na kolejne pytania:

- czy w świetle posiadanej wiedzy likwidacja niepożądanego stanu jest w ogóle możliwa,
- jak należy określić cel, który ma zostać osiągnięty, gdyż jakkolwiek traktowany jest on jako dany, niemniej powinien być poddany analizie pod względem logicznym oraz hierarchii jego elementów składowych,
- czy w celu jego osiągnięcia potrzebne jest jakiegokolwiek działanie, czy też może powstrzymanie się od działania lepiej służyć będzie jego realizacji,
- czy i jaka interwencja ze strony państwa jest potrzebna, a jeśli tak, to w jakiej skali, czy też same mechanizmy samoorganizacji społecznej nie doprowadzą do zamierzonych skutków,
- czy ewentualny koszt samego podejmowania działania zmierzającego do regulacji (w tym koszt prowadzenia badań nad OSR!) nie będzie przekraczał ewentualnych korzyści wynikających z wdrożenia regulacji.

Jeśli odpowiedź na którekolwiek z tych pytań będzie negatywna, należy rekomendować niepodejmowanie dalszych działań i ograniczyć się do działań ekonomicznych lub popularyzujących określone sposoby postępowania. Jeżeli odpowiedź na wszystkie te pytania będzie pozytywna, należy rozważyć działania o charakterze legislacyjnym i przystąpić do właściwej OSR. Jak z tego widać, rozsądnym i daleko idącym założeniem wydaje się domniemanie na rzecz innych niż prawne metod działania³⁴.

8. Wprowadzenie regulacji typu sunset

Jednym z instrumentów deregulacyjnych powinno być wprowadzenie mechanizmów uchylających moc obowiązywania regulacji, które zachowują ją tylko dlatego, że nie zostały uchylone, jednak nie są stosowane lub ich obowiązywanie wywołuje negatywne skutki. Znaczna bowiem część istniejących regulacji nie odgrywa istotnej, pozytywnej roli w życiu społecznym i gospodarczym, „zamulając” jedynie system prawny. Tego rodzaju opinie podziela także większość respondentów (sondaż Pracowni Badań Społecznych w Sopocie 19–20 czerwca 2004) – 76% uważa, że połowa lub więcej uchwalonych ustaw gospodarczych nie znajduje istotnego zastosowania w praktyce, 38%, że jedynie niektóre przepisy uchwalone w Sejmie mają istotne znaczenie, 31%, że bez sensu jest około połowy ustaw gospodarczych³⁵.

Z tych względów wskazane jest wprowadzenie zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów prawnych, jeśli w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania. Tego rodzaju samoczynne oczyszczanie się systemu:

- powinno doprowadzić do sytuacji – ze względu na naturalną dla organów administracji bezwładność – w której utrzymywane będą wyłącznie regulacje, co do których istnieje pewność, że mają istotne znaczenie społeczne³⁶,
- przyczyniłoby się do sukcesywnego usuwania z polskiego systemu prawnego tych nowo tworzonych regulacji, które po upływie przewidzianego okresu obowiązywania nie zostałyby uznane za niezbędne,
- pozwoliłoby adresatom prawa na uniknięcie negatywnych skutków konieczności dostosowywania się do regulacji nie przynoszących spodziewanych zysków, a co za tym idzie, np. zredukowanie kosztów działalności gospodarczej,
- przyczyniłoby się do spadku aktywności legislacyjnej, zwłaszcza w tych przypadkach, w których podejmuje się próby dokonywania regulacji symbolicznych,
- w szczególności mogłoby mieć znaczenie w przypadku aktów prawnych, w stosunku do których nie wydano w przewidzianym czasie aktów wykonawczych, co powinno świadczyć, że być może nie były one niezbędne z punktu widzenia władzy wykonawczej. Celem osiągnięcia tego dopingującego efektu wskazane byłoby zawarcie w przepisach końcowych ustawy określenia terminu ich wydania.

Mankamentem tego rodzaju rozwiązań typu sunset może być potrzeba każdorazowej weryfikacji skutków uchwalenia aktu normatywnego i oceny, czy wyrażenie woli dalszego ich utrzymania jest celowe. Tego rodzaju studia byłyby oczywiście pracochłonne i kosztowne. Należy jednak pamiętać, że w ten sposób zostałyby wymuszone tak bardzo potrzebne postlegislacyjne badanie skuteczności aktów prawnych.

Nie mniej ważną zaletą regulacji typu sunset powinno być uaktywnienie władzy wykonawczej we wprowadzaniu w życie przepisów wykonawczych, które zwyczajnie nie są wydawane. Mimo ich merytorycznej wartości, po odegraniu swojej roli politycznej przy ich wprowadzaniu, ustawy takie zaczynają odgrywać rolę czysto symboliczną. Dla przykładu, w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy wprowadzono do polskiego prawa karnego m.in. trzy, wydawałoby się ważne, zmiany – ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych oraz dwie nowelizacje do obowiązującego Kodeksu karnego. Pierwsza polegała na rozbiciu solidarności biorącego i dającego łapówkę przez zwolnienia od odpowiedzialności tego ostatniego, w przypadku złożenia przez niego odpowiednich zeznań. Druga – na ułatwieniu dokonywania przepadku korzyści i przedmiotów pochodzących z przestępstwa przez przerzucenie ciężaru dowodu ich legalnego pochodzenia na sprawcę przestępstwa. Mimo że wprowadzenie każdej z tych zmian wymagało wiele zachodu, żadna z nich dotychczas nie funkcjonuje.

Nie można oczywiście zapominać, że istnieją rozwiązania, których niestosowanie wynika z braku specjalnych okoliczności, na wypadek których zostały wprowadzone, albo z braku możliwości przeprowadzenia analizy funkcjonowania i celowości utrzymania określonej regulacji. Wszystko to nie przekreśla jednak wartości takiego rozwiązania jako instrumentu służącego „czyszczeniu” systemu prawnego oraz jego uaktywnieniu.

Przy wprowadzeniu tego rodzaju rozwiązań należy mieć na uwadze, co następuje:

- ze względu na konstytucyjny system źródeł prawa w Polsce i ogólne zasady ustrojowe, nie wydaje się możliwe, by o utrzymywaniu w mocy aktów normatywnych mogły decydować inne podmioty niż te, które dany akt wydały,
- wprowadzenie do aktów normatywnych odpowiedniej klauzuli derogacyjnej stwierdzającej, że z upływem określonego terminu akt traci swoją moc, oznaczałoby, że pewne typy regulacji przyjmowałyby właściwie postać ustawy okresowej – mogłoby to być jedynie w niektórych przypadkach uzasadnione,
- wskazane byłoby wprowadzanie klauzuli derogacyjnej, uzależniającej automatyczne uchylenie ustawy nie tylko od upływu określonego terminu, ale także od innego warunku, np. niewypełnienia przez określony podmiot spoczywających na nim obowiązków w postaci wydania aktów wykonawczych.

Postulując wprowadzenie regulacji typu sunset należy mieć na uwadze, że ze względu na nie dające się w pełni przewidzieć skutki długoterminowe tego rodzaju rozwiązań powinny one dotyczyć stosunkowo wąskiego zakresu przedmiotowego regulacji, z ewentualnym rozszerzeniem reformy, gdyby jej obserwowane skutki były pozytywne.

Wszystko to, a więc prowadzona przez Radę Stanu lub inny organ deregulacja istniejącego stanu prawnego oraz ustawodawstwo typu sunset wymaga wprowadzenia okresowych (corocznych lub w połowie i na zakończenie 4-letniej kadencji) przeglądów deregulacji, których celem byłaby weryfikacja osiąganych w tym zakresie rezultatów. Towarzyszyć jej więc powinna nie tyle ocena skutków regulacji (OSR), ile jej odwrotność w postaci oceny skutków deregulacji (OSD), bilans poczynionych w ten sposób oszczędności i ułatwień, ale także niedomagań oraz wniosków na przyszłość. OSD powinna stanowić załącznik do programu prac legislacyjnych rządu (PPL) i być również podstawą jego rozliczania.

Abstract

The author describes a phenomenon of so-called juridisation of life and postulates that an excess of legal regulations, hasty legislation and attempts to provide regulations for all aspects of life pose a threat to liberty and unrestrained social development.

The causes of such a state of affairs in the recent years are the following: reforms of social and economic system implemented since 1989 and adjustments of the law to the requirements of the new Constitution and the European law. The author believes that too much politics involved in the legislative process, gradually increasing number of passed laws and chaos in amending the existing law, as well as wrong understanding of the function of the parliament (whose main task should be supervision and control over the executive power) contribute to the excess of passed acts, which usually introduce bad law.

The author suggest several ideas to improve this status quo, e.g. deregulation, i.e. limiting both the number and volume of legal acts, introduction of real control of bills (assessment of regulatory effects), further control based on monitoring of functioning of passed legal acts, introduction of sunset provisions, according to which a passed legal act becomes automatically null and void unless a political will of its retention is expressed within a specified period of time. All activities connected with such a legislation policy should be supervised by the State Council, whose main task would be preventive control of the legislative process in its initial stage, control of technical and legislative correctness of proposed bills and monitoring of the consequences of passed legal acts and sunset provisions.

¹ Opracowanie przygotowane dzięki grantowi Fundacji im. K. Adenauera. W pracy wykorzystano specjalnie przygotowane, w tym powoływane dalej, opracowania: Krzysztofa Pola, *Rada Stanu w Polsce (1807–1939) w aspekcie prawno-historycznym i prawnoporównawczym*, maszynopis 2004, Jana Winczorka, *Możliwe kierunki reform systemu tworzenia prawa w Polsce*, maszynopis 2004, a także opracowanie ekspertów CASE: Piotra Rymaszewskiego, Piotr Kurka, Pawła Dobrowolskiego, *Reforma procesu stanowienia prawa*, Zeszyt BRE Bank-Case nr 72/2004 oraz Radosława Zubka, *Ocena skutków regulacji jako instrument poprawy jakości prawa, Analiza polskich doświadczeń na tle najlepszych praktyk międzynarodowych*. Raport wykonany na zlecenie Ernst&Young 2004. Autor korzystał z pomocy sekretarza Porozumienia Organizacji Prawniczych Jana Jobsa, któremu chciałby przy tej okazji podziękować.

² Por. J. Kochanowski, *Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa* [w] H. Izdebski, A. Stępkowski, *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003.

³ J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt 1981, s. 222.

⁴ L. Morawski, *Instrumentalizacja prawa (Zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 6, s. 17.

⁵ Będące rezultatem powtarzających się sposobów zachowań, interakcji między jednostkami a grupami, prowadzących do wykształcenia się wzajemnych respektowanych i odwzajemnionych wzorów zachowań.

⁶ „Ius et Lex” I, 2002, nr 1, s. 165–175.

⁷ Por. L. L. Fuller, *Anatomia prawa*, Lublin 1993, s. 70.

⁸ A. Zoll, *Główne grzechy w funkcjonowaniu państwa prawa*, referat na konferencji: „Czy Polska jest państwem prawnym?”, która odbyła się w Pałacu Prezydenckim 15 października 2004.

⁹ Problem o tyle nie jest nowy, że już w roku 1922 prof. Antoni Peretiatkiewicz pisał: „Ustawy administracyjne, uchwalane przez Sejm są tak wadliwe pod względem treści i formy, że wywołują słuszną krytykę w sferach prawniczych. Nie tylko zawierają liczne niekonsekwencje i sprzeczności, ale przy tym obejmują różne przepisy, które są niewykonalne, które nie mogą być wcale zastosowane w życiu. Co gorsza, istnieją sprzeczności nie tylko między poszczególnymi przepisami jednej ustawy, ale również pomiędzy poszczególnymi ustawami” – *Rada Stanu w Polsce*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” II, Poznań 1922, s. 234–236.

¹⁰ Badania CBOS cyt. za Leną Kolarską-Bobińską, *Państwo prawa – wyobrażenia i oczekiwania*, maszynopis 2004.

¹¹ Większość ww. danych i dalej zamieszczone wykresy oraz tabele za pracą Jana Winczorka – tenże, *Możliwe kierunki...*, *op. cit.*

¹² P. Johnson, *Odzyskanie wolności*, Warszawa 2002.

¹³ J. Winczorek, *Możliwe kierunki...*, *op. cit.*, s. 5 i następne.

¹⁴ Por. W. Staśkiewicz [w] *Legislacja w praktyce*, oprac. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 142.

¹⁵ J. Winczorek, *Możliwe kierunki...*, *op. cit.*, s. 9.

¹⁶ Por. L. Balcerowicz, *W kierunku ograniczonego państwa*, Warszawa 2004.

¹⁷ Mandelkern Group on Better Regulation Final Report z 13 listopada 2001.

¹⁸ S. Wronkowska, *Polski proces prawotwórczy – między autonomią i polityką*, w niniejszym tomie.

¹⁹ Jak piszą P. Rymaszewski, P. Kurek, P. Dobrowolski, *Reforma procesu stanowienia prawa*: „Liczne przykłady z ostatnich lat pokazują, że często mimo formalnie obowiązujących procedur proces ten bywa chaotyczny i przypadkowy. Wynika to zarówno z jakości wybranych rozwiązań, jak i z faktu nieprzestrzegania przez organy państwa przyjętych przez nie procedur”, maszynopis, s. 13.

²⁰ Zwolennikami powołania Rady Stanu w okresie międzywojennym byli m.in. autorzy projektu konstytucyjnego „Ankieta w sprawie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” z roku 1919. Zespół pracował pod przewodnictwem M. Bobrzyńskiego, a w skład jego wchodził m.in.: Z. Cybichowski, O. Balcer, S. Kutrzeba, □S. Starzyński, M. Rostworowski i S. Wróblewski. Poza tym zwolennikami powołania Rady Stanu byli: A. Peretiatkiewicz, E. Starczewski, S. Estreicher, W. L. Jaworski, □S. Grabski, J. Kopczyński, W. Makowski.

²¹ K. Pol, *Rada Stanu w Polsce (1807–1939) w aspekcie prawnohistorycznym i prawoporównawczym*, maszynopis 2004 – opracowanie przygotowane na zamówienie „Porozumienia organizacji zawodów i organizacji prawniczych” na użytek niniejszego programu.

²² Źródła finansowania takiej instytucji można widzieć w postulowanym zmniejszeniu liczebności obydwu izb parlamentu o połowę.

²³ W. Kulesza, *Rada prawnicza (1926–1927)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły im. P. Włodkowica w Płocku”, Płock 2003.

²⁴ „Już pobieżny wgląd w powstałe regulacje pozwala na dostrzeżenie kilku kwestii. Utworzono nie Radę Stanu, a Radę Prawniczą, ale nie nazwa była tu najważniejsza. Utworzone ciało nie było organem konstytucyjnym, a jedynie jednym z wielu organów państwa, usytuowanym w obrębie władzy wykonawczej, u boku jednego z ministrów. Kompetencje Rady zostały zamknięte w obrębie jednego etapu procedury legislacyjnej i, co najważniejsze, opinie Rady nie były dla Rządu wiążące. Jeśli dodać do tego rozległe uprawnienia prezesa Rady oraz ministra sprawiedliwości wobec tego organu oraz fakt, iż wśród członków Rady mających status urzędniczy (a nie sędziowski) mogli przeważać przedstawiciele administracji rządowej, to zasadna jest uwaga, iż zwolennicy powołania Rady Stanu mogli najwyżej mówić o pyrrusowym zwycięstwie” – zob. W. Kulesza, *Rada prawnicza...*, *op. cit.*, s. 40–41.

²⁵ Niezależność taką mają zagwarantowane kancelarie: Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, NIK, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

²⁶ Za R. Zubek, *Ocena skutków regulacji jako instrumentu poprawy jakości prawa*, maszynopis, Ernst& Young 2004.

²⁷ Za J. Winczorkiem, *Możliwe kierunki...*, *op. cit.*

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ M. Przybylski, *Chcieliśmy dobrze, ale wyszło inaczej*, „Rzeczpospolita” z 26 lipca 2004.

³⁰ Druk Sejmowy nr 2704, s. 32 – za J. Winczorek, *Możliwe kierunki...*, *op. cit.*, s. 19.

³¹ *Ibidem*.

³² R. Zubek, *Ocena skutków regulacji...*, *op. cit.*, s. 14–26.

³³ J. Winczorek, *Możliwe kierunki...*, *op. cit.*, s. 51.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ „Rzeczpospolita” z 26 lipca 2004.

³⁶ J. Winczorek, *Możliwe kierunki...*, *op. cit.*, s. 45.