

Ilość przepisów przeszła nie w jakość, lecz w bylejakość

# Coraz gorsze prawo

ŻANETA SEMPRICH

Jakość prawa stanowionego w Polsce osiągnęła poziom katastrofalny. Nadmiar regulacji, ich rozczłonkowanie, niestałość przyjętych rozwiązań osiągnęły taki stopień, że nawet sądy otwarcie mówią, że przestały sobie z tym radzić.

Ubiegły rok przyniósł 17 tomów Dziennika Ustaw, 241 jego numerów, 2098 aktów prawnych i 16 020 stron tekstu. W obecnym – właśnie ukazał się numer 193. Parlament zdążył już uchwalić blisko 200 ustaw, z których część czeka jeszcze na ogłoszenie. Liczba to imponująca. Niestety, nie można tego powiedzieć o jakości.

W Polsce średnio raz dziennie stanowi się nową ustawę, co godzina wydawane jest nowe rozporządzenie i raz na 7 minut drukowana jest jedna strona Dziennika Ustaw – wylizczał niedawno z sejmowej trybuny wice-marszałek Janusz Wojciechowski. To jest zalew ustawodawstwa – konkludował, używając jednego z bardziej eleganckich określeń dla dorobku naszego parlamentu. W potocznym użyciu są bardziej dosadne: bubel legislacyjny, legislacyjny taśmociąg, biegunka legislacyjna. O najgłośniejszych wpadkach legislacyjnych w tym roku mówi się natomiast: „czasopisma, inne rośliny i tym podobne chwasty”. Chodzi o jeden przepis ustawy o biopaliwach i jeden nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, z których powodu opinia publiczna została poruszona głęboką patologią procedur tworzenia prawa.

Choć wydawało się, że zostały one już wystarczająco skompromitowane przy okazji abolicji i deklaracji majątkowych, przed którymi ochronił obywateli Trybunał Konstytucyjny.



by sprawdzić, co dalej z tym urobkiem się dzieje. Tymczasem przepis, by stać się prawem, musi zostać wdrożony. Papier, na którym drukowane są dzienniki ustaw, wytrzyma wiele, życie – znacznie mniej. Tylko z pozoru więc wszystko, co opublikowano, jest prawem. Ono musi wejść – jak zauważył kiedyś prof. Adam Zieliński – w krwioobieg społeczny, czy „osadzić

od osób fizycznych. Było ich jednak więcej. Jednolity tekst ustawy o tym podatku ogłoszony został w 2000 r. Od tego czasu ustawę nowelizowano 35 razy – średnio raz na miesiąc.

Wśród uchwalanych co roku ustaw – 60, 70 proc. to nowelizacje. Ustawy zmienia się po kilku miesiącach ich obowiązywania, a nawet zanim wejdą w życie, co zresztą nie chroni ich przed nowelizacjami, gdy już staną się prawem. Przykładem jest ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Generalnie przewrócona do góry nogami, zanim weszła w życie, a potem kilkakrotnie już w czasie jej obowiązywania.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że istnieje u nas przyzwolenie na tworzenie aktów złych, wymagających rychłej poprawy. A także, że wyjątkowo łatwo, zbyt łatwo prawo zmieniać.

## Najważniejsze: nie szkodzić

Można spotkać się z poglądem, że im gorzej się w państwie dzieje, tym objętość dzienników ustaw bardziej rośnie. Jeśli nie ma pomysłu, jak rozwiązać problem, to reguluje się go aktem prawym. W ten sposób pozoruje się aktywność, choć chodzi tu o namiastkę, która w istocie niczego nie zmienia. Tymczasem bez ingerencji prawa większość dziedzin życia może się rozwijać i normalnie funkcjonować.

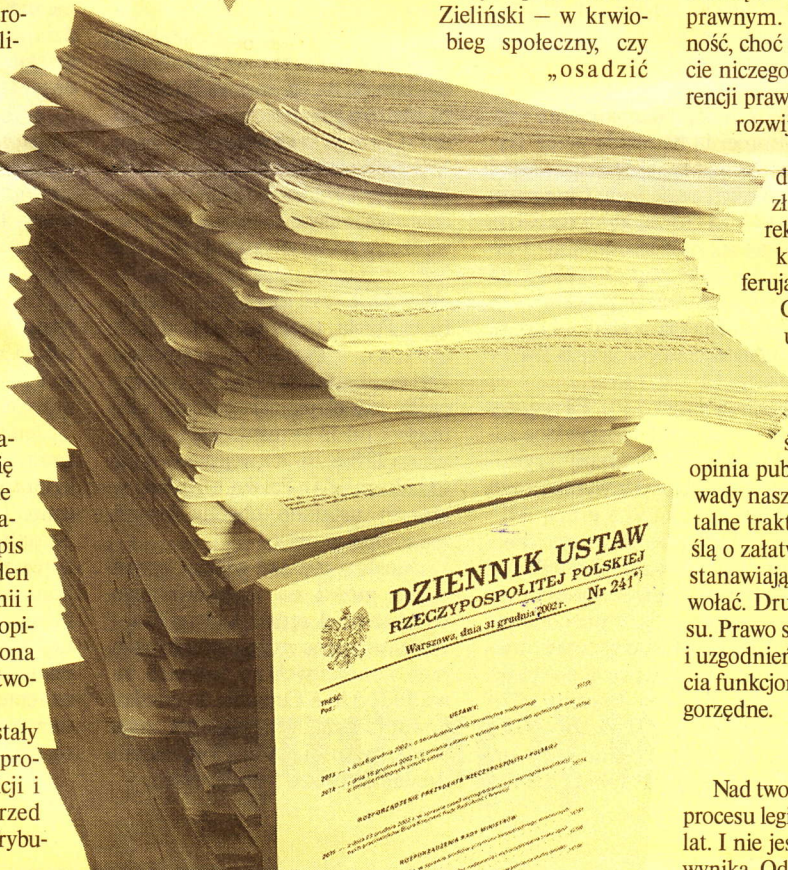
Nie zapewniła pielęgniarkom godziwych płac osławiona ustawa 203 zł. Przyprawiła o rozpacz nie tylko dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej, którzy mieli ją wykonać, ale i sędziów ferujących na jej podstawie wyroki.

Czy np. rzeczywiście niezbędna jest ustawa o biopaliwach, by mieszkanki paliw zawierały biokomponenty?

O tej ustawie (a raczej kilku kolejnych ustawach na ten temat) głośno było w mediach. Dzięki temu opinia publiczna dostrzegła dwie podstawowe wady naszej legislacji. Pierwsza, to instrumentalne traktowanie ustaw – wydaje się je z myślą o załatwieniu jakiejś jednej kwestii, nie zastanawiając się, jakie jeszcze skutki może wywołać. Druga – to upolitycznienie tego procesu. Prawo staje się efektem politycznych targów i uzgodnień. Myśl o tym, by jakaś dziedzina życia funkcjonowała sprawnie, ma znaczenie drugorzędne.

\*\*\*

Nad tworzeniem dobrego prawa, przebiegiem procesu legislacyjnego dyskutuje się w Polsce od lat. I nie jest prawdą, że nic z tych dyskusji nie wynika. Od połowy lat dziewięćdziesiątych dzia-



## Trzy razy „nie”

Ustaw nie tylko jest coraz więcej — z roku na rok stają się dłuższe i coraz bardziej szczegółowe. O ile w roku 1990 akt prawny miał średnio 2 strony, o tyle dziś liczy średnio 8 stron. Czy wszystkie nowe przepisy rzeczywiście były potrzebne? Czy spełniły pokładane w nich nadzieje? Czy udało się je przyswoić, stosować i egzekwować?

Odpowiedź na każde z tych trzech pytań brzmi „nie”. Dowodzą tego cztery pierwsze z brzegu przykłady. Pokażymy dorobkiem ostatnich lat jest tak zwane prawo weterynaryjne, na które składa się kilka szczegółowych ustaw i kilkadziesiąt drobiazgowych rozporządzeń wykonawczych. Nie uchroniło ono nas przed krytyczną oceną Brukseli dotyczącą naszych dokonaniań zapewniających ochronę przed przenoszeniem chorób zakaźnych zwierząt i tzw. chorób odzwierzęcych. Niewielki okazał się też wpływ ustawy z 6 września 2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym na respektowanie tych terminów. Jaki z tego wyciągnięto wniosek? Ustawę uchylono, uchwalając 12 czerwca tego roku nową: o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. W styczniu tego roku Sejm uchwalił ustawę o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych. Jej żywot był niezwykle krótki: wygasała przed kilkoma tygodniami, gdy Sejm uchwalił nową ustawę o tej samej nazwie. Jeszcze ciekawszy manewr mogliśmy zaobserwować przy okazji niedawnej nowelizacji ustawy o publicznej służbie krwi. W pierwotnej wersji powołała ona Krajowe Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa. Nie powstało ono jednak z bliżej nieznanym powodów. Niedawno więc posłowie zmienili ustawę, rezygnując z Centrum.

Takich przykładów można podać znacznie więcej. Pokazują, jak ilość nowych przepisów przechodzi nie w jakość, lecz bylejakosć.

## Zmiana goni zmianę

Przy ogromnej aktywności obydwu izb parlamentu prawodawca nie ma już czasu na to, że-

## BUBLE Z PARAGRAFEM

### Ustawy uchwalone, ogłoszone lub czekające na ogłoszenie

#### rok 2003

- ▶ o kształtowaniu ustroju rolnego — „wrzutka”, czyli poprawka dodana w II czytaniu, zachwiała jej logiką
  - ▶ o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych — chodzi o pierwszą, jest bowiem druga z tego samego roku, o tym samym tytule
  - ▶ nowelizacja prawa budowlanego — uchodzi za złą, napisaną niechlujnym językiem
- #### rok 2002
- ▶ o abolicji podatkowej i deklaracjach majątkowych — rozwiązania ukryte pod zupełnie innym, neutralnym tytułem, uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z prawem

się” — jak określa prof. Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz. Bardzo często nie ma na to szans.

Nie wejda w ów krwiobieg przepisy, jeśli zmienia je się kilkanaście razy w ciągu roku. Kodeks pracy już po ogłoszeniu jego jednolitego tekstu w 1998 roku zmieniano 21 razy; kodeks karny skarbowy — 16 razy (tekst jednolity w 1999 roku); prawo ochrony środowiska uchwalone 2001 roku — 9 razy.

Przyzwyczajaliśmy się do corocznych generalnych zmian ustawy o podatku dochodowym

lająca przy premierze Rada Legislacyjna ma tzw. umocowanie ustawowe, z czym wiązano wielkie nadzieje. Płonnie, jak się okazało. Od kilku lat istnieje Rządowe Centrum Legislacji i aplikacja legislacyjna. Też nie uzdrowiło to sytuacji. Ze środowisk legislatorów płyną skargi świadczące o coraz większej frustracji wynikającej z niezrozumienia ich roli. Ubiegłoroczna wielka konferencja u rzecznika praw obywatelskich miała zaowocować powołaniem Krajowej Rady Legislacyjnej. Kategoriecznie sprzeciwili się posłowie,

- ▶ o organizacji rynku biopaliw ciekłych oraz biokomponentów do ich produkcji — nie weszła w życie wskutek prezydenckiego weta, zastąpiła ją nowa, regulująca tę samą materię
  - ▶ o odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych — wchodzi w życie lada dzień, już szykowana jest jej nowelizacja
- #### rok 2001
- ▶ o ochronie lokatorów — nierozróżniająca najmu w wielkich zasobach mieszkaniowych od okazjonalnego, co mocno zahamowało rynek najmu,
  - ▶ o spółdzielniach mieszkaniowych — nieprzystająca do innych, m.in. podatkowych, co skomplikowało funkcjonowanie spółdzielni i naraża je na dodatkowe koszty

odrzucając projekt ustawy o radzie już w pierwszym czytaniu. Teraz dywagacje dotyczą dwóch kwestii: ustawy o lobbingu i ustawy o tworzeniu prawa. Jeśli jednak ich wpływ na rzeczywistość będzie podobny do dotychczasowych przedsięwzięć, można z góry zaprzestać wysiłku. ●

**Co dalej więc? Odpowiedzi na to pytanie będziemy poszukiwać w cyklu artykułów. Zapraszamy do dyskusji.**

**Prof. dr hab.  
Adam Jaroszyński**

**Winny jest  
pośpiech**

**Z**miany obowiązujących regulacji i obejmowanie reglamentacją prawną kolejnych dziedzin życia społecznego i zjawisk wolnych dotychczas od ingerencji ustawodawcy stanowią element trwającej transformacji ustrojowej. Wynikają też z konieczności dostosowania polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej.

Towarzyszą temu zjawiska niekorzystnie wpływające na stosowanie i przestrzeganie prawa. Jednym z nich jest pośpiech zarówno podczas przygotowywania projektów, jak i w trakcie prac parlamentarnych. Powoduje to niestaranną redakcję tekstów, czego efektem jest niejednoznaczność przepisów.

Woluntarystyczne podejmowanie decyzji opartych tylko na własnym zdaniu, nieliczenie się z opiniami innych można uznać za charakterystyczne dla znacznego udziału parlamentu w procesie legislacyjnym. Procedurą takim powinien więc towarzyszyć sprawny system kontroli techniczno-legislacyjnej.

Inny problem to nadmierna kazuistyka tekstów prawnych. Chce się mianowicie objąć szczegółowymi przepisami wszystkie przewidywalne stany faktyczne. Tymczasem jest to niewykonalne, powoduje nieuzasadnioną i nadmierną objętość ustaw.

Fatalny język tekstów nowych aktów normatywnych odbiega od języka ugruntowanego już w polskiej kulturze prawnej. Chodzi zwłaszcza o neologizmy, będące często rezultatem złego tłumaczenia i bezkrytycznego przenoszenia terminów oraz zwrotów złożonych z aktów unijnych. Wszelkie słabości procesu legislacyjnego są często wykorzystywane przez grupy interesów, w szczególności w obszarze regulacji dotyczących gospodarki.

**Sondę przeprowadził: Mateusz Rzemek**



**Mec.  
Jerzy Naumann**

**Przesypywanie  
piasku**

**D**ołączam się do powszechnej krytycznej oceny dorobku legislacyjnego. Przede wszystkim dotyczy to instrumentalnego podejścia do prawa, tworzonego bez myśli o stabilnym funkcjonowaniu. Zbędna kazuistyka, niechlujne i fragmentaryczne tworzenie norm prawnych wymuszają ciągłe poprawianie i nowelizowanie nieudanych ustaw. Najprostsze przepisy zajmują kilkanaście stron, a przeciwieństw Rzymianie potrafiliby w kilku słowach zawrzeć prawa, które obowiązują po dziś dzień. Jestem również sceptycznie nastawiony do bezkrytycznego przejmowania norm unijnych. Polska doktryna prawa cywilnego i karnego mogłaby stanowić wzorec dla prawa Unii Europejskiej. Prawo wspólnotowe powstawało w innych niż polskie okolicznościach politycznych, socjologicznych czy historyczno-obyczajowych. Dlatego kalkowanie norm unijnych i posługiwanie się w dyskusji nad zmianami argumentem, że „tak stanowi dyrektywa”, przyniesie w przyszłości negatywne skutki. Do litery prawa należy podchodzić z szacunkiem, a nie traktować je jak piasek na pustyni, który każdy może do woli przesypywać.●



**Barbara Trębska,  
sędzia sądu  
apelacyjnego**

**Niestabilne  
i zły jakości**

**P**rzede wszystkim prawo jest niestabilne i zły jakości, co powoduje znaczne problemy w trakcie orzekania. Ochrona praw nabytych czy ocena umów cywilnoprawnych wymaga analizy przepisów, wraz z zachodzącymi w nich zmianami, przez cały czas trwania tego prawa czy też umowy. Jest to szczególnie trudne ze względu na niespójność, brak przepisów przejściowych, liczne luki, które wymuszają na sędziach uzupełnianie prawa przez analogie. To z kolei wywołuje rozbieżności przy wykładni. Zdaje się, że różne składy sędziowskie w tym samym sądzie dokonują różnych interpretacji prawa, co nie sprzyja wizerunkowi wymiaru sprawiedliwości.

Istnieją także trudności natury technicznej. Jeśli sąd dysponuje komputerem z odpowiednim oprogramowaniem prawniczym, sędziom łatwiej jest dotrzeć do odpowiednich przepisów i zmian, jakie na przestrzeni czasu w nich zaszły. Zdarzają się jednak sądy, które nie mają takich możliwości, co znacznie ogranicza warsztat sędziowski. Generalnie rzecz ujmując, złe prawo generuje ogromną liczbę niepotrzebnych procesów przed polskimi sądami.●