

Rządowe Centrum Legislacji

15 lat

w historii tworzenia i ogłaszania prawa



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat

w historii tworzenia i ogłaszania prawa

WARSZAWA 2015



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Koncepcja publikacji
i opieka merytoryczna:

Opracowanie redakcyjne:

Współpraca:

Autor tekstów:

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

aleja Jana Chrystiana Szucha 2/4

00-582 Warszawa

tel. +48 22 694 60 67

faks +48 22 694 68 75

e-mail: kancelaria@rcl.gov.pl

Piotr Gryśka

Sylwia Panaś-Karpińska

Aneta Szulakowska

Wioletta Wichrowska

Artur Orłowski

Izabella Strasz

Krzysztof Sobczak

© 2015 Rządowe Centrum Legislacji

Egzemplarz bezpłatny



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Szanowni Państwo,

w dniu 1 stycznia 2000 r., w ramach szeroko zakrojonych zmian w strukturach administracji rządowej, zostało utworzone Rządowe Centrum Legislacji. Tego dnia weszła w życie ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, a wyodrębnione ze struktury Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RCL stało się podmiotem samodzielnym pod względem prawnym, organizacyjnym i finansowym.

15-lecie Rządowego Centrum Legislacji, a tym samym 15-lecie nowego modelu rządowego procesu legislacyjnego, jest doskonałą okazją do zainicjowania szeregu okolicznościowych zdarzeń, które zamierzamy przeprowadzić w tym roku. Ich wspólnym celem będzie ocena dokonań RCL i jego wpływu na jakość tworzonego prawa, upowszechnianie dostępu do informacji prawnej oraz podnoszenie rangi zawodu legislatora. Zwieńczeniem obchodów będzie publikacja naukowa zawierająca szereg artykułów składających się na prawnoporównawczą analizę polskiego modelu legislacyjnego oraz dotyczących innych aspektów tworzenia prawa.

Jednak główną myślą przyświecającą obchodom rocznicy istnienia Rządowego Centrum Legislacji jest chęć godnego uhonorowania jego Pomysłodawców i Twórców, a przede wszystkim byłych i obecnych Pracowników. Wyrażamy wdzięczność każdemu, kto przyczyniał i przyczynia się do wykonywania ustawowych zadań RCL na najwyższym poziomie merytorycznym. Wierzymy, że to właśnie rzetelna praca w poczuciu służby Państwu, która stanowi treść zwykłych, powszednich obowiązków osób zatrudnionych w RCL, jest podstawą pozytywnych zmian, jakie dokonały się na przestrzeni ostatnich lat.

Prezentacja dokonań minionych 15 lat wypływa z chęci pokazania tego, jak dążymy do polepszania stanu polskiego prawa i zwiększania dostępności do informacji o jego treści i procesie tworzenia. Zmierzenie ku doskonałości w tym zakresie jest naszym wyzwaniem na kolejne lata funkcjonowania Rządowego Centrum Legislacji.

*Maciej Berek
Robert Brochocki
Piotr Gryśka
– prezes oraz wiceprezesi
Rządowego Centrum Legislacji*

Warszawa, styczeń 2015 roku



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Spis treści

Rozdział I	Poważne państwo potrzebuje solidnej legislacji Rozmowa z Kazimierzem Barczykiem, sekretarzem stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w latach 1997–1999	5
II	Standardy w legislacji są coraz wyższe Rozmowa z Aleksandrem Proksą, prezesem Rządowego Centrum Legislacji w latach 2000–2005	29
III	Prawo coraz lepsze, ale trochę go za dużo Rozmowa z Maciejem Berkiem, prezesem Rządowego Centrum Legislacji	49
IV	Prezesi i wiceprezesi Rządowego Centrum Legislacji	77
V	Struktura RCL i ludzie	85
VI	RCL projektuje i opiniuje ustawy	93
VII	Proces legislacyjny można śledzić na portalu	109
VIII	Aplikacja na start, szkolenia ustawicznie	115
IX	RCL wykonuje wyroki Trybunału Konstytucyjnego	125
X	Teksty jednolite wyzwaniem także dla RCL	135
XI	Dzienniki już tylko w internecie	141
XII	Szybka informacja o aktualnym prawie	153
XIII	Skorowidz kiedyś co kilka lat, teraz codziennie	159



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział I

Poważne państwo potrzebuje solidnej legislacji

Rozmowa z Kazimierzem Barczykiem,
sekretarzem stanu w Kancelarii Prezesa
Rady Ministrów w latach 1997–1999



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Krzysztof Sobczak: Pańska „przygoda” z legislacją zaczęła się na przełomie lat 1980 i 1981, kiedy inicjował Pan tworzenie Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”. Był to projekt zmierzający do przygotowania pakietu projektów mających reformować polskie prawo. Czy celem tego działania było też tworzenie nowych standardów legislacji?



Kazimierz Barczyk

Kazimierz Barczyk: Nam chodziło o jedno i drugie. A rzeczywiście, byłem inicjatorem powstania i prezesem tego Centrum. A wzięło się to stąd, że jako 30-letni sędzia byłem jednym z organizatorów i liderów „Solidarności” w krakowskich sądach oraz członkiem Krajowej Komisji Koordynacyjnej „S” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości. Należałem też do prezydium tej struktury, m.in. wraz z prof. Adamem Strzemboszem, późniejszym I Prezesem Sądu Najwyższego. Na początku 1981 roku zorganizowałem w krakowskim sądzie wojewódzkim pierwsze Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości z udziałem kilkuset niezależnych prawników, w tym naukowców i adwokatów z całej Polski. Na fali rewolucji solidarnościowej przedstawiłem tam pomysł szerokiej nowelizacji prawa w Polsce, a naszym mottem było „niech prawo zawsze prawo znaczy, a sprawiedliwość – sprawiedliwość”.

Jako pełnomocnik KKK „S” PWS ds. nowelizacji ustaw zaproponowałem też wtedy powołanie komisji kodyfikacyjnej prawa karnego, bo była to dziedzina wymagająca najszybszych zmian. Choćby dlatego, że ówczesne prawo, które było głównym narzędziem represji i zastraszania społeczeństwa w PRL, przewidywało drakońskie kary, włącznie z karą śmierci, za przestępstwa polityczne i gospodarcze. Ogłosiłem nominację na szefa tej komisji dla prof. Władysława Woltera, wybitnego karnisty z Uniwersytetu Jagiellońskiego, współtwórcy kodeksu karnego z 1932 roku, w II RP znanego pod nazwą kodeksu Makarewicza, od nazwiska szefa tamtego zespołu. To był wtedy nestor polskich karnistów, ale także osoba gwarantująca nawiązanie do doskonałych tradycji kodyfikacyjnych, bo tamten kodeks był przygotowany według najlepszych europejskich wzorów.

Ale przypomnijmy, że w tej komisji znalazło się też wiele innych osób, w tym aktywnych i znanych obecnie.

Oczywiście, choćby sekretarzem tego zespołu został Andrzej Zoll, a znaleźli się w nim m.in. Stanisław Waltoś i Lech Falandysz.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Czy tylko prawo karne miało być przedmiotem analiz i projektów?

Myśleliśmy o wielu dziedzinach prawa, które w totalitarnym systemie nie spełniały standardów państwa demokratycznego. Charakterystyczną cechą działalności „Solidarności” w tamtym okresie było powszechne zgłaszanie postulatów przez 10 mln członków tego największego obywatelskiego pokojowego ruchu w dziejach świata. Ale ponieważ postulaty, jak nazwa wskazuje, mogą być zrealizowane po stu latach, ja jako młody człowiek nie chciałem tak długo czekać, obawiałem się, że mogę tego nie dożyć. Dlatego zaproponowałem przygotowanie alternatywnych, gotowych projektów ustaw o standardzie europejskim. Miały to być kompletne merytorycznie i legislacyjnie społeczne projekty. Na pierwszy rzut poszły wspomniane już kodeksy karne, bo zmiany w nich uznawaliśmy za najpilniejsze. Tam chodziło o fundamentalną zmianę filozofii karania i systemu kar, ale nowelizacji wymagały także kodeks postępowania karnego i kodeks karny wykonawczy. One w naszej intencji miały być przede wszystkim odpolitycznione i zhumanizowane, ze zniesieniem kary śmierci w ogóle, a nie tylko za przestępstwa polityczne. Na cotygodniowych posiedzeniach nad kodeksem karnym pracował w soboty w Collegium Novum UJ zespół teoretyków i praktyków pod kierownictwem prof. Władysława Woltera, a zespołem przygotowującym kodeks postępowania karnego kierował prof. Stanisław Waltoś wraz z adwokatem dr. Kazimierzem Ostrowskim. Natomiast prof. Alfreda Kaftala z UW poprosiłem o przygotowanie tego kodeksu w alternatywnej wersji, z instytucją sędziego śledczego. Chciałem, żeby taka idea była wtedy też dyskutowana, bo przecież funkcjonowała w Polsce międzywojennej. Naszym ponadstronicowym solidarnościowym projektem kodeksu karnego wywołaliśmy powołanie rządowej komisji kodyfikacyjnej k.k., która miała tę ważną sprawę przejąć w celu rozwodnienia naszych radykalnych postulatów i rozwiązań.

Restytucja sędziego śledczego jak dotąd nie przeszła, ale jest żywa do dziś i co jakiś czas wraca do publicznej dyskusji.

Tak jest, ale wtedy był to problem szczególnie ważny ze względu na wyjątkowe upolitycznienie polskiej prokuratury i wykorzystywanie jej jako narzędzia w umacnianiu „władzy ludowej”. Dlatego przypominałem rozwiązania z II RP, by wprowadzić do postępowania niezawisły czynnik, czyli sędziego śledczego. Profesor Kaftal opracował taki projekt i był on przedmiotem poważnej debaty publicznej. Ale jakoś to nie przebiło się, a późniejsza reforma poszła bardziej w kierunku uniezależnienia prokuratury. Nasi solidarnościowi prokuratorzy przygotowali społeczny projekt ustawy



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

o prokuraturze. Z kolei dr. Andrzeja Rzeplińskiego z UW, który od lat zajmował się problematyką resocjalizacji i był bardzo zaangażowany w pracę ze skazanymi, poprosiłem o przygotowanie projektu kodeksu karnego wykonawczego. To wtedy też było bardzo ważne, bo po pierwsze, więzienia były w Polsce z założenia represyjne, ich mieszkańcy mieli raczej stracić nadzieję na to, że świat o nich jeszcze pamięta, niż przygotowywać się do uczciwego życia po ich opuszczeniu. A po drugie, wraz z wprowadzaniem stanu wojennego zostało internowanych 10 tys. osób. Andrzej Rzepliński wykonał swoją pracę jednoosobowo i przysłał mi swój projekt autorski k.k.w. w pierwszych miesiącach 1982 roku, oczywiście już po wprowadzeniu stanu wojennego.

A co z innymi dziedzinami prawa, bo przecież nie tylko jakość i standardy prawa karnego mogły w tamtych czasach wzbudzać kontrowersje?

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, którego byliśmy eksperckim zapleczem prawnym, miał swoją społeczną wrażliwość i pewne oczywiste główne kierunki zainteresowań, co oznaczało np. konieczność podjęcia prac nad zmianami w kodeksie pracy. Zwróciłem się więc do prof. Tadeusza Zielińskiego, późniejszego rzecznika praw obywatelskich i ministra pracy, który był szefem katedry prawa pracy w Uniwersytecie Jagiellońskim, o pokierowanie tymi pracami. Brała w tym udział kilkudziesięcioosobowa grupa ekspertów z całej Polski, w tym nieżyjący już późniejszy prezydent Lech Kaczyński. Ale niezależnie od propozycji zmian w kodeksie pracy pojawiła się wtedy idea opracowania odrębnej ustawy wypadkowej, ponieważ sprawy bezpieczeństwa w zakładach pracy były w okresie PRL szczególnie zaniedbane. Nad tym projektem pracował głównie dr Zygmunt Bidziński, świetny specjalista z tego zakresu, krakowski sędzia, autorytet jeszcze z przedwojennym stażem. Jeszcze inny zespół – prof. Stanisława Włodyki, we współpracy z największymi zakładami w Polsce z „Sieci Solidarności”, pracował nad nową ustawą o przedsiębiorstwie „nienomenklaturowym” z zapewnionym udziałem załogi w realizowaniu społecznej gospodarki rynkowej. A nad projektem prawa prasowego pracowała ekipa, w której skład wchodził m.in. profesorowie Andrzej Kopff – prorektor UJ, Walery Pisarek, Stanisław Waltoś oraz wtedy jeszcze młodzi naukowcy Janusz Barta, Ryszard Markiewicz, Izabela Dobosz, Elżbieta Traple z Instytutu Ochrony Własności Intelektualnej UJ. Zakończyliśmy tę pracę 12 grudnia 1981 roku późnym wieczorem w krakowskim klubie dziennikarzy „Pod Gruszką”, dosłownie tuż przed ogłoszeniem stanu wojennego. Gdy wyszliśmy zadowoleni na rynek, powitały nas już liczne



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

patrole milicji, które jeszcze nikogo nie zatrzymywały, jako że godzina milicyjna zaczynała się od północy. To miało być prawo prasowe bez cenzury, z krajową radą radiofonii i telewizji według modelu francuskiego, bo staraliśmy się przyjmować najlepsze ówczesne standardy i rozwiązania. Dla zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej zabraliśmy się też za prawo o ustroju sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, gdzie w zespole byli m.in. sędzia Józef Iwułski, który teraz jest szefem jednego z wydziałów w Sądzie Najwyższym, Adam Strzembosz i Stanisław Rudnicki, późniejsi pierwsi prezesi SN, a także sędzia Zofia Wasilkowska, która była jedną z założycielek „Solidarności” w SN, oraz sędzia Marek Sadowski, później minister sprawiedliwości. Były to zespoły głównie krakowsko-warszawskich sędziów, których projekty ustaw oczywiście przekazywałem do konsultacji w całej Polsce.

Z kolei nad projektem ustawy o niezależnej prokuraturze pracowali m.in. prokuratorzy: Aleksander Herzog i Krzysztof Kozdronkiewicz, obecnie w Prokuraturze Generalnej, oraz Krzysztof Bachmiński, były prezydent Krakowa. Jako ciekawostkę jeszcze dodam, że 12 grudnia 1981 roku na posiedzeniu Komisji Krajowej „Solidarności” w Gdańsku Tadeusz Syryjczyk w naszym imieniu, tuż przed godz. 24.00 i internowaniem całego kierownictwa „S”, przedstawił projekt nowej demokratycznej ordynacji wyborczej do rad narodowych, jako że w lutym następnego roku wypadał termin kolejnych wyborów. Mieliliśmy ideę, by walczyć o bardziej demokratyczną ordynację i wystawić kandydatów do tych rad. Gdyby udało się „S” je opanować, tak jak wcześniej zakłady pracy, to zmiany demokratyczne w Polsce mogłyby już być nieodwracalne. Twierdzę, że władze bardzo się tego bały i nawet przyspieszyły z tego powodu wprowadzenie stanu wojennego. Nie we wszystkich dziedzinach zmiana prawa była tak samo pilna, bo na przykład nadal formalnie obowiązywał przedwojenny kodeks handlowy i gdyby zaistniały do tego warunki w gospodarce, to mógł być stosowany. Także kodeks cywilny, nad którym podjęliśmy wstępne prace, nie został w okresie PRL bardzo ideologicznie zepsuty i zachował podstawowe rozwiązania z prawa rzymskiego, bo nie był on dla tamtej władzy instrumentalnie użyteczny oprócz np. dodanego prawa użytkowania wieczystego ograniczającego rolę własności, fundamentu w gospodarce rynkowej.

Zakładaliśmy podjęcie prac zmierzających do opracowania całego nowego porządku prawnego o standardach europejskich, stanowiącego program naprawy Rzeczypospolitej.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Dużo było tych projektów. Czy celem prac była zmiana całego prawa w Polsce?

Od początku idei Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” zakładałem programowe podjęcie prac zmierzających do opracowania całego nowego porządku prawnego o standardach europejskich, stanowiącego program naprawy Rzeczypospolitej. Łącznie powstało kilkadziesiąt społecznych projektów ustaw, w tym także założenia i wstępne projekty. Część z nich znajduje się w książce *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności” 1980–1990* Wydawnictwa Sejmowego z 2001 roku (www.coiu.pl), do której materiały zebrałem w połowie lat 80. wraz z prof. Stefanem Grzybowskim, byłym rektorem UJ, przewodniczącym Społecznej Rady Legislacyjnej COIU „S”, nestorem polskich prawników – on wówczas był największym autorytetem prawnym w Polsce i od jesieni 1981 roku kierował SRL – oraz prof. Stanisławem Grodziskim, byłym prorektorem UJ, historykiem państwa i prawa, który stwierdził, że „był pod wrażeniem skali i wielkości prac prawniczych podjętych dla naprawy Rzeczypospolitej – największego społecznego wysiłku prawników od czasu Konstytucji 3 Maja”. W połowie lat 80. otrzymaliśmy z paryskiej „Kultury” prośbę o przygotowanie tych materiałów do wydania w „Zeszytach Historycznych”. Zebrałiśmy je, ale po przepisaniu w kilku kopiach bardziej przydały nam się wówczas w kraju.

Wyszukiwałem niezależnych prawników przede wszystkim na szefów, koordynatorów komisji kodyfikacyjnych, zespołów przygotowujących społeczne projekty ustaw i wręczałem im pisemne nominacje, ze swojej strony zobowiązując się do wydrukowania projektów i prezentowania ich jako projektów „Solidarności”. Tak – celem naszej pracy była zmiana całego prawa w Polsce. To były podwaliny zmiany ustroju, bo przecież nie może istnieć państwo totalitarne czy też komunistyczne z demokratyczną ordynacją i wolnymi wyborami, bez represyjnego prawa i bez więźniów politycznych, z niezawisłymi sądami oraz niezależną prokuraturą, a także z wolną prasą bez cenzury. Nie bez powodu też zaraz po wprowadzeniu stanu wojennego, jako jedyny w województwie krakowskim, zostałem odwołany przez Radę Państwa ze stanowiska sędziego jako element antysocjalistyczny, z blokadą możliwości zostania adwokatem na skutek sprzeciwu ministra sprawiedliwości w połączeniu z nieskutecznymi, perfidnymi próbami wcielenia mnie wówczas do prokuratury wojskowej, celem oskarżania ludzi „S” za łamanie skrajnie drakońskiego prawa stanu wojennego. Wówczas zmieniłem akcenty w mojej działalności i m.in. w krakowskim mieszkaniu Aleksandra Herzoga z udziałem Zbigniewa Romaszewskiego powołałiśmy ogólnopolskie podziemne pismo „Paragraf”, dokumentujące łamanie praworządności,



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

praw człowieka i obywatela. Ale generalnie chodziło nam w tej pracy o to, by przygotować wszystko, co jest potrzebne do stworzenia demokratycznego państwa prawa, docelowo z konstytucją włącznie. No i dopowiadając na pana pytanie – podchodziliśmy do tego w ten sposób, że przygotowujemy projekty kompletne, od a do z, czyli zawierające wszystkie niezbędne w danej dziedzinie rozwiązania i instytucje oraz do ostatniego przecinka dopracowane legislacyjnie. One nadawały się do natychmiastowego uchwalenia, gdyby była taka wola ustawodawcy. Oczywiście zdawałem sobie sprawę, że to wtedy nie było realne, ale przy pomocy małopolskiej „S” drukowałem projekty ustaw w nakładzie ok. 500 egzemplarzy i wysyłałem je wszędzie, w tym do premiera, do ministerstw i do Sejmu. Także do wszystkich wydziałów prawa na uniwersytetach, do wszystkich sądów wojewódzkich, no i do komisji branżowych „Solidarności”. Bo to był z naszej strony czas walki politycznej, ale też pracy pozytywistycznej, gdy przygotowywaliśmy m.in. zmiany prawa rolnego pod kierunkiem prof. Waleriana Pańko z Uniwersytetu Śląskiego dla realizacji porozumień ustrzyckich czy o ochronie konsumentów pod kierunkiem prof. Ewy Łętowskiej z UW i prof. Czesławy Żuławskiej z Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Tym zagadnieniom miało być poświęcone IV Ogólnopolskie Forum Prawników. Każde z trzech poprzednich tematycznych forów prawników odbywało się w auli Collegium Novum UJ. Dyskutowaliśmy na nich nad rozesłanymi wcześniej społecznymi projektami ustaw.

Część osób kierujących zespołami, a tym bardziej współpracowników COIU „S”, nie była członkami „S”; zabiegałem o zapraszanie osobowości, niezależnych prawników (również niezależnie od przynależności partyjnej, jako że w dziesięciomilionowej „S” był milion członków partii), którzy mieli pomysły i odwagę włączenia się do naprawczych prac legislacyjnych w czasie 16 miesięcy karnawału „Solidarności”. Mój telefon domowy był najlepszym adresem kontaktowym jednoosobowego „sekretariatu” COIU „S”. Nie tylko profesorowie Wolter, Waltoś, Kopff, Pańko czy Włodyka nie wyobrażali sobie mojej nieobecności na posiedzeniach zespołów jako „zlecniodawcy” prac legislacyjnych. W kluczowych kwestiach o charakterze wyboru kierunku politycznych rozwiązań byłem proszony o wypowiedzenie się o duchu praw w imieniu „S”, określenie kierunku prac. Zawsze apelowałem o prace wedle najlepszej wiedzy i woli autorów, a w całym postępowaniu sam kierowałem się zasadą wrytą na najstarszym, ponadsześćsetletnim gmachu uniwersyteckim: *plus ratio quam vis*. Od samego początku, tworząc COIU „S”, najbliżej współpracowałem z kolegami sędziami oraz mec. dr. Andrzejem Rozmarynowiczem, który był przez wiele lat oficerem AK, doradcą prawnym kard. Karola Wojtyły, wiceprzewodniczącym SRL, a od połowy 1981 roku również z prof. Stefanem Grzybowskim, przewodniczącym SRL.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

No i efekty tej pracy pozytywistycznej, czyli te wszystkie projekty, poszły do szuflad.

Tak, gdy ogłoszony został stan wojenny, to te nasze projekty trafiły do szuflad, ale nie tylko szuflad ich autorów. Bo one trafiły też w wiele miejsc, nie tylko na uczelnie, gdzie były potem przedmiotem dyskusji i dalszych analiz i prac naukowych. Ostatnie nasze około stustronicowe wydawnictwo, zawierające prace kilkunastu naukowców o zbudowaniu modelu szeroko rozumianej ochrony praw konsumentów, tuż po wydrukowaniu, ale jeszcze przed oprawieniem, zostało przemielone w drukarni na polecenie władz stanu wojennego. Szczęśliwie autorzy zachowali maszynopisy i opublikowali je z ponaddziesięcioletnim opóźnieniem w III RP.

Kiedy można było ponownie sięgnąć do tych szuflad? Po Okrągłym Stole?

Nawet wcześniej, bo już w 1988 roku wznowiliśmy nasze prace, gdy już było jasne, że tamten system się wali. Organizowaliśmy znowu spotkania w sprawie tych projektów, głównie w Uniwersytecie Jagiellońskim. W każdym razie materiały nasze były pomocne przy Okrągłym Stole. A potem elastycznie reagowaliśmy na konieczne i pilne potrzeby budowy zrębów nowej III RP. Na przykład zwróciłem się do

Wznowiliśmy nasze prace, gdy już było jasne, że tamten system się wali.

prof. Jana Widackiego o kierowanie zespołem ds. ustawy o policji, dla przeszkolenia milicji w policję. Równolegle prowadziliśmy jeszcze bardziej skry-

wane prace nad ustawą likwidującą zniechwaloną tajną policję – Służbę Bezpieczeństwa. W jej miejsce zaproponowałem powołanie nowej służby specjalnej o nazwie Urząd Ochrony Państwa, wychodząc z założenia, że Niemcy mają Urząd Ochrony Konstytucji, ale nasza konstytucja wymagała radykalnej zmiany ustroju, a ochrony wymagało państwo – budowana III RP. Projekt prekursorskiej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przygotowali autorsko profesorowie UW Marek Safian i Andrzej Rzepliński, późniejsi prezesi TK; w ten sposób powstała późniejsza nowa instytucja konstytucyjna, a pierwszym prezesem KRS został krakowski sędzia Włodzimierz Olszewski, z którym byliśmy w KKK „S” PWS. A nad potrzebną ustawą o zgromadzeniach, oczywiście wolnych, pracowali m.in. profesorowie Irena Lipowicz, obecnie rzecznik praw obywatelskich, i Stanisław Biernat, wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego.

Po wyborach 4 czerwca 1989 roku pilne było kontynuowanie naszych prac nad samorządem terytorialnym i wówczas poprosiłem nowego eksperta



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

doc. Michała Kuleszę z UW o przygotowanie na posiedzenie Społecznej Rady Legislacyjnej założeń projektu ustawy o samorządzie gminnym. Po tych wyborach w parlamencie znaleźli się ważni członkowie SRL. Członkami Społecznej Rady Legislacyjnej byli m.in. marszałkowie Senatu i Sejmu Andrzej Stelmachowski, Andrzej Wielowieyski i Wiesław Chrzanowski. Jesienią 1989 roku doc. Michał Kulesza prezentował na posiedzeniu SRL w Collegium Maius UJ założenia społecznego projektu ustawy o samorządzie gminnym. Później prace te prowadził w Senacie, jako przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego, Jerzy Stępień, a prof. Jerzy Regulski był pełnomocnikiem rządu Tadeusza Mazowieckiego. Po wyborach w Senacie powstała Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, do której trafiały wszystkie nasze projekty. Jej przewodniczącym został prof. Tadeusz Zieliński, a wiceprzewodniczącym mec. dr Andrzej Rozmarynowicz, wiceprzewodniczący SRL, z którym bardzo blisko współpracowałem przez cały stan wojenny, nie tylko w związku z licznymi obronami w procesach politycznych. COIU „S” było zespołem ekspertów solidarnościowego Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego oraz Senatu. W Radzie Legislacyjnej przy premierze znalazło się wiele osób z naszej SRL i COIU „S”. Ale ja byłem zwolennikiem trochę innego modelu prac legislacyjnych w tym pierwszym okresie przemian demokratycznych.

Jakiego?

W ramach naszego Centrum na czele z profesorami Andrzejem Mączyńskim, który był wiceprezesem TK, i Sylwestrem Wójcikiem, byłym prorektorem UJ, opracowaliśmy projekt ustawy o powołaniu komisji kodyfikacyjnych, których zadaniem byłoby przygotowywanie najważniejszych projektów ustaw. Szybkie i sprawne ich uchwalenie było konieczne dla szybkiej transformacji ustrojowej. Ja potem nawet wniosłem do Sejmu projekt w tej sprawie, gdy byłem posłem pierwszej kadencji. To było wzorowane na rozwiązaniu przedwojennym, z tą tylko różnicą, że w tamtym czasie takie ustawy były ustanawiane w formie dekretów prezydenta. Teraz to było niemożliwe, więc ustawy uchwalałyby Sejm i Senat, ale cała przygotowawcza praca merytoryczna i legislacyjna byłaby prowadzona w takiej komisji kodyfikacyjnej.

Pomysł nie chwycił?

Nie, zwyciężył taki model procedowania w Sejmie, jaki znamy także obecnie. Szkoda, bo jakaś przyspieszona droga wydawania niezbędnych aktów prawnych pozwoliłaby na szybsze przeprowadzenie tej koniecznej przemiany ustrojowej. My wzorowaliśmy się na przykładach z okresu



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

międzywojennego, gdy dla opracowania ważnej dla młodego państwa regulacji powoływano zespół i komisję kodyfikacyjną z jakimś autorytetem na czele, który miał przygotować projekt według swej najlepszej wiedzy i najlepszych wzorów zagranicznych. A po nadaniu tej regulacji statusu ustawy dekretem Prezydenta RP przyjmowano zasadę, że przez jakiś czas nie będzie ona nowelizowana. A teraz widzimy, jak nawet systemowe, najbardziej stabilne ustawy – kodeksy – są zmieniane po kilka, nawet kilkanaście razy w roku. Dla mnie to jest skandaliczne. No i nam się marzył taki model pracy dla najważniejszych projektów potrzebnych dla budowy demokracji i praworządności w Polsce. To byłaby droga nie tylko do szybszej legislacji, ale też do opracowania spójnych regulacji, bazujących także na naszych projektach, bez narażania ich na rozważanie czy wręcz psucie w Sejmie. Podobnie wówczas prezydent Lech Wałęsa chciał uzyskać prawo rządzenia i wydawania dekretów, na co tym bardziej nie było zgody, jak i na model ustrojowy paraprezydencyjny. My zmierzaliśmy do modelu parakanclerskiego i zakładaliśmy wprowadzenie szerokich zmian kilkoma ustawami rangi generalnej, trochę w sposób rewolucyjny, ale w ramach legalnych procedur. Jednak ten pomysł nie znalazł uznania, ponieważ Sejm chciał procedować nad wszystkimi projektami. Był to czas burzy i naporu, w którym wszyscy dosłownie zachłysłnieliśmy się demokracją – władzą ludu i ważną rolą większości parlamentarnej. Ale nasze projekty, stworzone w ramach Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarność”, były w tych sejmowych pracach wykorzystywane. Czasem były uchwalane z kilkuletnim opóźnieniem, jak w przypadku opracowanego przez Stefana Płażka i prof. Mieczysława Sawczuka z UMCS w Lublinie naszego społecznego projektu o Prokuraturze Generalnej, strzegącej Skarbu Państwa. Projekt ten formalnie złożyłem jako posełski w I kadencji, zbierając podpisy 15 posłów.

Ten pomysł z komisją kodyfikacyjną dwadzieścia parę lat temu nie spodobał się, ale potem został on częściowo wykorzystany. Były powoływane i obecnie działają komisje kodyfikacyjne dla prawa karnego cywilnego, potem dla prawa budowlanego, niedawno dla ordynacji podatkowej. Podobnie jak w tym przywoływanym przez pana modelu przedwojennym, w ich składzie zasiadają prawdziwe autorytety prawnicze z danej dziedziny, które mają przygotować nowy kodeks albo dużą nowelizację istniejącego. I także powstaje autorskie, kompletne dzieło, które potem trafia do Sejmu, po czym bywa, że autorzy projektu przestają się do niego przyznawać.

Rzeczywiście, można to trochę porównywać do tamtej naszej idei, ale to nie jest ten model. No i takie przewracanie przez posłów kompletnego projektu



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

nie jest najlepszą drogą do dobrego prawa. Ale z drugiej strony nie można parlamentowi odmówić prawa do uchwalania takich ustaw, jakie uważa za właściwe. Obecny stan naszego państwa i model rządzenia nim jest wypadkową wielu czynników. Budowali je solidarnościowi rewolucjoniści, m.in. użądleni heglowską ideą, dynamiczni ludzie, żądni wolności i kontaktów ze światem, którzy nową gospodarkę tworzyli, handlując na łózkach polowych. No i stworzyliśmy taką nową Polskę, jaką umieliśmy. Akurat nie najgorszą i cały świat uznał „Solidarność” za fenomen XX wieku. Bez wystrzału, pokojowo doprowadziliśmy do upadku najpotężniejszego zmilitaryzowanego bloku państw komunistycznych, a wielu poważnych komentatorów na świecie uznaje naszą transformację za majstersztyk. Ale jeśli w Sejmie tradycyjnie mamy tylko około 60 prawników, to trudno się dziwić, że akurat standardów legislacyjnych na najwyższym poziomie nie udało nam się stworzyć. Ja prawie dwadzieścia pięć lat temu pytałem z sejmowej mównicy, czy można sobie wyobrazić kopalnię, w której na 460 pracowników byłoby tylko 60 górników, albo w hucie tylko 60 hutników. A w fabryce ustaw, którą przecież jest Sejm, tak właśnie jest. Albo pytałem, czy to jest normalne, że wśród obsługującego tę fabrykę ustaw tysiąca pracowników kancelarii było tylko około 20 legislatorów, którzy mieli pomagać posłom w przygotowywaniu ustaw. Czy w takich warunkach może powstać dobry produkt prawny? Dobre prawo, stanowienie prawa to jedno z najważniejszych spraw w demokratycznym państwie prawa. Należy wrócić do pomysłu uchwalenia ustawy o stanowieniu prawa, której projekt opracował prof. Zygmunt Ziemiński z Uniwersytetu Poznańskiego, kilkadziesiąt lat temu zaaprobowany co do zasady przez Społeczną Radę Legislacyjną COIU „S”.

Jeśli w Sejmie tradycyjnie mamy tylko około 60 prawników, to trudno się dziwić, że akurat standardów legislacyjnych na najwyższym poziomie nie udało nam się stworzyć.

Teraz tych legislatorów jest więcej, ale czy to już jest dobry standard?

Po tych moich awanturach podwojono ten zespół, potem jeszcze go trochę powiększono, ale to nadal nie jest odpowiednia proporcja najważniejszych pomocników parlamentarzystów w Kancelarii Sejmu.

No i problem, czy ustawy piszą zawodowi legislatorzy, a politycy tylko wyznaczają kierunek i ostatecznie uchwalają, jest nadal otwarty.

Bywa, że i lobbyści do tego się włączają.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

No i każdy coś tam dopisuje, ten dołoży przecinek, inny wymieni jakiś wyraz, bo wydaje się lepszy od poprzedniego. I w końcu powstaje często coś innego, niż pierwotnie planowano.

Albo przecinek został źle postawiony i budżet państwa ponosi z tego powodu straty. Był kiedyś taki przypadek, kiedy straty po tego typu zmianie szacowano na trzy miliardy złotych.

I tu powraca pytanie o właściwy model legislacji. Czyli kto ma pisać ustawy. Czy udało się na nie odpowiedzieć wtedy, gdy rodziła się idea utworzenia czegoś na wzór obecnego Rządowego Centrum Legislacji?

Największa odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na rządzie, do którego obowiązków należy także proponowanie zmian w prawie. Rząd natomiast jest emanacją większości parlamentarnej, która wygrała wybory z pewnym programem. No i rząd powinien na tej bazie wiedzieć, jakie zmiany są oczekiwane i potrzebne.

I na tym poziomie politycznym jest pytanie o to, co należy zrobić. A na poziomie legislacyjnym pytanie brzmi: jak to przełożyć na język ustawy, która będzie dobrym prawem. Żeby wymagany cel osiągnąć w zgodzie z konstytucją, z umowami międzynarodowymi, nie psując przy tym innych praw, nie wywołując jakichś kolizji.

Oczywiście, i rząd ma do tego środki i aparat wykonawczy. Ma albo powinien mieć. Jeżeli tylko z powodu „wąskiego gardła” w RCL konieczne dobre zmiany prawa są opóźnione o rok, dwa lub trzy, to jest to dyskwalifikujące dla państwa i z oczywistą szkodą dla kilkudziesięciu milionów obywateli, a także jest to złamanie umowy społecznej zawartej w czasie wyborów parlamentarnych między zwycięskim ugrupowaniem z jego programem wyborczym a obywatelami.

Był ten aparat, gdy pan pracował w kancelarii premiera?

Jakiś był. Ale dla mnie, kogoś, kto miał za sobą stworzenie zupełnie społecznie takiego ośrodka, w którym opracowaliśmy kilkadziesiąt projektów ważnych ustaw, gdzie pracowaliśmy po amatorsku, bez honorariów, nawet bez możliwości zwrotu kosztów podróży, było to ciągle szukanie właściwego wzorca.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Ale za to pracowaliście w COIU „S” w gronie fachowców.

Tak, fachowców tam mieliśmy doskonałych. Natomiast gdy zostałem w 1997 roku sekretarzem stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i sekretarzem Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, to też trafiłem w wir bardzo intensywnej pracy legislacyjnej. Bo to były te słynne cztery reformy Buzka, które trzeba było legislacyjnie przygotować i obrobić. Uczestniczyłem we wszystkich posiedzeniach rządu i widziałem całą mizериę tej pracy, chociaż przyznaję, że miałem dwudziestoosobowy departament do pomocy. Nieżyjący już prof. Michał Kulesza, który też był sekretarzem stanu w KPRM, na początku miał dwie osoby do pomocy, a po roku raptem kilka osób więcej już do promowania reformy samorządowej. Wojciech Maksymowicz, który jako minister zdrowia przygotowywał projekt wielkiej reformy ochrony zdrowia, miał kilka osób i nie mógł dostać dodatkowych etatów, bo koszty liczącej kilkaset tysięcy urzędników administracji stale były duszone pod hasłem taniego państwa, a budżet dla KPRM i resortów przygotował poprzedni rząd i parlament. A co to za zespół dla przygotowania bloku fundamentalnych ustaw o powoływanych kasach chorych? W skali zasobnego państwa to paradoks zdecydowanie większy od tego, gdy np. biednej rodziny nie stać na zakup energooszczędnych żarówek, bo są droższe od zwykłych, a tymczasem te droższe spłacają się po kilku miesiącach użytkowania. Pamiętam, że były wielkie problemy ze znalezieniem dla niego dodatkowych kilkunastu etatów. Na kolejnych posiedzeniach Rady Ministrów on relacjonował postęp prac i za każdym razem przypominał, że ma do tego bodaj tylko sześciu pracowników. Dołożono mu w końcu może jeszcze cztery etaty, ale to wciąż było mało, jak na skalę tego przedsięwzięcia. Zmierzam do tego, że przygotowując tak wielkie reformy, decentralizujące państwo i mające gruntownie zmienić wiele dziedzin życia społecznego, do tego intensywnie już przygotowując się do wstąpienia do Unii Europejskiej, robiliśmy to wszystko bez odpowiedniego aparatu prawniczego. I w tej sytuacji, mając w pamięci moje doświadczenia z okresu pracy w Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, doszedłem do przekonania, że to trzeba profesjonalizować, sformalizować i zinstytucjonalizować. COIU „S” było społecznym prototypem RCL. Zaproponowałem więc utworzenie Rządowego Centrum Legislacji.

Spodobał się ten pomysł?

Nie tak od razu. Musiałem trochę koło tego pochodzić. O wsparcie w tych zabiegach poprosiłem między innymi Andrzeja Zolla, który wtedy był



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



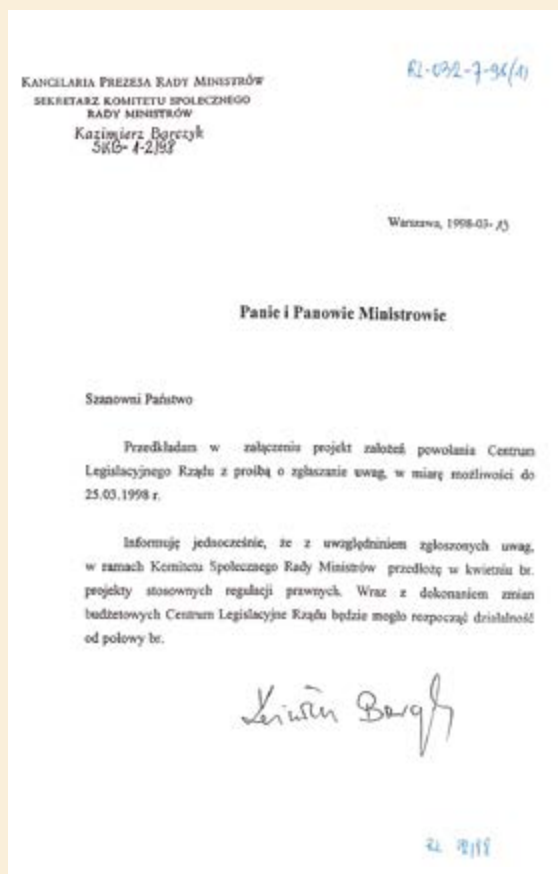
Poprzedni



Następny

szefem Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, a z którym wcześniej współpracowałem w Centrum, a jeszcze wcześniej byłem też jego studentem.

Jakie było wtedy założenie co do roli tej instytucji? Miała tam powstawać cała rządowa legislacja czy chodziło tylko o stworzenie struktury koordynującej prace resortów w tym zakresie?



Pismo sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Kazimierza Barczyńskiego, informujące o rozpoczęciu prac zmierzających do stworzenia Rządowego Centrum Legislacji

W pierwszym rządzie miał to być samoistny ośrodek. Moja koncepcja była taka, i to podpisywałem premierowi, że w demokratycznym państwie prawa, gdzie nie ma już miejsca na prawo powielaczone, gdy akty prawne trzeba przygotowywać według pewnej procedury, rząd tak dużego państwa musi mieć do tego odpowiednie instrumenty. Przy takim usytuowaniu rządu i jego szefa, jakie przewiduje nasza konstytucja, głównym ośrodkiem zobowiązanym do przygotowywania projektów nowych aktów prawnych jest premier i jego kancelaria. W tej sytuacji powinien on mieć trzy ważne instrumenty, poza większością w Sejmie, oczywiście. Pierwszy to odpowiednio duże Rządowe Centrum Legislacji. Gdy w administracji publicznej, rządowej i samorządowej pracują setki tysięcy urzędników, to urząd fizyczny i ilościowy departamentów prawnych w ministerstwach oraz niewielki departament prawny w kancelarii premiera były wobec istniejących wyzwań czymś takim jak wyjście z dzidą na mamuty.

A przecież polityka to skuteczne rozwiązywanie problemów, stosownie do czasów, warunków, sytuacji. A wtedy pracowaliśmy w dość prymitywnych warunkach.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

No i jak pan projektował ten organ, który miał zapewnić profesjonalną pracę legislacyjną?

Zakładałem, że premier i rząd powinien mieć co najmniej pięćsetosobowe Rządowe Centrum Legislacji; to powinna być prawa ręka premiera (*brachium regale*), przy postępującej radykalnej jurydyzacji życia we wszystkich dziedzinach, zarówno na świecie, jak i w Polsce.

To z rozmachem chciał pan to zorganizować.

Tak, ale wtedy pisałem o 300 osobach, bo tyle liczyła taka instytucja w Holandii, na której trochę się wzorowaliśmy. W tym miało być 90 legislatorów – 30 wiodących, doświadczonych, i 60 pomocników. Tak trochę skromniej do tego podchodziłem na początek, żeby mnie nie wysmiano. Drugim elementem tej koncepcji merytorycznego wsparcia centrum państwa miało być Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Było coś takiego przez pewien czas.

Tak, była taka instytucja w rządzie Jerzego Buzka. Kierował nią minister Jerzy Kropiwnicki. Potem działała jeszcze w czasach rządu Leszka Millera, i została zlikwidowana. Ja uważałem, że taka instytucja, zatrudniająca liczną grupę fachowców – mój projekt przewidywał też 500 etatów – jest potrzebna do monitorowania najważniejszych problemów państwa i przedstawiania różnych propozycji programowych, z wykorzystaniem najlepszych rozwiązań w świecie. Tam powinny m.in. powstawać wariantowe merytoryczne propozycje wstępnych rozwiązań kierunkowych zmian w głównych dziedzinach funkcjonowania państwa. Bo niestety nie można liczyć na przemyślane, dopracowane projekty ustaw przygotowanych przez ugrupowanie opozycyjne lub rządzące. 15 lat temu uczestniczyłem w pracach komisji sejmowej przygotowującej finansowanie z budżetu partii politycznych uzyskujących dobre wyniki w wyborach parlamentarnych. Mocno wotowałem za przyznaniem tych pieniędzy w dużej części na instytuty programowe partii, przygotowujące programy wyborcze i przynajmniej założenia nowelizacji ustaw. Niestety, wobec miękkich zapisów w tej ustawie partie tego nie robią, przeznaczając przewidzianą na ten cel część pieniędzy na codzienne potrzeby aparatu partyjnego. RCSS i RCL w tej sprawie powinny być remedium na szkodliwe dla państwa i obywateli braki reform, indolencje, lenistwo nie tylko w tak ważnej dziedzinie jak ochrona zdrowia. Taki rządowy think tank. W różnych okresach prowadzone były potrzebne prace, jak choćby przygotowany pod



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

kierownictwem ministra Michała Boniego raport Polska 2030. Mnie jednak chodziło o instytucję, która stale i systematycznie prowadziłaby takie analizy, opracowania i programy dla premiera i rządu. A trzecim elementem tego systemu miało być Centrum Informacyjne Rządu, także pięćsetosobowe, bo takie właśnie miał wtedy kanclerz Niemiec dla obsługi demokratycznych struktur państwa.

Jak rozumiem, to miało być coś więcej niż tylko tradycyjne biuro prasowe do kontaktów z mediami.

Tak, ta struktura miałaby także monitorować media, różne debaty społeczne, zbierać opinie na ważne z punktu widzenia rządzenia państwem sprawy. Żeby wiedzieć, jakie są reakcje ludzi, co jest krytykowane, czego ludzie oczekują. Oczywiście, że rząd musi mieć możliwość informowania o swojej pracy i o planach działania, i to robią tradycyjne biura prasowe. Mnie natomiast chodziło o stworzenie zespołu ludzi m.in. monitorujących sytuację, by rząd nie czekał, aż wybuchną jakieś strajki czy inne protesty. Także by wiedzieć, jak jest realizowana jego polityka i jak należy jej bronić, także przed silnymi grupami interesów krajowych i zagranicznych, korporacji, uprzywilejowanych środowisk, pasożytujących na współobywatelach i niepozwalających na reformowanie państwa, naruszających dobro wspólne, a także rację stanu. W rozwiniętym, zdecentralizowanym demokratycznym państwie prawa z gospodarką rynkową, z rozwiązaniami prawnymi i ekonomicznymi w większości określonymi przez UE rząd ma obiektywnie coraz słabsze instrumenty oddziaływania w sprawach. Dlatego tym bardziej ważnymi instrumentami dla rządu są dobre programy, legislacja, analizy, informacja, czyli kluczowe zagadnienia dla zagwarantowania możliwości realizacji odpowiedzialności państwa za zagwarantowane w konstytucji zobowiązania państwa wobec obywateli oraz wyzwań i zagrożeń ze świata zewnętrznego.

A na jaki grunt trafiła ta idea Rządowego Centrum Legislacji? Premier to „kupił”?

Życzliwie do tego podszedł. Ja miałem dość dobrą pozycję do promowania tego projektu, bo byłem też sekretarzem Zarządu Krajowego Ruchu Społecznego AWS, którego szefem był Jerzy Buzek. A ponieważ spotykaliśmy się w tym gronie co tydzień, to miałem też dodatkową możliwość przedstawiania szefowi rządu projektów, które uważałem za ważne. A w przypadku tego pomysłu wspierał mnie też wspomniany Andrzej Zoll. No i machina ruszyła.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



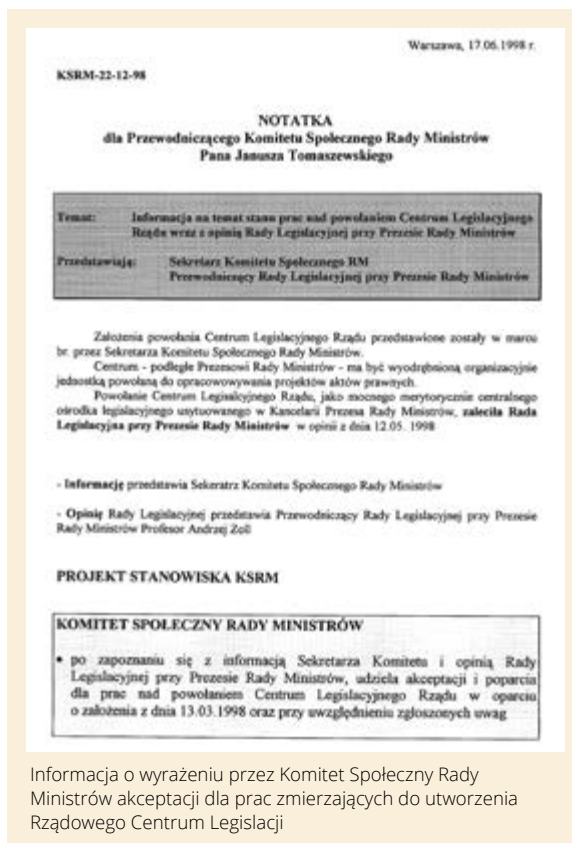
Następny

A ministrowie byli za? Bo ja widziałem takie korespondencje, w których niektórzy z szefów resortów krytykowali ten pomysł. Wynikało z tych wystąpień, że obawiali się osłabienia swoich pozycji w tej dziedzinie.

Rzeczywiście były takie opinie. Ale one przynajmniej częściowo wynikały z tego kontekstu, jakim był proces decentralizowania państwa. Bo przecież te duże reformy rządu Jerzego Buzka łamały system skrajnie scentralizowanego państwa i Polski resortowej, w której każda dziedzina życia publicznego podlegała władzy określonego ministra. A te reformy prowadziły do tego, że prawie połowa kompetencji centralnej władzy, własności i pieniędzy publicznych przechodziła do samorządów regionalnych i lokalnych bądź innych niezależnych instytucji. Jak choćby finansowanie ochrony zdrowia do kas chorych, które w tym pierwszym wariancie, aż do zburzenia go przez ministra zdrowia Mariusza Łapińskiego, miały bardzo dużą autonomię w stosunku do władz państwowych. Podobnie było z otwartymi funduszami emerytalnymi. Pamiętam z rozmów z Krzysztofem Janikiem, z którym znaleźliśmy się ze studiów, jakim szokiem dla niego i rządu SLD było, gdy po przejęciu władzy po rządzie AWS zorientowali się, jak bardzo zmniejszała się sfera decyzyjna władzy centralnej. Na etapie przygotowywania tych reform wyjmowanie kawałków władzy z resortów wzbudzało opory, które trzeba było przełamywać, bo resorty chciały swoje imperium władzy utrzymać. I dlatego też byli przeciwko tworzeniu Rządowego Centrum Legislacji.

Bo obawiali się, że ta technologia przygotowywania prawa jeszcze bardziej będzie ograniczać ich władzę?

Tak, to też było odbierane jako jeden z elementów demontażu Polski resortowej. Co gorsze, takie opinie były prezentowane w sytuacji, gdy większość



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

ministerstw miała dość słabe służby prawne. Departamenty prawne były skarlałe, zwykle kilku-, czasem kilkunastoosobowe, oni nawet w swoich zakresach odpowiedzialności nie byli w stanie przygotowywać potrzebnych projektów. Jedynym plusem było to, że ci prawnicy mieli doświadczenie branżowe. A ja chciałem, żeby było samoistne centrum legislacyjne, do którego zadań należałaby też koordynacja pracy departamentów prawnych w ministerstwach. Także po to, by wykorzystywać ich merytoryczne kompetencje branżowe. A Andrzej Zoll dołożył jeszcze do tego taki element, że powinny powstać filie czy ekspozytury tego centrum przy ważniejszych uczelniach. To było nawiązanie do naszych doświadczeń z pracy w Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”, by wykorzystywać do prac legislacyjnych, ale także do ekspertyz i opiniowania, wiedzę i doświadczenie pracowników wydziałów prawa. Ale to jakoś nie zaskoczyło.

A jak pan widział wtedy ten dylemat, który występuje do dziś, że gdy pojawia się potrzeba przygotowania projektu dotyczącego określonej dziedziny – zdrowia, dróg, wojska, policji, środowiska – to czy i na ile powinien on powstawać w odpowiednim resorcie, a na ile w takiej centralnej strukturze, jaką obecnie jest Rządowe Centrum Legislacji?

Żałożenie było takie, że przeważać powinny prace prowadzone w RCL. Wtedy nam szczególnie wydawało się to uzasadnione ze względu na te wielkie reformy, które właśnie były przygotowywane.

No tak, dla wielkich reform, szczególnie obejmujących różne działy administracji publicznej, to da się uzasadnić. A co ze zwykłymi projektami, bieżącymi zmianami?

Zakładaliśmy, że departamenty prawne w ministerstwach powinny zostać i być mocne. Bo są potrzebne choćby do wewnętrznej obsługi prawnej. No i przewidywaliśmy, że w ministerstwach powinny powstawać założenia projektów ustaw. A potem praca legislacyjna powinna mieć miejsce w rządowym centrum. I taki model już od jakiegoś czasu obowiązuje, a w każdym razie chyba dominuje. Ważne, że wreszcie rząd przyjmuje założenia merytoryczne nowelizacji opracowane w danym resorcie, odpowiadające programowi wyborczemu większości parlamentarnej.

I wtedy gdzie je kieruje z poleceniem przygotowania kompletnego projektu? Do tego resortu czy do RCL?

Może być tak i tak. To zależy od sytuacji. Jakieś drobniejsze sprawy, projekty mniejszych zmian, mogą być przygotowywane w ministerstwie,

szczególnie gdy ma ono odpowiedni aparat, jak na przykład Ministerstwo Sprawiedliwości, ale gdy dany resort nie jest w stanie temu podołać, to wtedy oczywiście pracę nad projektem powinno podjąć Rządowe Centrum Legislacji. RCL powinno mieć również wyraźnie zwiększone kompetencje i możliwości dla obiektywnego monitorowania projektów resortowych, także dla uniknięcia drobnych, byle jakich, częściowych częstych nowelizacji składających się na galopującą inflację nowelizacji przepisów – niepotrzebną, szkodliwą dla państwa, obywateli, a także prawników. W tym modelu każde ministerstwo może zgłaszać swoje uwagi i wносить elementy niezbędnej wiedzy specjalistycznej. Natomiast akty wykonawcze, jeśli takie mają być dołączone do projektu ustawy, powinny powstawać w danym ministerstwie.

W oparciu o taki model może być i mniej lub bardziej konsekwentnie jest realizowany proces legislacyjny w strukturach rządu. Ale gdy Rada Ministrów już zaakceptuje tak przygotowany projekt ustawy, to on trafia do Sejmu. I co wtedy? On powinien tam być uchwalony lub odrzucony, czy rolą parlamentarzystów jest przerabianie tego projektu? Mówiąc obrazowo, posłowie i senatorowie mówią tak lub nie, czy piszą ustawę?

To nie jest dobry model procedowania, ale taka jest w Polsce tradycja i tak jest, że projekt w parlamencie jest jeszcze raz opracowywany. Rząd i jego służby legislacyjne mają natomiast wpływ na to, by do Sejmu trafiały projekty możliwie najlepsze merytorycznie i legislacyjnie.

Jeśli projekt merytorycznie jest dobry, czyli zgodny z celami większości parlamentarnej, to ta większość mówi tak i uchwała, jeśli niezgodny, to odrzuca. Ale posłowie na tym nie kończą, ingerują też w warstwę legislacyjną projektu, zmieniają w nim wyrazy, przedstawiają przecinki.

Nie podoba mi się to. Można oczywiście zakładać, że im lepiej legislacyjnie projekty będą dopracowane, tym mniej będzie tych parlamentarnych ingerencji. Dlatego nie powinno się zanać oszczędzać na kosztach RCL, żeby do Sejmu trafiały tylko dobre projekty. A z drugiej strony posłom i senatorom nie można zabronić ingerowania w treść uchwalanych aktów prawnych. Jest taka tradycja i mają do tego prawo. To oni są władzą ustawodawczą, a więc oni decydują o kształcie uchwalanych ustaw. Inną sprawą jest, czy są w stanie robić to dobrze. Jeśli nadal w Sejmie zasiada najwyżej kilkudziesięciu prawników, a do tego stałą przypadłością naszej legislacji jest nadmiar zmian, to oni zwyczajnie nie są w stanie dokonywać tych poprawek solidnie i kompetentnie. A tym bardziej gdy biura legislacyjne Sejmu i Senatu nie są na tyle rozwinięte, by efektywnie wspierać parlamentarzystów w tej pracy,



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

oczywiście bez wpływania na decyzje, ale z przestrzeganiem przed błędami. Czasem wręcz w sprawie jakiegoś złożonego problemu powinno zbierać się coś w rodzaju prawniczego konsylium. Żeby nie wypuszczać złego prawa. To jest ogromna odpowiedzialność, bo potem my wszyscy ponosimy skutki wynikające ze stosowania takich przepisów, sądy prowadzą co roku kilka-

następnie milionów spraw – sporów, często powstających lub przeciągających się z powodu złego merytorycznie prawa, w tym złych zapisów legislacyjnych.

Zgoda, porządna pomoc legislacyjna dla polityków decydujących o kształcie prawa, czy to na etapie rządowym, czy parlamentarnym, jest bardzo potrzebna. Tylko co robić, gdy ci politycy lekceważą sugestie tych fachowców? Przypominając, kto tu jest władzą.

A to jest jeszcze kolejny czynnik, jakim jest kultura polityczna. Ale faktem też jest, że ci ludzie mają formalnie powiększony mandat władzy, ale wynikający z pochodzenia ze społecznego wyboru – są prawodawcami. Oni rzeczywiście są władzą. Ale muszą mieć partnerską, łatwo dostępną, profesjonalną pomoc legislatorów. Oglądałem ostatnio świetny film „Bogowie” o transplantologach serc na czele z prof. Zbigniewem Religą, z którym współpracowałem podczas referendum w sprawie

przystąpienia Polski do UE. Trawestując tytuł filmu, więcej „boskości” mają w świeckim świecie prawodawcy z legislatorami i innymi pomocnikami. W tym kluczowym dziele funkcjonowania sprawnego, bezpiecznego i przyjaznego państwa. Dla chrześcijan Bóg jest stwórcą świata, prawodawcą i sędzią sprawiedliwym. W życiu świeckim, w demokracji, ograniczonym kreatorem jest władza ustawodawcza, ale w części i władza wykonawcza



Opinia Jana Szyszko, ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa, w sprawie projektu utworzenia Rządowego Centrum Legislacji



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

jest prawodawcą, a sądy stosują prawo i wymierzają sprawiedliwość. To władza stanowiąca prawo w demokracji ma bardzo wysoką „boską” rangę prawodawcy.

I mogą robić, co chcą, nawet psując prawo?

No cóż, taka jest hierarchia spraw w demokratycznym państwie prawa. Jak ktoś przedstawia opinię prawną, to jest to tylko sugestia. Decydent może jej posłuchać lub nie. Jak jest głupi, to nie posłucha. A jak jest mądry, to nawet z nie najlepszej opinii wyłowi coś sensownego, co da się wykorzystać dla poprawienia procedowanego projektu. To jest też kwestia, jaką mamy klasę prawników i jaką klasę polityczną. Ale też można na to wprowadzić pewne rozwiązania instytucjonalne. Na przykład obowiązek zwoływania czegoś w rodzaju wspomnianego konsylium prawniczego przy większych wątpliwościach. Pewne rzeczy już wprowadzono, jak ograniczenie możliwości wnoszenia poprawek przez pojedynczych posłów. Podnoszenie bariery w tym zakresie może pozytywnie wpływać na jakość i spójność uchwalanych przepisów. Podobne mechanizmy, takiej zwiększonej kontroli, przydałyby się także przy projektach poselskich. Marszałek Sejmu powinien mieć rozbudowaną specjalistyczną komórkę, która pomagałaby posłom poprawiać ich projekty, ale zarazem dokonywałaby oceny pod względem ich poprawności legislacyjnej i zgodności z konstytucją. Może przydałby się też mechanizm pozwalający na odłożenie w czasie trzeciego czytania, gdy projekt jest niedopracowany albo gdy na skutek licznych ingerencji jego wewnętrzna spójność została naruszona. Takie bezpieczniki w różnych miejscach procesu legislacyjnego mogłyby pozytywnie wpływać na jakość stanowionego prawa. No i tak generalnie przydałby się porządny audyt naszego procesu legislacyjnego, żeby ocenić, gdzie są zagrożenia i krytyczne punkty. Marszałkowie Sejmu i Senatu, także Konwent Seniorów, muszą nad tym czuwać, no i mieć świadomość, że to jest bardzo ważne, priorytetowe, że stanowienie dobrego prawa jest najważniejsze. Owszem, Sejm i Senat to miejsca politycznej debaty, ale przede wszystkim fabryka ustaw. Chodzi więc o to, by debata nie dominowała nad tym obowiązkiem parlamentu, jakim jest stanowienie dobrego prawa.

Sądzi pan, że przydałby się też jakiś zewnętrzny audyt legislacji ze strony niezależnej instytucji, która oceniałaby jakość stanowionego prawa?

Jestem o tym przekonany. Doraźnie to mogą zrobić na zlecenie rządu, w szerszym czy węższym zakresie, wyspecjalizowane instytuty lub firmy audytorskie, analizując najlepsze doświadczenia w danej dziedzinie. Ale



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

sądzę, że Najwyższa Izba Kontroli mogłaby to robić stale, jako profesjonalna instytucja państwa z wysoko kwalifikowaną kilkutyśieczną kadram, po dołączeniu w ustawie o NIK do czterech zasad kontroli piątej, czyli oceny jakości prawa. Chodziłoby oczywiście o istotne ułomności, wady, złe zapisy, braki w obowiązującym prawie, stwierdzone podczas kontroli.

Czy NIK nie wchodziłaby w ten sposób w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego? Bo przecież Trybunał jest organem powołanym do kontroli obowiązującego prawa.

Nie widziałbym tu kolizji. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny sprawdza tylko zgodność aktów prawnych niższego rzędu z konstytucją, a po drugie, robi to tylko wtedy, gdy wpłynie do niego taki wniosek. Według mojej idei NIK w ramach prowadzonych kontroli powinna nie tylko koncentrować się na kontroli stosowania prawa i występować o ukaranie sprawców za sprzeczne z prawem działania, ale gdy zauważy jego istotne wady, powinna to sygnalizować w protokołach pokontrolnych, a kolegium NIK wnioski *de lege ferenda* kierować do premiera, prezydenta, marszałków Sejmu i Senatu. NIK byłaby swoistym „prokuratorem” donoszącym rządowi i wnoszącym o poprawienie prawa w oparciu o legislacyjne wnioski z kontroli. Można też RCL obarczyć tym obowiązkiem, stwarzając tam odpowiedni departament agregujący i analizujący wpływające propozycje zmian w prawie. Ale oczywiście to byłby inny rodzaj audytu, bo prawnicy w RCL mogą przepisy oceniać na bazie swojej wiedzy, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego czy sądów powszechnych, a NIK obserwuje stosowanie prawa w praktyce, rozmawia z jego użytkownikami. Nie zaszkodziłoby też, gdyby z tych dwóch źródeł wychodziły oceny obowiązujących przepisów dla rządu i parlamentu.

W związku ze swoim dawniejszym zaangażowaniem w stworzenie Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” i późniejszą pracą w kancelarii premiera nad projektem stworzenia Rządowego Centrum Legislacji może uważać się pan za współtwórcę modelu procesu legislacyjnego w Polsce. Ale czy można powiedzieć, że mamy taki model? No i czy ma pan satysfakcję z tego, co powstało?

Oczywiście, że mam taką satysfakcję. Największą ze stworzenia tego obywatelskiego centrum legislacyjnego w latach 1980–1981, które działało do 1992 roku. Wtedy powstało wiele naprawdę ważnych i dobrych projektów, które później, już w demokratycznej Polsce, były w dużym stopniu wykorzystywane i stanowiły, co podkreślałem wtedy równie często, program



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

naprawy Rzeczypospolitej. Pracując społecznie w trudnych, czasem wręcz ekstremalnych warunkach, bez środków finansowych, osiągnęliśmy bardzo interesujące rezultaty. Zastosowaliśmy wtedy model pracy adekwatny do czasu i sytuacji, łącząc rolę autorytetów jako autorów merytorycznej treści projektów i zarazem autorów ich legislacyjnych zapisów. Z tego modelu wyprowadziłem też potrzebę budowy solidnej instytucji państwowej, czyli projekt utworzenia Rządowego Centrum Legislacji.

A prawo jest w Polsce wciąż przedmiotem krytyki. Gdy słucha się opinii przedstawicieli różnych grup społecznych, czy biznesu, czy też prawników, to narzekanie na jakość stanowionego prawa jest dość powszechne. Słyszy się nawet, że jest ono coraz gorsze. Jak pan to ocenia teraz, gdy z pozycji twórcy prawa przeszedł pan do grupy jego użytkowników?

Oczywiście, mamy z tym jeszcze wiele problemów. Mam na myśli nadmiar stanowionych przepisów i częste wprowadzanie zmian, niewydawanie aktów wykonawczych w terminie, doraźny charakter wielu rozwiązań ratujących niewydolny system, w tym różnego rodzaju tzw. specustawy. Stoi za tym przyzwyczajenie ustawodawcy do doraźnego i specjalnego regulowania spraw wycinkowo, bez refleksji nad koniecznością zmian systemowych. Specustawy są protezą ratującą niewydolny system, ale jeśli nie mają absolutnie wyjątkowego, czasowego charakteru, są dowodem na wadliwość systemu, na jego nieracjonalność. Myślę, że to jest też część tego naszego polskiego narzekania na wszystko. Ale ja jestem przekonany, że te 25 lat dobrze wykorzystaliśmy. Nawet klasa polityczna na wszystkich poziomach, oczywiście z wyjątkami, zasadniczo sprawdziła się. Bo Polacy w znacznym stopniu sprawdzili się i sposób rządzenia państwem jest tego pochodną. Sprawdziliśmy się, dostosowując się do zasad demokracji i wolnego rynku, także do trudnych warunków przynależności do Unii Europejskiej.

A jakość prawa?

My bardzo zmieniliśmy nasze prawo. Niektóre rzeczy mogą jeszcze budzić wątpliwości, ale nastąpiła generalna zmiana ustroju państwa i systemu prawnego. Przecież w Polsce, jako prekursorzy dokonujący transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej, pokojowej rewolucji politycznej, społecznej i gospodarczej, przeszliśmy od państwa autokratycznego i źle zorganizowanego do stabilnej demokracji i państwa prawa. Świat nas za to chwali i daje za wzór. Na pewno mankamentem jest to, że za dużo jest częściowych, doraźnych i niedoskonałych zmian w prawie. To galopująca inflacja przepisów prawnych. Ale jestem przekonany, że da się nad



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

tym zapanować. Dlatego po przeprowadzaniu procesu decentralizacji i uwolnieniu państwa od „warszawocentryzmu” władza centralna może i powinna skoncentrować się na radykalnej poprawie działania w odniesieniu do ważnych dla rozwoju i bezpieczeństwa państwa kluczowych wyzwań w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.

*** Krzysztof Sobczak** – dziennikarz i publicysta prawny, redaktor naczelny serwisów internetowych Wolters Kluwer Polska. Był m.in. redaktorem naczelnym „Gazety Prawnej”, szefem „Żółtych stron” w „Rzeczpospolitej” i redaktorem działu prawa w „The Wall Street Journal Polska” – dodatku do „Dziennika”. Współautor książek Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później (wraz z prof. Ewą Łętowską) i Państwo prawa jeszcze w budowie (z prof. Andrzejem Zollem). Laureat nagrody advokatury „Złota Waga”.

W wydawnictwie zamierzaliśmy zamieścić wywiady z pomysłodawcą Rządowego Centrum Legislacji oraz ze wszystkimi jego dotychczasowymi prezesami. Brak wywiadu z Panią Jolantą Rusiniak, prezes RCL w latach 2005–2008, wynika z wycofania przez nią zgody na publikację udzielonego wcześniej wywiadu.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział II

Standardy w legislacji są coraz wyższe

Rozmowa z Aleksandrem Proksą,
prezesem Rządowego Centrum Legislacji
w latach 2000–2005



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Krzysztof Sobczak: W czasie gdy przeprowadzamy tę rozmowę, jest akurat dość gorąco wokół RCL w związku ze spóźnioną publikacją ustawy o rajach podatkowych, co według niektórych mediów i polityków miałyby narazić budżet państwa na duże straty. Czy w czasach swojego kierowania RCL też miał pan tego typu przygody?



Aleksander Proksa

Aleksander Proksa: Miałem większe, bo to przecież wtedy miała miejsce znana historia z dopisaniem do projektu ustawy słynnych wyrazów „lub czasopisma”. Tam był prawdziwy problem, a w obecnym przypadku „afera” została nadmiernie rozdmuchana. Jeśli rzeczywiście była taka potrzeba opublikowania ustawy przed końcem września, to wystarczył jeden krótki telefon z resortu, który zaprojektował tę ustawę i ją pilotował w całym procesie legislacyjnym, z prośbą o przesunięcie tego aktu prawnego w kolejce oczekujących na publikację. RCL otrzymuje przecież takie sugestie i je realizuje. To ministerstwo odpowiedzialne za dany dział administracji wie najlepiej, co należy przyspieszyć, a co opublikować dokładnie konkretnego dnia, bo to czasem też jest potrzebne. Tutaj zawiodła komunikacja. Oczywiście, to jest błąd, ale nie popełnia błędów tylko ten,

kto nic nie robi. To nieporozumienie udało się zresztą dość szybko naprawić. A działalność RCL i doświadczenie jego prawników są na pewno bardzo pomocne w rozwiązywaniu takich problemów. Ja obecnie, jako dyrektor departamentu prawnego centrali Narodowego Banku Polskiego, też czasem kieruję takie prośby do RCL, gdy potrzebna jest np. publikacja zarządzenia o emisji banknotów i monet w konkretnym czasie, i nigdy nie spotkałem się z odmową. A gdy byłem szefem RCL, też nigdy nie ignorowałem takich prośb.

Był pan pierwszym prezesem Rządowego Centrum Legislacji. Co pan zastał 15 lat temu, gdy obejmował to stanowisko, to było jakoś zorganizowane?

Sama instytucja była nowa, bo utworzona została z dniem 1 stycznia 2000 roku, ale nie powstawała „w szczerym polu”. Jej trzon tworzyli doświadczeni legislatorzy kancelarii premiera. Ja też nie przyszedłem z zewnątrz, bo od 1993 roku, od rządu Hanny Suchockiej, pracowałem w Urzędzie Rady Ministrów, a później w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, kolejno jako dyrektor biura, a potem departamentu prawnego, który później otrzymał nazwę departamentu legislacyjnego. Od 1993 roku byłem też stałym uczestnikiem posiedzeń rządu (od 1997 roku jako sekretarz Rady Ministrów kolejnych rządów), więc już przez siedem lat przed objęciem kierownictwa RCL zajmowałem się legislacją.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Nie mogło to tak zostać? Przecież w tamtym czasie też powstawało wiele aktów prawnych, ten mechanizm działał.

Oczywiście, że działał. Ale zawsze można działać lepiej, sprawniej i skuteczniej. Pomysł zmierzający do utworzenia specjalnej struktury, o wyższym statusie niż departament, dojrzał wiele lat. Pierwotna nazwa to Centrum Legislacyjne Rządu, ale udało mi się przekonać do jej zmiany na Rządowe Centrum Legislacji.

To istotna różnica, są w tych nazwach odmienne konotacje?

Owszem, akcent na słowo „Centrum” niepotrzebnie sugeruje, że jest to jakieś najważniejsze miejsce, które inicjuje i opracowuje wszystkie rządowe projekty. Moim zdaniem przyjęta ostatecznie nazwa Rządowe Centrum Legislacji trafniej oddaje istotę rzeczy, czyli bardziej usługowy i pomocniczy charakter instytucji, nastawionej wówczas głównie na koordynację i wspieranie ministerstw, bo to one są zobowiązane do proponowania zmian w prawie.

Ale powstało coś więcej niż tylko komórka pomocnicza, usługowa.

Tak, utworzona została rządowa jednostka organizacyjna, samodzielna organizacyjnie i budżetowo, jako dysponent pierwszego stopnia odrębnej części budżetu, a nie z budżetem w ramach kancelarii premiera. Ale koncepcje co do „centralizacji” prac legislacyjnych w ramach rządu były wcześniej odmienne. Na przykład by to minister sprawiedliwości został swoistym ministrem prawa, odpowiedzialnym za legislację.

Pamiętam, była taka koncepcja i ona ma swoich zwolenników do dziś. A może to byłoby lepsze rozwiązanie?

Bogu dziękować, że tak się nie stało. Mamy właśnie 25. ministra sprawiedliwości od 1989 roku.

Fakt, to najbardziej gorący stółek w naszym rządzie. Średni czas kierowania tym resortem to rok. Podczas gdy w RCL mamy trzeciego prezesa w ciągu 15 lat.

No właśnie, to też pokazuje, który wariant jest lepszy z punktu widzenia ciągłości i stabilności prac legislacyjnych oraz tworzenia i utrwalania dobrych standardów. A jeśli chodzi o tę liczbę ministrów sprawiedliwości, to pewnie mamy rekord Europy, a może i świata. Ale istota problemu



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

sprowadza się do tego, czy chodzi nam o pisanie projektów, czy o zarządzanie procesem legislacyjnym. Gdyby to miało być zarządzanie, to pewnie byłoby lepiej, gdyby to robił któryś z ministrów. Z niższej pozycji trudniej jest coś narzucać szefom resortów. Jeśli natomiast traktować rzecz zadaniowo, z naciskiem na tworzenie dobrych pod względem legislacyjnym projektów, to struktura odrębnej jednostki rządowej jest lepsza. Ale faktem jest, że na etapie projektowania tej struktury i w pierwszym okresie jej działalności było oczekiwanie, że wreszcie ktoś będzie zarządzał tym procesem. A to nie jest możliwe, bo plany legislacyjne przyjmuje rząd i zarządzać tym procesem powinien premier. RCL nie może przecież sterować pracą ministerstw.

Ale nawet gdyby konstytucyjny minister sprawiedliwości został obciążony takim zadaniem, to też mógłby mieć z tym kłopoty. No bo czy można sobie wyobrazić, że ktoś inny niż premier może być dla ministrów władzą w tak ważnej dziedzinie? Jeden z ministrów mógłby być w tym skuteczny?

To jest bardzo wątpliwe. Bo ani dziś nie możemy powiedzieć, że za legislację w rządzie odpowiada tylko RCL, ani w tej hipotetycznej sytuacji nie można by było tu wskazać na ministra sprawiedliwości. Za decyzje legislacyjne, czyli że ma być ustanowione jakieś nowe prawo albo zmienione już istniejące, odpowiadają ministrowie działowi, a nadzoruje to i koordynuje premier. Bo przecież tworzenie prawa jest jednym z elementów kierowania pracami rządu przez premiera i kierowania działem administracji przez ministra. Ujmując to bardziej trywialnie, każdy projekt musi mieć swojego ojca czy matkę. Zawsze musi być jasne, czyj jest ten projekt. W przypadku tej nieszczęsnej wpadki z publikacją ustawy dotyczącej rajów podatkowych jest dla mnie zupełnie jasne, że nie był to projekt prezesa RCL, tylko ministra finansów. Bo podatki i budżet to dział tego ministra. A więc projekt powstał z inicjatywy tego resortu, przedstawiciele tego ministerstwa brali udział we wszystkich etapach prac legislacyjnych nad nim, oni też powinni dopilnować terminu publikacji, skoro było to tak ważne. Pracownicy RCL nie mogą znać uwarunkowań z wszystkich dziedzin prawa i specyfiki obszarów, w których nowy przepis ma wywołać konkretne, oczekiwane skutki. Wiedzą to urzędnicy odpowiedniego resortu, bo przecież z jakiegoś powodu o tę nową regulację zabiegali. I w takich sytuacjach nie chodzi o jakieś manipulowanie datą, tylko o dopilnowanie odpowiedniego momentu publikacji, jeśli ta data ma znaczenie dla wprowadzenia nowych zasad rozliczania czegoś albo ma wypełnić lukę po przepisach tracących akurat ważność. Dość często potrzebne są takie uzgodnienia, miały one miejsce za moich czasów, są też zapewne



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

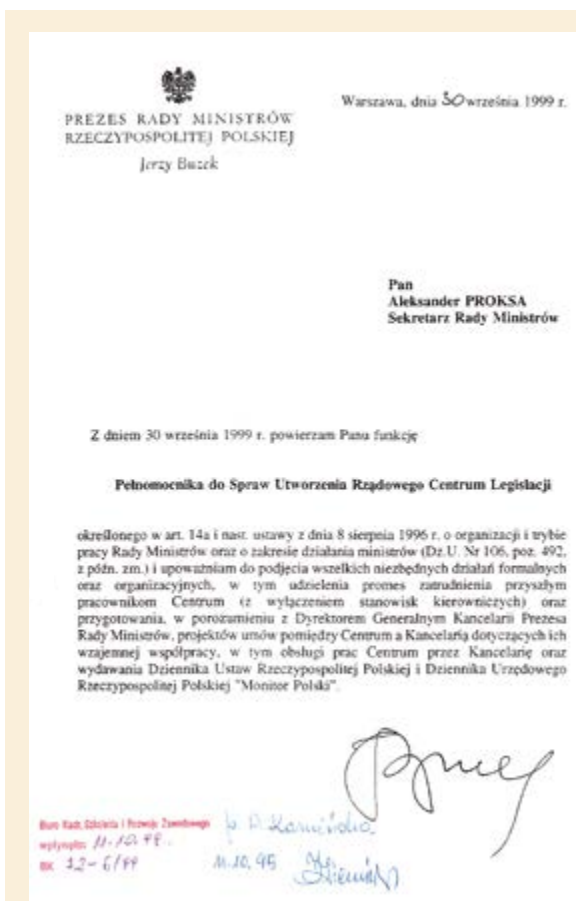
obecnie. Zresztą kiedyś było znacznie trudniej, gdy obowiązującą formą publikacji aktów prawnych był papierowy Dziennik Ustaw.

No właśnie, trzeba pamiętać, że elektroniczna forma publikacji obowiązuje od niedawna. Wcześniej trzeba było w tym procesie uwzględnić czas na skład i przygotowanie tekstu do druku, przygotowanie odpowiedniej ilości papieru, transport wydrukowanych egzemplarzy do odbiorców.

Oczywiście, ja jeszcze pamiętam ręczny skład, gdy zecer wybierał czcionki z pudełek i składał z nich wyrazy. W późniejszym okresie odpowiednio naświetlone i wytrawione „blachy” nakładano na bębny maszyny drukarskiej. Na każdy numer Dziennika Ustaw musiało powstać wiele takich blach, bo trzeba było je wymieniać, aby utrzymać dobrą jakość druku w całym, kilkudziesięciotysięcznym nakładzie. No i trzeba było pamiętać, że do wydrukowania takiego nakładu trzeba było zużyć wagon papieru.

No to spora logistyka przy tym była, zanim zainteresowani mogli zapoznać się z treścią nowej ustawy.

Tak, i dość często trzeba było toczyć prawdziwy wyścig z czasem, gdy późno uchwalona ustawa musiała ukazać się w określonym terminie. Do dziś pamiętam pierwszą taką ekstremalną sytuację, gdy ustawę podatkową w dniu jej publikacji, to jest 31 grudnia 1993 roku, prezydent Lech Wałęsa podpisywał w Teatrze Wielkim, gdzie jego córka tańczyła w przedstawieniu baletowym. A wyższe podatki miały obowiązywać od 1 stycznia, więc ustawa musiała być opublikowana jeszcze w starym roku.



Dokument powołujący Aleksandra Proksę na stanowisko pełnomocnika ds. utworzenia Rządowego Centrum Legislacji



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Wtedy jeszcze nie obowiązywała ta zasada, że zmiany niekorzystne dla obywateli muszą być ogłaszane z co najmniej miesięcznym wyprzedzeniem?

Wtedy jeszcze nie, to dopiero później wymusił wyrok Trybunału Konstytucyjnego. I to jest dobry przykład na to, że standardy w tej dziedzinie są u nas coraz wyższe.

A jak wtedy sobie poradziliście? Jest 31 grudnia i od jutra nowa ustawa ma obowiązywać. A prezydent w operze.

Dziennik Ustaw był już wcześniej przygotowany do druku, ale nie mogliśmy uruchomić maszyn bez dokumentu z podpisem prezydenta. Byłem więc w stałym kontakcie z ówczesnym ministrem finansów Markiem Borowskim, który z kolei był w kontakcie z prezydentem, i oczywiście włączył się w to jeszcze premier Waldemar Pawlak. No i w końcu prezydent podpisał, my ruszyliśmy z drukiem i Dziennik Ustaw ukazał się na czas.

Dziś to by nie przeszło. Wrzawa w mediach i w polityce byłaby na cały kraj.

Byłaby na pewno, ale systematycznie podnoszono standardy obowiązujące w zakresie ustaw podatkowych, w czym niewątpliwie wielki udział miał Trybunał Konstytucyjny. Ale teraz jest przynajmniej łatwiej, bo elektronizacja dzienników urzędowych uczyniła zbędnym ich druk i tradycyjną dystrybucję dziesiątków tysięcy egzemplarzy. Trzeba tylko odpowiednio przygotowany akt prawny umieścić w internecie. To też wymaga czasu, ale bez porównania mniej niż w starej technologii.

Ale wracając jeszcze do tych ojców i matek aktów prawnych, to trzeba pamiętać, że praca nad nimi odbywa się na dwóch poziomach. Jeden z nich to cele i skutki, jakie mają być za pomocą tej regulacji osiągnięte, a drugi – to słowny zapis tego nowego uprawnienia lub obowiązku. Żeby było to jasne, jednoznaczne, precyzyjne. I czasem wydaje się, że są problemy z podziałem tych obowiązków, kto odpowiada za każdą z tych części procesu.

No i tu dochodzimy do pytania: kto powinien pisać ustawy?

No właśnie, kto? Fachowcy z poszczególnych branż czy profesjonalni legislatorzy? Projekt powinien powstawać w odpowiednim ministerstwie czy w Rządowym Centrum Legislacji?

Dla mnie odpowiedź jest krótka. Jest pewna grupa dziedzin prawa, w których legislator jest jednocześnie merytorycznym ekspertem. Taką dziedziną



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

jest na przykład prawo sądowe. Zarówno materialne prawo cywilne czy karne, jak i procedury w tych dziedzinach od początku do końca są przygotowywane przez znamienitych prawników.

Ale gdy ma być zmieniany kodeks karny lub cywilny, to powoływane są komisje kodyfikacyjne, w których skład wchodzi prawnicy naukowcy, sędziowie, prokuratorzy, adwokaci.

Tak jest, ponieważ do napisania projektu kodeksu potrzebny jest zarówno dobry warsztat legislatorski, jak i głęboka merytoryczna oraz praktyczna wiedza z określonej dziedziny prawa.

Ale tutaj nadal pracujemy w gronie prawników. A tymczasem w ogromnej większości regulacji potrzebna jest par excellence fachowa, ekspercka wiedza z określonej dziedziny życia społecznego, gospodarki, technologii. I nie ma takiej możliwości, by specjaliści z tych wszystkich dziedzin zostali zgromadzeni

w takiej jednostce jak RCL. Inaczej jest w ministerstwach czy urzędach centralnych, które swoim zakresem działania obejmują konkretną dziedzinę spraw wymagających regulacji. Tam właśnie pracują eksperci od tych spraw. Tam też są działy prawne, z natury rzeczy ściśle wyspecjalizowane w danej dziedzinie. Z kolei RCL grupuje znakomitych i doświadczonych legislatorów, zatem „połączenie sił” resortu i RCL może zapewnić właściwy końcowy efekt prac nad projektem. Przykładowo można spytać, czy projekt nowej ustawy podatkowej piszą prawnicy z departamentu prawnego Ministerstwa Finansów, czy specjaliści z odpowiedniego departamentu podatkowego. Dla mnie jest oczywiste, że przynajmniej pierwszą wersję projektu powinni opracować ci drudzy, a departament prawny powinien włączyć się do pracy dopiero na etapie legislacyjnego opracowania projektu. Taką rolę pełnią też legislatorzy z RCL, chyba że już wcześniej opracowano tzw. założenia projektu. Ale zawsze początek pracy, czyli jej merytoryczne zainicjowanie, musi nastąpić w wyspecjalizowanej komórce organizacyjnej ministerstwa.

Pierwszą wersję projektu powinni opracowywać specjaliści z odpowiedniego departamentu merytorycznego w ministerstwie, a departament prawny powinien włączyć się na etapie legislacyjnego opracowania projektu.

A czy były takie oczekiwania, że w Rządowym Centrum Legislacji ma być napisany projekt?

Były od samego początku jego utworzenia. Wynikały one jednak z niezrozumienia roli, jaką miało wówczas spełniać RCL. Zgłaszano nie tylko



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

oczekiwania, ale i zarzuty, że z jednej strony nie zarządzamy procesem legislacyjnym, a z drugiej – że nie piszemy projektów. Zawsze odpowiadałem, że nie każdy projekt może realnie, niejako od zera, powstać w RCL, ale nie mogę precyzyjnie wskazać, jak wielki procentowo udział projektów rządowych mógłby zostać w ten sposób opracowany. Może jedna trzecia, może połowa. Sytuacja zmieniła się na pewno, gdy w nowym regulaminie rządu rola i pozycja RCL w rządowym procesie legislacyjnym uległa istotnemu wzmocnieniu i gdy nałożono na ministerstwa obowiązek uprzedniego opracowania merytorycznych założeń, które RCL otrzymuje. Ale o tym mógłby już powiedzieć obecny szef RCL.

Ale to wciąż wraca ta idea, że podmiot zainteresowany zmianą przedstawia swoje oczekiwania, co chce osiągnąć, a zespół legislatorów ekspertów pisze na tej podstawie projekt aktu prawnego. To realny wariant?

Tak, to oczywiście jest możliwe. Ale taka technologia ma też słabe strony, na przykład wydłuża proces tworzenia projektu.

Bo i tak legislatorzy przy każdej wątpliwości muszą odwoływać się do specjalistów?

Tak, ale to nie stwarza nieprzewidywalnych problemów. Szczególnie jeśli mamy długofalowe programy legislacyjne i możemy odpowiednio dużo czasu poświęcić danemu projektowi. Gdy jednak prawo trzeba zmienić szybko, to lepiej, gdy pierwszą wersję projektu przygotowują specjaliści z danego ministerstwa, a legislatorzy dołożą tylko do tego swoje umiejętności ze sfery warsztatu legislacyjnego. Mam w tym zakresie doświadczenie wynikające nie tylko z wieloletniej pracy w departamencie prawnym, a później w RCL, ale także z udziału w pracach Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, której członkiem i sekretarzem byłem przez dwie kadencje. Zasiadający w tym gremium wybitni specjaliści z różnych dziedzin prawa prosili często o opinie innych ekspertów lub praktyków z danej branży nie dlatego, że nie potrafili sformułować stosownych przepisów, tylko obawiali się, że mogą nie dostrzec wszystkich praktycznych konsekwencji nowej czy zmienionej regulacji. Z natury rzeczy nie były im znane także inne, pozaprawne ograniczenia, np. finansowe, organizacyjne, czasowe, techniczne. Widzimy więc, że projekt nowego prawa może powstawać w różnych miejscach, ale każde z nich ma pewne słabości. Najlepszy efekt można osiągnąć, łącząc wysiłek tych różnych struktur prawnych i eksperckich.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



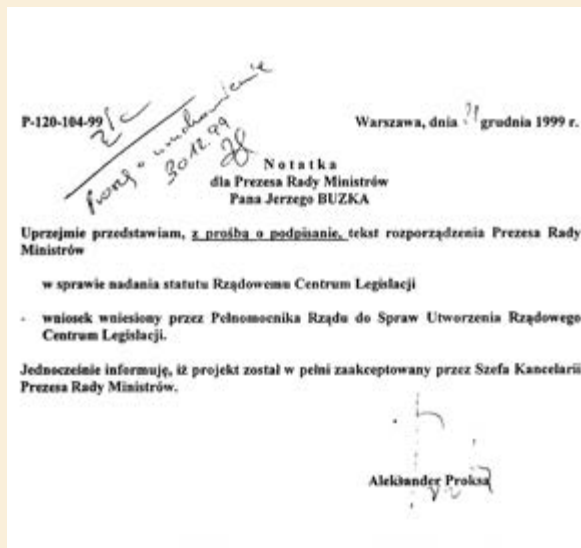
Następny

Zastanawiam się i pana proszę o opinię, na ile proces legislacyjny, ta technologia dochodzenia od idei czy potrzeby do przepisu, może podlegać swobodnym decyzjom, przyjmowaniu jakichś zasad pracy, a na ile są tu uniwersalne reguły, od których nie można uciec. Jest wiele modeli tworzenia prawa, czy może jest jakiś jeden idealny?

Idealnego nie ma. Ale przestrzegałbym przed chodzeniem na skróty i przed rozwiązaniami tymczasowymi. Pamiętam, że w latach 90. nadużywało argumentu, że jesteśmy w trakcie transformacji ustrojowej, a więc przyjmujemy jakieś regulacje przejściowe, które dopiero za jakiś czas zmienimy. Bardzo negatywnie to oceniałem, bo takie podejście na pewno nie wpływało dobrze na jakość stanowionego prawa. A już szczególnie irytowało mnie, gdy jeszcze po 2000 roku mówiono o transformacji systemu prawa. No bo ile może trwać transformacja? Szczególnie że wówczas już od kilku lat obowiązywała nowa konstytucja. Uważam, że każde prawo powinno być tak konstruowane, jakby miało obowiązywać jeśli nie na zawsze, bo to czysty idealizm, to bez z góry zakładanych ograniczeń czasowych. A więc zawsze według najwyższych standardów. Ale właśnie zarówno takie, jak i inne spory o zasady i procedury tworzenia prawa były jednym z powodów, dla których premier Jerzy Buzek zgodził się na utworzenie Rządowego Centrum Legislacji.

Żeby zapanować nad tym?

Druga połowa lat 90. to był naprawdę okres intensywnej pracy legislacyjnej. Było tak wiele projektów, a w perspektywie konieczność dostosowania polskiego prawa do ustawodawstwa unijnego, że doszedł do wniosku, że należy to lepiej zorganizować.



Wniosek do premiera Jerzego Buzka o nadanie statutu Rządowemu Centrum Legislacji



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Duża zmienność polskiego prawa jest od lat przedmiotem krytyki. Jeśli nawet prawnicy narzekają, że często nie są w stanie za tym nadążyć, to jak mają sobie z tym radzić zwykli ludzie. Czy prawo mogłoby zmieniać się rzadziej?

W wielu przypadkach na pewno tak. Ja jestem przeciwnikiem zmian z błahych powodów, bez rzetelnej oceny, czy oczekiwanych celów nie da się osiągnąć w istniejącym stanie prawnym. A jest wiele takich przypadków. Pozwolę tu sobie na złośliwość, cytując klasyków marksizmu: cel jest niczym, ruch jest wszystkim. Niestety, dość często obserwuję w naszych działaniach legislacyjnych ducha tej marksistowskiej zasady. Efekt jest taki, że dokonuje się zmiany dla zmiany, bo po wejściu nowej regulacji w życie wcale nie jest lepiej, a jedynie inaczej. A przecież wiadomo, że od samego mieszania herbata nie staje się słodsza.

Ale też pan zapewne pamięta takie deklaracje polityków, jakie to setki projektów mają oni przygotowanych, by je uchwalić, jak tylko dojdą do władzy. I potem ta nagonka mediów, kiedy to pouchwalacie, co wy tam w Sejmie robicie? Były też deklaracje rządzących typu: sto ustaw do końca roku. Po co to? Rekord Guinnessa będziemy bić?

To rzeczywiście czasem wygląda jak u Mrożka: „może byśmy coś zasiali”. Ale przecież w rządzeniu państwem nie o to chodzi, by wystąpić z jakimś ogromnym programem legislacyjnym, tylko zmiany trzeba wprowadzać tam, gdzie one są rzeczywiście konieczne. No i muszą być jakieś priorytety. Ale taka idealna sytuacja, że wprowadzamy jakąś regulację i ona obowiązuje po wsze czasy, też jest nie do utrzymania. Nawet jeśli to prawo jest dobre, to zmieniają się uwarunkowania społeczne, technologiczne, no i regulacje międzynarodowe, głównie unijne. A więc prawo musi być zmieniane, tylko z namysłem, tylko tam i tylko wówczas, gdy to jest naprawdę potrzebne, bez zbędnej „aktywności”. Za dużo też jest w naszym procesie legislacyjnym reaktywności, czyli nie przygotowujemy przepisów wcześniej, przewidując potrzebę ich wydania, tylko reagujemy na to, co już się stało.

To chyba ideał trudny do zastosowania?

Tak, ja wiem, że zmiany w prawie zawsze trochę nie nadążają za rzeczywistością, są spóźnione w stosunku do zjawisk społecznych, gospodarczych czy technologicznych. Ustawodawca często reaguje dopiero, gdy one wystąpią. Ale jeśli nawet uznamy to za naturalne, to jest jeszcze przecież kwestia szybkości takiej reakcji. Ale prawodawca powinien też niektóre



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

zjawiska przewidywać. Państwo i jego prawo powinno być do tego przygotowane. Mam oczywiście świadomość, że zbyt wczesna regulacja, gdy jakieś zjawiska i procesy jeszcze nie zaistniały lub nie ukształtowały się dostatecznie, też może być niebezpieczna. Odpowiednie służby w ministerstwach powinny jednak to obserwować i proponować reakcję w odpowiednim momencie.

Rzeczywiście, czasem taka reakcja legislacyjna następuje zbyt późno. Ale z drugiej strony co jakiś czas mamy takie sytuacje, że kodeks nowelizuje się w ekspresowym tempie, bo pijany kierowca zabił kilka osób na drodze albo jacyś bandyci zabili policjanta. Eksperci mówią, że zaostrzenie prawa nie wpłynie na liczbę takich zdarzeń, ale politycy dostają „moralnego wzmożenia”, a media ich podkreślają, no i nie ma siły, która by to zatrzymała. Czym innym jest reakcja legislacyjna na zjawisko, a czym innym na incydent. Czy tak powinno się stanowić prawo?

Oczywiście, że nie. Mnie też nie podoba się, gdy premier mówi w telewizji o kastracji pedofilów, włączając się w istotnie w swoistą falę emocji społecznych, albo o szybkiej ścieżce legislacyjnej po jakimś innym nagłośnionym przez media zdarzeniu. To nie jest dobra reakcja. Ja nawet rozumiem trudną sytuację polityków, którzy „zmuszeni” są naciskiem mediów do udzielenia wypowiedzi, ale sugerowałbym większy umiar. Bo ze zmianami w prawie nie jest tak jak w polityce, że dziś coś powiemy, a jutro o tym zapomnimy. Prawo wchodzi w życie, obowiązuje i czymś skutkuje. Lepiej najpierw sprawdzić, czy obowiązujące prawo jest w tej dziedzinie właściwe i czy rzeczywiście to właśnie prawo winne jest bulwersującemu społecznie zdarzeniu.

Na początku obserwowałem pewną nieufność ze strony różnych resortów, ale z czasem okazało się, że nasza praca jest coraz bardziej doceniana. Że dobrze mieć w strukturach rządu RCL, które prawidłowo spełnia swoje zadania.

Czasem bywa tak, że prawo jest w jakimś miejscu złe i to jakiś incydent nam to uświadamia.

Jeśli tak jest, to trzeba tę okazję wykorzystać do jego zmiany. Ale nie na przód i nie pod naciskiem mediów. Takie potrzeby pojawiają się nie tylko w prawie karnym, bo przecież mieliśmy niedawno zmiany przepisów o VAT, bo jacyś „przedsiębiorczy” ludzie wykryli luki w prawie, pozwalające nadal unikać opodatkowania w handlu paliwami czy telefonami komórkowymi.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

I nagle Polska, w której nie produkuje się telefonów komórkowych, stała się wielkim ich eksporterem. Na papierze oczywiście. Gdy już taka patologia i jej przyczyna zostały wykryte, to trzeba możliwie szybko przepisy poprawić. Ale spokojnie, z namysłem, by przy okazji nie zepsuć czegoś innego. A na pewno nie powinno to prowadzić do zaostrzenia przepisów ordynacji podatkowej – były takie pomysły – i uczynienia jej niestrawną dla całej reszty uczciwych przedsiębiorców. Wzburzenie pod wpływem informacji o nadużyciach może prowadzić do takich właśnie radykalnych pomysłów. Słyszałem takie „pohukiwania”, z takimi propozycjami uregulowań prawnych, które mogłyby doprowadzić do tego, że ordynacja podatkowa byłaby bardziej represyjna dla podatnika niż procedura karna dla przestępcy. Prawodawca musi jednak ważyć takie proporcje i nie ulegać chwilowym emocjom.

Czy gdy Rządowe Centrum Legislacji było tworzone, to nie było ze strony ministerstw i urzędów centralnych takiego nastawienia, że oto powstaje struktura, która będzie nam utrudniać pracę? Bo przecież my wiemy, jak to robić.

Rzeczywiście, z początku obserwowałem takie reakcje. Ale to się relatywnie szybko zmieniło i z czasem takich konfliktów było coraz mniej. Przeciwnie, zaczęły nawet do mnie docierać sygnały, że nasza praca jest wysoko oceniana. Miałem zresztą wsparcie ze strony kolejnych premierów. Jerzego Buzka, przynajmniej w pierwszym okresie, potem ze strony premiera Leszka Millera, także ze strony ówczesnych przewodniczących Rady Legislacyjnej, najpierw prof. Andrzeja Zolla, a potem prof. Janusza Trzcńskiego. Ale też szereg innych osób ze struktur rządowych podzielało pogląd, że dobrze jest mieć w strukturach rządowych RCL i że w zasadzie spełniło ono związane z jego powstaniem oczekiwania.

Ale działalność tego typu jednostki, mającej wpływać na proces legislacyjny w różnych strukturach rządu, także wprowadzać i wymuszać pewne standardy, ma chyba wpisany konflikt w swoją naturę.

To rzeczywiście tak trochę jest. Ale po momentami trudnych początkach z czasem coraz więcej osób dochodziło do przekonania, że to dobre rozwiązanie, użyteczne dla rządu, jego ministrów, a nie skierowane przeciwko nim. Wcześniej też był pewien systemowy stały konflikt między Urzędem Rady Ministrów a ministerstwami wokół pracy nad projektami legislacyjnymi, a teraz bezpośrednią stroną w tych relacjach jest RCL. Ale to jest naturalne,



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

trzeba z tym żyć, ale też należy dostrzegać w tym pewne korzyści, skoro dzięki temu powstaje lepsze prawo.

Koncentrujemy się tu na pracy legislacyjnej w ramach rządu, a przecież każdy projekt ustawy trafia do parlamentu, gdzie w prace nad nim włączają się politycy. A do tego dochodzi jeszcze opinia publiczna, różnego typu organizacje, zainteresowane branże, lobbyści. Tą częścią procesu legislacyjnego też trzeba jakoś zarządzać.

To jest w demokracji naturalne i nie da się tego uniknąć. Są oczywiście projekty wywołujące w tej fazie większe zainteresowanie i takie, które przechodzą wręcz niezauważone. Ale generalnie to jest ważny element procesu legislacyjnego. Jednak to jest bardziej domena resortów. RCL ma zadbać o wypełnienie wszystkich standardów techniki legislacyjnej, aby w efekcie powstało dobre i systemowo spójne prawo. Natomiast ministerstwo, które stoi za danym projektem, musi wiedzieć, z kim trzeba go konsultować, jakie fakty wziąć pod uwagę, także przekonywać polityków w Sejmie i Senacie, że trzeba takie prawo uchwalić. RCL za moich czasów, i tak chyba jest też obecnie, nie było bezpośrednio angażowane w te relacje zewnętrzne. Jeśli jakiś projekt miał być proponowany w imieniu całego rządu, to angażowała się w to bardziej kancelaria premiera.

A kto chodzi do Sejmu i Senatu na te wszystkie posiedzenia, na których prowadzone są prace nad projektem?

W przypadku rządowych projektów osobą upoważnioną do jego prezentowania jest premier lub odpowiedni minister. Podczas pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym projekt przedstawia zwykle minister, a potem w posiedzeniach komisji uczestniczą z reguły wiceministrowie. Przedstawiciele RCL w zasadzie nie uczestniczą oficjalnie w tej fazie prac, często zdominowanej przez politykę. Za moich czasów rzadko prawnicy z RCL uczestniczyli w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich, także dlatego, że było nas wtedy mało. Oczywiście nie ma żadnych barier do dobrej współpracy z legislatorami kancelarii Sejmu i Senatu.

A uważa pan, że powinni brać udział w tych pracach?

Powinni, bo to pomaga w uzgadnianiu stanowisk legislacyjnych pomiędzy prawnikami rządowymi a parlamentarnymi. To ułatwia dopracowanie projektu.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Ale na tym etapie nie można już mówić tylko o relacjach prawników rządowych i parlamentarnych, bo przecież wtedy nad projektem pracują posłowie lub senatorowie. Jakie ci eksperci mają możliwości obrony dobrego projektu, w którym politycy zaczynają nadmiernie grzebać? Często słyszy się, że do głosowania przez Sejm idzie projekt bardzo odległy od tego, który skierował do niego rząd czy inny organ uprawniony do inicjatywy ustawodawczej.

To jest poważna bolączka naszego systemu, polegająca na tym, że u nas ustawę pisze się, w literalnym rozumieniu tego słowa, właściwie na wszystkich etapach procesu legislacyjnego. A także często kompiluje się ją z różnych

Nasz proces legislacyjny umożliwia pisanie tekstu aktu prawnego na każdym etapie. Jednak problemem jest nie tyle to uprawnienie, co nagminne korzystanie z niego.

projektów. W wielu krajach sprawa postawiona jest jasno: projekt rządowy ma priorytet, wyprzedza wszystkie inne projekty w tej samej sprawie. W niektórych państwach wniesienie projektu rządowego wręcz blokuje prace nad projektami poselskimi. A u nas jest taka praktyka parlamentarna, że z projektu rządowego i z poselskiego, a czasem nawet z paru poselskich, robi się jeden. Nie ma nawet reguły, że rządowy jest wiodącym, bo posłowie mogą taką rolę wyznaczyć innemu projektowi. Czy więc można się dziwić, że na posiedzeniu komisji nawet tytuł ustawy bywa zmieniany.

A potem jakiś poseł wstaje i mówi, że jemu nie podoba się jakieś słowo, a drugiemu inne sformułowanie. Jeśli większość poprze to w głosowaniu, to projekt jest tak przerabiany. Przedstawiciele rządu albo eksperci rządowi czasem oponują, że to zmienia sens regulacji, i raz są słuchani, a kiedy indziej nie.

A potem jakiś poseł wstaje i mówi, że jemu nie podoba się jakieś słowo, a drugiemu inne sformułowanie. Jeśli większość poprze to w głosowaniu, to projekt jest tak przerabiany. Przedstawiciele rządu albo eksperci rządowi czasem oponują, że to zmienia sens regulacji, i raz są słuchani, a kiedy indziej nie.

No i tu dochodzimy do sprawy najważniejszej. Bo jak ktoś mnie pyta, co jest największą słabością procesu legislacyjnego w Polsce, to ja z kolei pytam, dlaczego akurat ta część funkcjonowania naszego państwa ma być lepsza od innych. Jeśli generalnie z procesami decyzyjnymi w naszych strukturach publicznych nie jest najlepiej, to dlaczego niby legislacja miałaby być doskonała.

Ale jest taka opinia, którą ja podzielam, że z zarządzaniem i funkcjonowaniem naszego państwa jest coraz lepiej, a jakość procesu legislacyjnego trochę, delikatnie mówiąc, od tego odstaje. Dlaczego?

Do tego potrzebny jest odpowiedni poziom ogólnej kultury politycznej, świadomości społecznej i prawnej, poczucia odpowiedzialności za państwo. Gdy



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

pod tym względem odpowiedni pułap zostanie osiągnięty, to łatwiej jest dyskutować o meritum sprawy, a nie koncentrować się na walce politycznej. My ciągle jeszcze mamy z tym problem.

Ale kto powinien pisać projekty?

Nie ma na to jednej dobrej odpowiedzi, ale wiem, że deputowani w krajach dojrzałych demokracji „nie zniżają się” do redagowania tekstów ustaw. Oczekują bowiem, że przedstawiony zostanie im dojrzały projekt, w szczególności niewymagający prowadzenia nad nim dalszych żmudnych i absorbujących prac, angażujących niepotrzebnie czas deputowanego. Oczywiście, bez polityków nie da się uchwalić ustawy, bo to przecież oni ostatecznie decydują o jej kształcie. Proces legislacyjny ma polityczny charakter i tego nie da się zanegować.

Proces owszem, ale ustawa już nie może być aktem politycznym. Ma być prawem.

Ale konkretne rozwiązanie zawarte w ustawie zawsze realizuje konkretne cele, a te w większości mają także wymiar polityczny.

To na to jest taki postulat: niech politycy wskażą ten cel, a brzmienie przepisów niech proponują legislatorzy. I wtedy politycy zdecydują, czy im to odpowiada. Ale czy mają sami pisać, przerabiać przedstawiony im projekt?

Konstytucja im na to pozwala. Nasz proces legislacyjny umożliwia pisanie tekstu aktu prawnego na każdym etapie. A więc na każdym etapie można formułować treść konkretnego przepisu. Ale problemem jest nie tyle to uprawnienie, co nagminne korzystanie z niego. W krajach o ugruntowanej demokracji, do których często się odwołujemy, deputowani też mają takie prawo, ale rzadko z niego korzystają. Tam deputowany przyjeżdża na posiedzenie komisji, a tym bardziej na posiedzenie plenarne, by podejmować decyzje, a nie pisać projekt. On żąda i oczekuje gotowego projektu. Rząd ma to zrobić. A poseł przyjechał, by sprawdzić, czy wszystko jest w porządku, i zagłosować lub nie.

Ale przecież u nas posłowie też dostają kompletne projekty. Ministrowie chyba nie posyłają im tekstów z wykropkowanymi fragmentami, żeby coś dopisywać w Sejmie.

Na pewno nie, ale i tak politycy zasiadający w parlamencie traktują te dokumenty jako wstępne, nad którymi dopiero się popracuje. To ma swoje



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

historyczne uzasadnienie, pochodzące jeszcze z sejmu kontraktowego. Wtedy posłowie, szczególnie ci solidarnościowi, mieli poczucie misji i obowiązku dopilnowania, żeby proces reformowania państwa szedł w dobrym kierunku. A do tego nie bardzo ufali ówczesnej administracji, więc sami siedzieli nad wszystkimi projektami i skrupulatnie je cyzelowali. Pilnowali każdego słowa w ustawach. I jakoś wciąż trudno się z tego wypłatać. A to już najwyższy czas, by przejść na ten zachodni standard pracy, gdzie poseł oczekuje od rządu przygotowania dobrego projektu. A jak jest niedobry, to wywiera na dany resort nacisk, bezpośrednio, przez swój klub, by przygotowano dobry projekt. A posłowie powinni się koncentrować na pracy politycznej, czyli utrzymywaniu relacji z wyborcami, na wypracowywaniu polityki swojego ugrupowania. A oni siedzą, debatują nad pojedynczymi wyrazami, po wielokroć je zmieniają.

A gdyby tak politycy pewnego dnia postanowili przejść na taki model pracy, to wtedy rząd i poszczególne resorty byłyby w stanie dostarczać im takie dopracowane projekty?

Posłowie i senatorowie powinni raczej oceniać, czy projekt realizuje cele rządzącej koalicji, a nie pisać projekty od nowa.

Tak. Jeśli teraz nie zawsze tak jest, to dlatego, że działa tu motywacja prognostyczna. Jeśli rządowi legislatorzy wiedzą, co z tym ich projektem będzie się działo w parlamencie, to chyba nie do końca

przejmują się ewentualnymi jego niedoskonałościami. Bo przecież w komisji się poprawi. Przecież nawet gdy Sejm już uchwala ustawę, słyszy się często, że wszyscy mają świadomość istnienia w niej jakiegoś błędu, ale w Senacie to się poprawi.

No i narasta taka patologia, która nie sprzyja dobrej jakości legislacji.

Może nie tyle narasta, co jest tolerowana. A wnoszony do Sejmu projekt powinien być tak dobry, żeby nadawał się do uchwalenia bez poprawek. Albo do odrzucenia, jeśli nie realizuje celu politycznego większości parlamentarnej. A posłowie, potem senatorowie, no i eksperci obu izb oraz legislatorzy są po to, by sprawdzić, czy to będzie merytorycznie i legislacyjnie dobra ustawa. Nie są od pisania jej od nowa. A wracając jeszcze do tego zapału, z jakim posłowie i senatorowie grzebią w projektach, to ja sobie też to tłumaczę relatywnie dużą rotacją w naszym parlamencie. Bo regułą jest, że po każdych wyborach wymienia się więcej niż połowa, a bywa, że i dwie trzecie składu. No i ci nowi ludzie przychodzą z tym poczuciem misji, z jakimiś swoimi wyobrażeniami.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Ale za to bez doświadczenia parlamentarnego.

No właśnie, niewiele jeszcze potrafią i od razu zaczynają pisać ustawy. Doświadczenie i ciągłość są tu bardzo ważne. Proszę zwrócić uwagę, że w wielu krajach senaty nie są wymieniane w całości, jak u nas, tylko rotacyjnie, na przykład po jednej trzeciej składu. Dzięki temu zawsze w izbie jest zapewniona kontynuacja jej prac. Wtedy jeśli nawet w jakimś stopniu dochodzi do własnoręcznego pisania ustaw przez deputowanych, to przynajmniej bardziej kompetentnie.

Od wielu ludzi związanych z legislacją, rządowych legislatorów, ekspertów pracujących w komisjach kodyfikacyjnych, praktyków uczestniczących w konsultacjach słyszę, że to sejmowe i senackie przerabianie projektów jest wyjątkowo groźne. Na przykład grupa wybitnych specjalistów pracujących przez parę lat nad dużą nowelizacją kodeksu karnego przygotowuje spójny projekt mający wprowadzić nową filozofię karania, a teraz w Sejmie amatorzy to przerabiają. Wiele razy w takich sytuacjach słyszałem, że autorzy tego projektu nie przyznają się do tego, co potem wyszło z parlamentu.

No i to właśnie jest kwintesencja tego zjawiska, że u nas pisanie ustawy ma miejsce właściwie na każdym etapie procesu legislacyjnego, co na pewno nie jest dobre, nie tylko w podanym przykładzie.

Kierowanie przez pana Rządowym Centrum Legislacji zbiegło się chyba z największym nasileniem prac legislacyjnych. A było to związane z przygotowaniami do wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Pamiętam z tego okresu szaleńcze tempo pracy w rządzie, w Sejmie, Senacie. Ale też nadzieje, że mamy oto niepowtarzalną okazję wprowadzenia do naszego prawa wielu zachodnich standardów, szczególnie w sferze administracji, zamówień publicznych, walki z korupcją, ale też wielu rozwiązań wzmacniających praworządność. Czy też miał pan takie odczucia?

Tak właśnie było, ale pamiętam też, że ten proces odbywał się nie bez oporów. Bo tych zmian było naprawdę dużo, ale też można było u części uczestników procesu legislacyjnego obserwować pewną niechęć do tego, że musimy wprowadzać prawo ustanowione gdzieś indziej, oceniane nieraz jako obce. Było też sporo nerwowości w związku z tym, że wiele tych nowych przepisów powstawało w ostatnim momencie i miało wejść w życie z dniem przystąpienia Polski do Unii. A więc były wątpliwości, jak to zadziała, czy my jesteśmy na to przygotowani. Ale rzeczywiście dobrze się stało, że przeszliśmy przez to na ogół pomyślnie. Bo w dość krótkim czasie dokonaliśmy



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

daleko idących zmian w naszym prawie. To był w wielu dziedzinach skok natury jakościowej. Chociaż trzeba pamiętać, że w wielu dziedzinach prawa, jak choćby prawo cywilne, wcale nie byliśmy zacofani. Kodeksy obowiązujące w tych dziedzinach od zawsze były wzorowane na ustawodawstwach europejskich, więc tu wielkich zmian nie trzeba było wprowadzać. Ale w wielu dziedzinach prawa gospodarczego były potrzebne zmiany. W innych, na przykład w prawie konsumenckim, już wcześniej przyjęliśmy po prostu wysokie standardy obowiązujące w Unii Europejskiej. Podobnie było z przepisami dotyczącymi rolnictwa i produkcji żywności. A ile było przy tym lamen-tów, że to w Polsce nie do zastosowania, że gospodarka tego nie wytrzyma.

Faktem jest, że wiele zakładów spożywczych padło po wejściu Polski do Unii.

To prawda, ale dzięki tej operacji wprowadziliśmy najwyższe standardy, dzięki którym możemy eksportować dziś żywność na cały świat. No może poza Rosją, ale to osobny przypadek. Ale absolutnie zgadzam się, że wejście do Unii Europejskiej dało mocny impuls do osiągnięcia pewnego standardu ustawodawczego, a także zmusiło nas do podjęcia solidnego wysiłku w tym kierunku. Teraz już tak na to nie patrzymy, bo te normy u nas działają, jesteśmy w środku tej struktury, no i Polska jest obecnie aktywnym uczestnikiem prac nad zmianami w całym unijnym prawie. W każdym razie ten wysiłek nam bardzo się opłacił.

Stara historia i może nie warto do tego wracać, ale jakoś pamiętam, że to odbywało się tak trochę pod przymusem, pod presją. Było wiele takich sporów w Sejmie wokół jakichś wtedy kontrowersyjnych rozwiązań, które udawało się przecinać tylko jednym argumentem – jak tego nie uchwalimy, to nas nie przyjmą do Unii. Na szczęście większość liczących się ugrupowań politycznych była za, więc ten argument działał.

Tak było, też doskonale pamiętam te debaty. Najbardziej w te działania i w przekonywanie o potrzebie zmian był zaangażowany Komitet Integracji Europejskiej, ale w RCL mieliśmy wtedy też mnóstwo pracy. A było to wyjątkowo trudne, szczególnie na pierwszym etapie działania tej instytucji. Nie od razu mieliśmy odpowiednie warunki do pracy, także zespół nie był od początku w pełni skompletowany. Jako prezes, z przyczyn niezależnych ode mnie, nie miałem przez dłuższy czas żadnego zastępcy, więc osobiście musiałem załatwiać wszystkie sprawy, nie wyłączając podpisywania wszystkich dokumentów administracyjnych. A miałem przekonanie, że bardziej powinienem koncentrować się na obowiązkach związanych z samą legislacją. Potem sytuacja stopniowo poprawiała się.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni

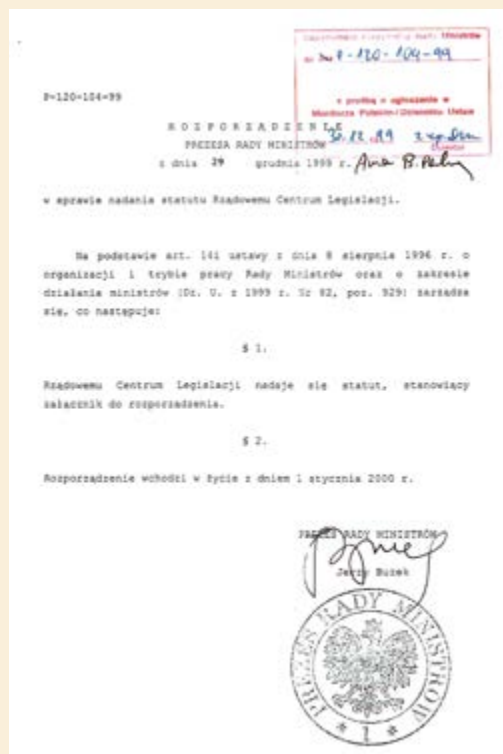


Następny

Kilka lat kierował pan Rządowym Centrum Legislacji, a wcześniej przez kilka kolejnych pracował w komórce legislacyjnej kancelarii premiera, czyli uczestniczył pan w tworzeniu prawa. Potem przeszedł pan na drugą stronę, prowadził kancelarię prawną, teraz jest pan szefem departamentu prawnego NBP. Zmieniła się panu optyka, gdy stał się pan konsumentem prawa?

To jeszcze dodam, że wśród moich licznych funkcji była także funkcja sekretarza w kolejnych rządach i brałem udział prawie we wszystkich jego posiedzeniach w okresie od 1993 do 2005 roku – coś chyba koło 800 razy. Gdy przestałem w tym uczestniczyć i już czytałem tylko komunikaty w mediach, to dotarło do mnie, że to zupełnie inaczej wygląda od środka i z zewnątrz. Z zewnątrz wygląda to zdecydowanie gorzej, niż jest naprawdę. A przede wszystkim to nie jest tak, co można czasem odebrać na podstawie relacji medialnych, że w sposób bezrefleksyjny, czy wręcz lekceważący dla adresatów przepisów, rząd takie czy inne rozwiązania przyjmuje. Często przyjmowane jest to z bólem serca, ze względu na ograniczenia organizacyjne czy finansowe. A publicznie często nie można tego tak prosto wytłumaczyć. No i w sumie wygląda to tak, że rząd sobie nie radzi.

Albo że robi narodowi wbrew.



Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji

Czasem też, że zapanował chaos, że oni tam nie panują nad sytuacją. Tymczasem, gdy jest się w środku, to widać, ile ministrowie o danej sprawie dyskutują, przed jakimi dylematami stają. A często jest tak, że nie ma dobrego wyjścia, że trzeba wybierać mniejsze zło. Oczywiście zdają sobie sprawę z tego, że na moje oceny w tym zakresie wpływają te wcześniejsze doświadczenia. Widzę też, że po przejściu na drugą stronę trochę oceny się wyostrza. Ale dobrze jest mieć świadomość, że podejmowanie tego typu decyzji związane jest z takimi dylematami. Jeśli natomiast chodzi o samą legislację, to w mojej ocenie niewątpliwie mamy w tej dziedzinie coraz wyższy standard. Dotyczy to już każdej dziedziny prawa. Niemala w tym zasługa naszego Trybunału



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Konstytucyjnego, który konsekwentnie trzyma się pewnych standardów, a nawet stale je podnosi. Jestem natomiast głęboko przekonany, że wielki w tym udział mają legislatorzy RCL. Chyba całkiem dobrze jest również zorganizowana praca RCL. Nie słyszy się ostatnio, że jest za mało legislatorów w rządzie, w Sejmie, Senacie. Zawsze mogłoby być ich więcej, ale to już przyswoicie działa. Ale wciąż denerwują mnie zmiany dla zmian. Niestety, dużo jest też zmian, w które wysiłek włożono po to, by i tak wszystko zostało po staremu, albo efekt jest nieproporcjonalny do trudu, jaki w to włożono.

I nie jest to tylko trud legislatorów i polityków, bo każda taka zmiana przecież kogoś dotyczy.

Oczywiście, to zawsze jest też wysiłek adresatów nowego prawa, którzy muszą się do niego dostosować, a to, co w zmian uzyskują, nie rekompensuje im tego zaangażowania. I oceniają, że nie warto było dla tak małego efektu dokonywać tej zmiany. Wszyscy uczestnicy procesu legislacyjnego powinni myśleć o proporcjach pomiędzy nakładem nieuchronnie związanym z tworzeniem prawa i potem zmianami w jego stosowaniu a efektami, jakie to przynosi.

Czasem za tym stoi cel polityczny, żeby pokazać, że staramy się, że reagujemy na nastroje społeczne.

Ja to nawet rozumiem, ale i tak będę nawoływał do dbałości o te proporcje. Bo jeśli zmiana prawa przyniesie jego adresatom jakieś kolejne uciążliwości zamiast poprawy, to ten efekt polityczny może być przeciwny od zamierzonego. To jest stale powtarzany grzech, ta duża łatwość w zmienianiu prawa. Dziwię się, że polskie społeczeństwo jeszcze to znosi z takim spokojem, bo zachodnie społeczeństwa raczej by tego nie tolerowały. To chyba skutek przystosowania się do tego, że przez te ostatnie 25 lat prawo ciągle się zmienia.

Za dużo tych zmian?

Stanowczo za dużo. Przecież to już ćwierć wieku minęło od zmiany ustroju i ponad dziesięć lat od wstąpienia do Unii Europejskiej, więc już najwyższy czas na większą stabilność w tej dziedzinie. Jakość mamy na ogół coraz wyższą, trzeba jeszcze tylko ograniczyć częstotliwość zmian.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział III

Prawo coraz lepsze, ale trochę go za dużo

Rozmowa z Maciejem Berkiem,
prezesem Rządowego Centrum Legislacji



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Krzysztof Sobczak: Czy są na świecie jakieś uniwersalne wzorce tworzenia prawa? Takie, do których można się odnosić, szukając rozwiązań w tej dziedzinie, budując system legislacyjny dla konkretnego państwa.



Maciej Berek

Maciej Berek: To jest bardzo ważny problem, który trzeba analizować zarówno w odniesieniu do rządowego, jak i parlamentarnego etapu stanowienia prawa. To jest także pytanie o to, czy istniejący w Polsce i podlegający stałej ewolucji model tworzenia prawa należy kształtować całkowicie autorsko, czy także patrzeć na to, jak robią to inne państwa. To jest też kwestia, czy jesteśmy w stanie przenosić rozwiązania z innych krajów, czy raczej powinniśmy poszukiwać rozwiązań własnych, specyficznych dla naszej sytuacji. Podstawowym naszym kłopotem z systemem stanowienia prawa jest nadal nieopanowana liczba zmian legislacyjnych. I szczerze mówiąc, nie wiem, czy to jest możliwe do opanowania, ponieważ klucz do rozwiązania tego problemu jest raczej w sferze politycznej niż urzędniczej. Bo my już nie mamy takich przesłanek

wewnętrznych czy zewnętrznych, które zmuszałyby do intensywnej pracy legislacyjnej. Minął już przecież czas przygotowań do wstąpienia do Unii Europejskiej, nie mamy już zmian wymuszonych przez nową konstytucję, a jeszcze wcześniej – przez zmianę ustrojową, a ciągle polski prawodawca, czyli uprawnione do tego instytucje, ma w sobie nadmierną łatwość sięgania po zmianę prawa jako narzędzie reakcji na rzeczywistość.

Nie będę bronił autorów tej nadmiernej liczby zmian w prawie, ale z przeprowadzonych niedawno międzynarodowych badań wynika, że to przypadłość charakterystyczna dla całej Europy Środkowo-Wschodniej, czyli państw, które w ostatnim ćwierćwieczu przeszły transformację ustrojową. To ciągle jeszcze odreagowywanie tych przemian czy przejaw pewnej niedojrzałości państwowo-politycznej?

Prawdą jest, że to zjawisko nie występuje tylko u nas. To pokazywały też swego czasu raporty publikowane w ramach programu „Sprawne państwo”. I geneza tego, że to zjawisko dotyczy szczególnie naszego regionu, jest chyba podobna. Po pierwsze, jest to skutek poczucia jeszcze niezakończonych budowy nowej struktury państwa i jego sprawności. Po drugie, to wynika z impulsów zewnętrznych, bo przecież większość z tych państw, podobnie jak Polska, wstąpiła do Unii Europejskiej. A po trzecie, w mojej ocenie, jest to efekt wytworzenia się u prawodawcy i w grupie urzędników, którzy to



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

państwo obsługują, wspomnianej wcześniej nadmiernej łatwości sięgania po zmianę prawa jako reakcji na to, co nie działa.

Istotnym czynnikiem jest też chyba pewien nacisk ze strony opinii publicznej i mediów, które przy różnych spektakularnych wydarzeniach domagają się zmiany prawa, i to szybkiej. A politycy chętnie reagują na takie sygnały.

Rzeczywiście, jest takie zjawisko. I ja je nawet rozumiem, bo przecież prawo jest narzędziem, za pomocą którego prawodawca, czyli organ polityczny, kształtuje rzeczywistość. Jeżeli ta rzeczywistość odzywa się do tego prawodawcy z negatywną oceną czegoś, to on chce odpowiedzieć swemu mocodawcy, czyli społeczeństwu. To jest naturalny mechanizm polityczny.

Tylko gdyby wtedy zadano sobie pytanie, czy wina leży w złym prawie, czy w niewłaściwym jego stosowaniu, to może udałoby się problem rozwiązać bez nakręcania inflacji prawa, a często też szybciej i skuteczniej.

Zgoda. I mogę powiedzieć, że w tej procedurze, za którą odpowiada rządowa struktura legislacyjna, wiele w ostatnich latach pod tym względem się zmieniło. Bo moduł badania skutków zamierzonej zmiany prawa wygląda dziś nieporównanie bardziej profesjonalnie niż jeszcze kilka lat temu. A kompletną nowością jest wpisana w nowy regulamin pracy Rady Ministrów możliwość nałożenia obowiązku przeprowadzania badania skutków regulacji ex post. Czyli porównywania tego, co się zamierzało, z tym, co realnie dany akt prawny przyniósł. A ponieważ stosowanie prawa odbywa się w dwóch dużych agregatach osobowych, urzędniczych i ustrojowych, czyli w aparacie urzędów administracji i w sądach, to obydwie te struktury mają swoje silne specyfiki. Sędziowie mają atrybut i wbudowane w swój zawód silne poczucie niezawisłości, które czasami oznacza to, że polityk, pytając, dlaczego jakieś prawo jest tak czy inaczej stosowane, dowiaduje się, że taka właśnie jest linia orzecznicza.

No tak, sędziom polityk nic kazać nie może.

Nie może. A nawet organy mające możliwości wpływania na linię orzeczniczą, jak Sąd Najwyższy czy Trybunał Konstytucyjny, mogą oczekiwać na skutek swojego oddziaływania raczej w dłuższej perspektywie. To trzeba liczyć w miesiącach, a nawet w latach. Tymczasem dzisiejsza rzeczywistość jest taka, że dynamika zdarzeń społecznych i potrzeba politycznego reagowania na nie, wyścig i konkurencja o dusze i głosy wyborców pomiędzy siłami politycznymi są tak szybkie, że zmiany wynikające z modyfikacji linii



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

orzeczniczej sądów nikogo nie satysfakcjonują. I dlatego polityk i prawodawca sięgają wtedy po takie narzędzie jak zmiany w prawie.

Ale na tę drugą strukturę stosującą prawo, czyli na urzędników, już można bardziej skutecznie oddziaływać.

Można, chociaż też nie zawsze natychmiast i nie na sto procent. Bo ta rozbudowana struktura administracyjna, w której funkcjonują tysiące zapracowanych ludzi, jednocześnie przez opinię publiczną deprecjonowanych jako te „urzędasy”, które tylko siedzą w tych biurach i nic mądrego nie robią,

jeśli nie jest mądrze zarządzana, jeśli nie pokazuje się jej celów, które ma realizować, to ona też chętnie chowa się za szczegółem, za przepisem i nie poszukuje niestandardowych rozwiązań. Bo one wymagają wysiłku i podjęcia ryzyka. I to wszystko powoduje, że w razie problemów wszyscy najchętniej mówią: no to zmieńcie prawo. Albo: dlaczego takie decyzje są wydawane? Bo takie są przepisy. Być może na bazie tych samych przepisów można by było wydawać inne decyzje, ale dużo łatwiej powiedzieć: przepisy mi na to nie pozwalają. Dlatego idę zgodnie z ich literą, nawet jeśli ona prowadzi mnie do zgubnych skutków.

Racja, administracja jest dość bezwładną strukturą. O ile jednak sędziom premier czy minister niczego nakazać nie może, o tyle do urzędników może skierować wytyczne sugerujące inne podejście do danej sprawy. I wtedy dać sobie spokój z uchwalaniem nowej ustawy.



Exemplarz ostatniego papierowego wydania Dziennika Ustaw z podpisami pracowników Rządowego Centrum Legislacji

Na pewno w tej sferze władze państwowe mają więcej możliwości, chociaż też nie jest to łatwe. I dlatego wszystkie te czynniki mają swój wpływ



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

na praktykę stanowienia prawa w Polsce. Nie bez znaczenia jest również to, że mamy w Polsce kilka ośrodków uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej. A do tego mamy jeszcze moim zdaniem zupełnie nieuzasadnione zunifikowanie procesów parlamentarnych niezależnie od tego, skąd który projekt przychodzi i na jakim jest poziomie profesjonalności.

Nie powinno tak być?

Według mnie nie. Mówiłem już o tym w wielu miejscach, zebrałem też za to trochę krytyki, ale obstaję przy tym poglądzie. Bo to jest tak, że czy to jest projekt rządowy, przygotowany przez sztab wyspecjalizowanych legislatorów, czy to projekt napisany przez grupę posłów, to on poddawany jest w Sejmie tej samej procedurze. W żadnym razie nie deprecjonuję potrzeby wieloetapowego weryfikowania poprawności formalnej czy legislacyjnej projektu, bo jak najbardziej słusznie procedura legislacyjna jest procesem „wielu par oczu”. Bo każda para oczu może coś tam jeszcze dostrzec. Ale praca w parlamencie, polegająca na analizowaniu, zdanie po zdaniu, przepis po przepisie, każdego fragmentu projektu rządowego, który jest przygotowany niejednokrotnie w wielomiesięcznej i wieloetapowej procedurze, to nieporozumienie. Taki dokument powinien być w parlamencie przedmiotem tylko politycznego rozstrzygnięcia: zgoda – brak zgody. Przyjmujemy lub nie.

A jeśli posłowie lub senatorowie widzą w projekcie jakieś ewidentne błędy? To sami mają poprawiać czy powinni zażądać poprawienia przez autorów projektu? Teraz parlamentarzyści sami robią takie poprawki.

Nie tylko sami poprawiają błędy, jeśli takie są, ale de facto decydują o treści każdego z przepisów. Bo mogą zgłaszać do nich dowolne poprawki. Niezależnie od tego, czy to wynika ze znalezienia błędu, czy z przekonania o tym, że coś powinno być inaczej merytorycznie albo tylko redakcyjnie zapisane. I to jest moim zdaniem poważny kłopot. Ustawodawca w tej swojej praktyce nie dostrzega, jak bardzo zmienił się rządowy proces legislacyjny. Jak on sprofesjonalizował się przez ostatnie lata, jak bardzo jest obudowany różnego typu analizami, choćby oceny skutków. Jak wielki wysiłek jest wkładany w dalszą profesjonalizację tego procesu. Mam poczucie, że parlament nie chce tego „skonsumować”. Jestem przekonany, że z pożytkiem dla systemu prawa byłoby wyodrębnienie proceduralne pewnej grupy projektów, która powinna być traktowana inaczej. Oczywiście zdaję sobie sprawę, że dotykamy tutaj kwestii konstytucyjnych, konstytucyjnego prawa parlamentarystów do wnoszenia poprawek, które są traktowane jako dopuszczalność



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

modyfikacji projektów w dowolny sposób. Ale to jest jeden z elementów, którego zmiana mogłaby pozytywnie wpłynąć na model stanowienia prawa, gdyby na poziomie parlamentarnym zaczęto rozróżniać poziomy profesjonalności przygotowania projektów.

A gdyby była taka wola, to czy trzeba coś zmienić w konstytucji, czy wystarczy w regulaminie Sejmu? Czy może wystarczyłaby zmiana parlamentarnej praktyki?

Uważam, że w granicach konstytucyjnych możliwa jest taka modyfikacja sejmowego regulaminu, by dopuszczalna możliwość zgłaszania poprawek nie była metodą na demolowanie albo pisanie od nowa projektu wniesionego przez na przykład Radę Ministrów. Zresztą regulamin Sejmu w tym zakresie już dość istotnie się zmienił. Bo jeszcze kilka lat temu każdy poseł mógł wnieść poprawkę, a dziś pod tą poprawką musi podpisać się przewodniczący klubu albo 15 posłów. Pewne ograniczenie więc istnieje, chociaż często bywa ono dość iluzoryczne. Bo w praktyce wiele się nie zmieniło, nadal bardzo łatwo jest wnieść poprawkę do projektu. Ale to pokazuje, że parlament wewnątrz siebie poszukiwał narzędzi ograniczania zgłaszania tych poprawek.

Poszukiwał, ale nie poszedł w tym kierunku zbyt daleko.

Nie poszedł. Nasze doświadczenia związane z pracą legislacyjną nad projektami rządowymi, szczególnie na etapie komisji, są takie, że czasami zastanawiamy się, czy wynika z tego jakaś wartość dodana. Zawsze wartością dodaną jest weryfikacja poprawności projektu. Jest nią weryfikacja tego, czy projektodawca wie, co chce osiągnąć, i czy używa do tego właściwego narzędzia. Czy to, co przedłożył, jest zgodne z tym, co chce osiągnąć. A także czy to jest poprawna konstrukcja. I aprobeuje się ją albo nie. Takie szczegółowe, detaliczne prace legislacyjne można by sobie wyobrazić przy jakichś projektach o szczególnym znaczeniu, ale nie każdy projekt ustawy wymaga takiego przepracowania. Szczególnie że alternatywą dla takiej metody może być dobre współdziałanie parlamentarnych i rządowych legislatorów. My od kilku już lat osiągnęliśmy z biurami legislacyjnymi w Sejmie i Senacie taki poziom roboczej komunikacji, że jeżeli oni dostrzegają jakieś problemy w projekcie, o którym wiedzą, że był przygotowywany przez RCL, to po prostu kontaktują się z nami i wyjaśniają to z legislatorem, który za ten projekt odpowiadał. Czy to jest błąd, czy może nie zrozumieli intencji, czy chodzi o przyjęcie jednej z możliwych technik realizacji czegoś. Bo legislacja też jest



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

taką dziedziną, w której tę samą rzecz można różnie zapisać i nie zawsze jedno jest lepsze od drugiego. Bo to są równoległe dopuszczalne konstrukcje. Mam bardzo pozytywne opinie o tej współpracy i bardzo o nią zabiegam. Cieszę się zawsze, gdy koledzy z Sejmu czy Senatu wychodzą z inicjatywą wspólnego poszukiwania najlepszego rozwiązania. Ale to jest ta warstwa poprawek legislacyjnych.

I realizowana w gronie ekspertów, którzy to między sobą wyjaśniają. A gdy już wszystko sobie powyjaśniają, to posłowie biorą się za przerabianie projektu. Czy przynajmniej legislatorzy w tym jeszcze uczestniczą?

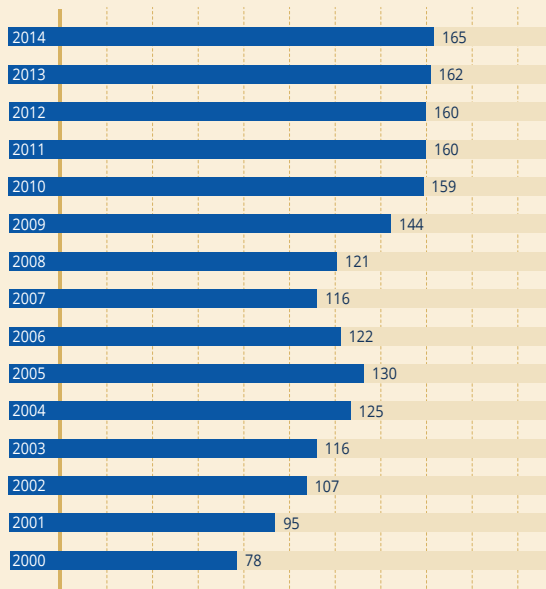
Sejmowi i senacy tak. Ale my w regulaminie pracy Rady Ministrów mamy też taki zapis, że jeżeli projekt był przygotowywany w RCL na podstawie założeń ministerstwa, to nasz legislator może, jeśli wystąpi o to właściwy minister, wziąć udział w pracach parlamentarnych. To wydaje mi się dość naturalne, że autor tekstu powinien być przy tym tekście wtedy, gdy on jest poddawany weryfikacji. Choćby po to, by wyjaśniać ewentualne wątpliwości.

I legislatorzy z RCL są o to proszeni?

Mam z tym pewien problem ze względu na ograniczone możliwości kadrowe. Bo gdybyśmy mieli brać udział w pracach nad wszystkimi projektami, które przygotowujemy, to pewnie wpadlibyśmy w pułapkę tej własnej deklaracji.

Ale tego problemu nie ma, ponieważ niezbyt często jesteśmy proszeni o takie wsparcie, nad czym ubolewam. Jednak ci, którzy o to proszą, z reguły potem przekazują wyrazy uznania dla efektów tej współpracy i podziękowania. Bo to jest elementarna sprawa, by autor był obecny przy pracy nad swoim tekstem, by wyjaśniał wątpliwości i pomagał nanosić poprawki, jeśli są

Przeciętne zatrudnienie pracowników w RCL



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

wnioskowane. A wracając jeszcze do podstawowego pytania o model systemu stanowienia prawa, to przypomnę, że był kiedyś taki projekt utworzenia jednego, narodowego centrum legislacyjnego. Zaletą takiego rozwiązania byłoby stworzenie warunków prowadzenia przez jednego legislatora całego procesu, od wymyślenia projektu, poprzez jego redagowanie, aż do ustalenia ostatecznej treści.

To obejmowałoby wszystkie projekty, także poselskie?

Tamten pomysł tak to przewidywał. Ale to stara historia, dziś nieaktualna. Chociaż, jeszcze raz wracając do punktu wyjścia naszej rozmowy, słabym punktem takiego rozwiązania byłyby zapewne problemy z zapanowaniem nad wielką liczbą projektów, z którą mieliśmy do czynienia wtedy i mamy teraz. Dlatego odpowiadając na pytanie o model i standardy legislacji, cały czas odwołuję się do ciągle poważnej liczby opracowywanych projektów ustaw, pomijając już całą legislację rządową obejmującą rozporządzenia, która liczbowo jest znacznie większa. Ciągłe mamy problem z dużą liczbą dokumentów, przy której nie da się dobrze sprawować przypisanej nam funkcji koordynacyjnej. To jest wykonywanie tych zadań w takich granicach, w jakich to jest możliwe przy tym strumieniu dokumentów i przy tych narzędziach, które są do naszej dyspozycji.

A w jakim stopniu ten proces jest przez Rządowe Centrum Legislacji kontrolowany, koordynowany?

W znacznie mniejszym, niż bym chciał. Formalnie każdy projekt rządowego aktu prawnego, a to jest rocznie około 1000–1200 aktów razem z rozporządzeniami rządu, premiera, ministrów, jest poddawany procedurze, która obejmuje kilka etapów. I na każdym z tych etapów oraz przy pracy nad każdym z dokumentów uczestniczą legislatorzy RCL. A mamy ich, takich frontowych, około 80. Razem z kadrą kierowniczą będzie blisko 100 osób. A więc samo zderzenie tych liczb pokazuje, że mechanizm realnej koordynacji jest trudny do osiągnięcia. Nawet na poziomie dążenia do uwpólniania technik legislacyjnych, do którego przykładam dużą wagę, ale które ciągle traktuję bardziej jako wyzwanie niż coś, co się udało. Czyli żeby RCL jako instytucja mówiło jednym głosem. Jak już wspominałem, w legislacji niemal każdą rzecz można różnie zapisać. Wkładamy więc w kierownictwie RCL dużo wysiłku w to, żeby unikać sytuacji, w których ta sama konstrukcja przez jednego legislatora jest aprobowana, a przez innego kwestionowana. Bo to pokazuje naszą słabość instytucjonalną.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Daje się nad tym zapanować?

To jest bardzo trudny proces. Ale też wielkie wyzwanie dla naszego zespołu, któremu staramy się jak najlepiej sprostać.

Te zabiegi zmierzające do porządkowania standardów dotyczą tylko RCL czy także ministerstw, które przecież też mają swoje obowiązki legislacyjne?

Rządowe Centrum Legislacji weryfikuje każdy projekt rozporządzenia, które minister ma wydać. Czyli akt prawny, który ostatecznie jest ogłaszany z podpisem ministra i związany z jego odpowiedzialnością, jest poddawany naszej ocenie. Projekt powstaje w ministerstwie, ale później jest poddawany uzgodnieniom wewnątrz rządu. Uczestniczy w nich również RCL, które ma regulaminowe uprawnienie i zobowiązanie do zdecydowania o ewentualnej potrzebie przeprowadzenia tak zwanej komisji prawniczej, czyli takiego gremium, któremu przewodniczy legislator RCL, a w którym uczestniczą autorzy projektu i ewentualnie przedstawiciele innych resortów. I ta komisja rozstrzyga o warstwie redakcyjno-legislacyjnej każdego aktu rządowego. Nasz wkład jest więc poważny i dotyczy prawie wszystkich tych dokumentów. Nie wszystkich, bo jest część takich, które nie wymagają zwoływania komisji prawniczej.

Projekty przygotowywane w ministerstwach są oceniane przez komisje prawnicze pod względem legislacyjnym i redakcyjnym.

Czy ten system sprawdza się, daje dobre efekty?

Tak, to działa. Ale to jest jedna ze spraw, które wymagają potencjalnej refleksji reformatorskiej. Bo komisje prawnicze mają po rozstrzygnięciu merytorycznym zaaprobować pod względem legislacyjnym i redakcyjnym tekst, który powstaje w ministerstwie. Jestem w stanie sobie wyobrazić i wiem, że funkcjonują takie systemy w krajach europejskich, gdzie takiej weryfikacji już nie dokonuje się poza resortem. Skoro profesjonalni pracownicy danego urzędu obsługującego ministra przygotowali projekt aktu normatywnego, i został on uzgodniony wewnątrz rządu, bo żaden minister nie wydaje rozporządzenia, o którym nie wiedzą inni członkowie rządu, to odpowiedzialność za tekst składany do podpisu przez tego ministra spoczywa na jego urzędzie.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

RCL nie powinno w tym uczestniczyć? To byłoby dobre?

Gdy Rządowe Centrum Legislacji powstawało, to było pomyślane jako organ mający koordynować całą legislację rządową. Ja jednak uważam, że powinniśmy zmierzać w stronę skupienia się na odpowiedzialności za akty prawne wydawane przez Radę Ministrów i przez premiera. I powoli powinniśmy zacząć oddawać odpowiedzialność za legislację resortową.

A gdyby dzisiaj pan przekonał premiera do takiej decyzji, to ministerstwa są do tego przygotowane?

Częściowo już to zrobiliśmy w odniesieniu do dokumentów nielegislacyjnych, bo jeszcze niedawno opiniowaliśmy także pod względem poprawności prawnej oraz redakcyjno-formalnej wszystkie dokumenty nienormatywne, na przykład jakieś sprawozdania, raporty, programy. Podjąłem decyzję, i to ma już odzwierciedlenie w obowiązującym od początku 2014 roku regulaminie pracy Rady Ministrów, że to nie jest odpowiedzialność RCL. Z tym mają sobie radzić same ministerstwa, które mają do tego zasoby. Natomiast na pytanie, czy ministerstwa mogłyby już przejąć odpowiedzialność za swoją resortową legislację, odpowiedź brzmi, że jeszcze nie.

Dlaczego?

Ponieważ jeszcze nie zakończyliśmy wszystkich niezbędnych do tego przygotowań. Swoje oczekiwania w tym zakresie ułożyłem w pewien świadomy proces. Jego pierwszym krokiem było zaoferowanie urzędnikom zajmującym się legislacją w strukturach rządowych miejsca, w którym mogą ustawicznie podnosić i weryfikować swoje kompetencje. A także uwspólniać swoje spojrzenie na różne problemy. Jeszcze kilka lat temu poza aplikacją legislacyjną, która jest rocznym kursem dla osób wchodzących w ten zawód, nie było miejsca, które by oferowało legislatorom możliwość wspólnej nauki. W RCL najpierw uruchomiliśmy taki dość poważny moduł szkoleniowy, który ma kilka różnych form, w tym zapewniający udział dyrektorów biur legislacyjnych ministerstw, Sejmu i Senatu oraz legislatorów w analizach konkretnych problemów. To mogą być zagadnienia związane z techniką legislacyjną, ale też z kwestiami prawnymi, które przekładają się na legislację. Czyli stworzyliśmy legislatorom forum, na którym mogą się upewniać, że myślą jednakowo, i wypracowują sobie jakiś standard. Kolejnym forum takiej kooperacji jest moduł szkoleniowy, który zaadresowałem do pracowników RCL oraz biur legislacyjnych Sejmu i Senatu. Bo te biura są w pewnym sensie weryfikatorami naszej pracy. Tu chodzi o to, by rozmawiać razem o różnych szczegółach, często bardzo detalicznych



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

kwestiach związanych z techniką sporządzania tekstu prawnego. Także element wzajemnego poznania się jest bardzo istotny, bo to ułatwia współpracę. Dobrze jest, jeśli ludzie znają swoje twarze i mają numery telefonów, bo gdy widzą jakiś problem, to lepiej najpierw zadzwonić i go wyjaśnić, a potem dopiero ewentualnie uruchamiać formalne procedury. A trzecim modulem jest kooperacja szkoleniowo-warsztatowa pomiędzy RCL a ministerstwami. To robimy od jakiegoś czasu w takiej formule, że każdy z dyrektorów naszych departamentów, a mamy cztery departamenty legislacyjne, które mają w swojej właściwości kilka ministerstw, organizuje cyklicznie spotkania z kolegami z tych resortów. Po to, by omawiać różne specyficzne problemy. I mam nadzieję, że to będzie zmierzało w tym kierunku i dawało taki efekt, że za jakiś czas będziemy mogli powiedzieć: jesteście dobrymi legislatorami, więc bierzcie sprawy w swoje ręce. A jeśli będziecie potrzebowali pomocy, to ja wam zaoferuję wsparcie szkoleniowe. Mogę też zaoferować wsparcie warsztatowe, możemy się razem nadal uczyć, bo to nie jest tylko tak, że legislatorzy kogoś uczą, to zawsze jest wymiana wiedzy i doświadczeń. Mamy różne miejsca w procesie, ale traktujemy to w ten sposób, że we wszystkich tych miejscach pracują dobrzy fachowcy. I dlatego chciałbym pójść w tę stronę, że my dajemy ofertę wsparcia, ale docelowo legislacja resortowa powinna być domeną ministrów i urzędów, które ich obsługują.

Planuje pan wystąpienie za jakiś czas o takie właśnie uregulowanie podziału obowiązków legislacyjnych?

Tak. Terminu jeszcze sobie nie wyznaczyłem, ale traktuję to jako nieuchronną zmianę, jeżeli mamy odpowiedzialnie dążyć do wzmocnienia naszej odpowiedzialności za akty prawne Rady Ministrów i premiera. A myślę przede wszystkim o projektach ustaw. Od kilku lat znaczną część, nadal mniejszość, ale już znaczną część, projektów przyjmowanych przez Radę Ministrów piszemy w RCL. No a różnica pomiędzy pisaniem a opiniowaniem jest pod względem pracowitości nieporównywalna. Jeśli więc od wielu lat mamy takie same co do zasady zasoby osobowe, to musimy się wewnętrznie reorganizować. Musimy się też zastanawiać, jaki strumień już może zostać od nas odłączony, żebyśmy mogli naszą energię i nasze kompetencje skoncentrować na tym, co staje się priorytetem.

Czy w tym postulowanym przez pana modelu to resorty odpowiadałyby również za przygotowywanie albo, inaczej mówiąc, pisanie projektów ustaw dotyczących ich dziedzin?

Nie, uważam, że to RCL powinno pisać projekty ustaw na podstawie przygotowanych w ministerstwach założeń. Modelowo to powinno być tak, że



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

minister wie, co chce osiągnąć przez zmianę ustawy. Ministerstwo mu to opisuje w założeniach, rząd aprobuje te założenia jako dokument przesądzający o treści i kierunku przyszłej regulacji ustawowej, a profesjonalny legislator z RCL sporządza na tej podstawie projekt ustawy. Oczywiście, nasz legislator, przygotowując projekt, będzie współpracował z przedstawicielami ministerstwa, które jest merytorycznie za projekt odpowiedzialne. Mogą od tego być wyjątki, gdy zespół programowania prac rządu zdecyduje, że do jakiejś ustawy nie będą przygotowywane założenia, tylko od razu projekt. Jest taka możliwość, ja jestem w tym zespole i też pod takim rozstrzygnięciem się podpisuję. Zwykle odstępujemy od założeń, gdy zakres tej przyszłej regulacji jest „oczywiście znany”. Bo wynika z implementacji prawa unijnego lub z wykonywania jakiegoś wyroku Trybunału Konstytucyjnego. I wtedy zwykle projekty powstają w ministerstwach. Mogę sobie wyobrazić taki model, że jeszcze więcej projektów, także nieopartych na założeniach, powstaje w RCL. Tylko musiałbym do tego wygospodarować „wolne moce przerobowe”.

A jakie są plusy i minusy jednego i drugiego wariantu? To znaczy takiego, że ta praca wykonywana jest w danym resorcie albo w Rządowym Centrum Legislacji. Na pewno w ministerstwie jest więcej wiedzy specjalistycznej, bo wy przecież nie musicie i nie możecie wiedzieć wszystkiego o zdrowiu, lasach, wojsku czy górnictwie.

Żaden legislator nie napisze projektu bez kooperacji ze specjalistą z dziedziny, której ma dotyczyć regulacja. Zawsze powtarzam moim pracownikom:

Liczba ustaw opracowanych przez RCL
na podstawie założeń, przyjętych przez RM

111

jeśli macie napisać projekt ustawy, to musicie wiedzieć, z kim należy kontaktować się w danym ministerstwie. Od ustalenia tego wręcz należy zaczynać pracę nad projektem, który ma być napisany w oparciu o resortowe założenia. To jest niezbędne i taki tandem musi zawsze funkcjonować. Twierdzę, że w znakomitej większości przypadków legislator mający generalne rozeznanie w danej dziedzinie prawa jest w stanie przy wsparciu ze strony specjalisty

przygotować projekt ustawy. Bo gdyby przyjąć, że do każdej z wąskich dziedzin projekty mogą przygotowywać tylko legislatorzy funkcjonujący w tej dziedzinie, i gdy uświadomimy sobie, ile mamy departamentów



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

merytorycznych we wszystkich ministerstwach, to okazałoby się, że w kilkuset komórkach organizacyjnych musielibyśmy mieć legislatorów do pisania projektów ustaw.

Rozumiem, że nie ma aż tylu legislatorów.

W ministerstwach jest z tym różnie. W jednych te kompetencje legislacyjne są zebrane w departamentach prawnych, w innych rozproszone po tzw. departamentach merytorycznych, ale generalnie nie można przyjąć, że w każdej wąskiej dziedzinie znalazłby się ktoś dostatecznie kompetentny do napisania projektu. A do tego ogromnym problemem byłoby wtedy zapanowanie nad jednolitością techniki legislacyjnej. Nawet w jednej instytucji, takiej jak RCL, gdzie zajmuje się tym około 100 osób, nie jest to łatwe. Gdyby więc projekty miały powstawać w paru set departamentach różnych ministerstw, to poprzez mechanizm opiniowania, bo taką rolę wtedy spełniałoby RCL, koordynacja byłaby raczej niemożliwa. Tego nie da się po prostu zrobić. Dlatego, wchodząc w pewien paradoks, bo sam swojemu urzędowi chcę dołożyć pracy, przekonuję do tego modelu, w którym projekty ustaw powstają w RCL.

A ministerstwa zechcą pozbyć się obowiązku pisania projektów ustaw?

Tu też jest pewne pole do konfliktu, ponieważ ministerstwa, a przynajmniej ich część, widzą w tym dla siebie zagrożenie. Chociaż niektóre już zaczęły dostrzegać zalety takiego rozwiązania, że to my te projekty dla nich piszemy. I już tak bardzo się nie buntują.

Z jednej strony przejmujecie część ich obowiązków, coś za nich robicie. Ale może też być, świadoma czy podświadoma, obawa o ujęcie części władzy, utratę kontroli nad jakimiś decyzjami. Że nie zrobicie tego tak dobrze jak oni.

Najbardziej chyba to ostatnie, bo każdy uważa, co jest psychologicznie uzasadnione, że nikt nie robi tak dobrze jak ja. A ja twierdzę, że to jest typowy element profesjonalizacji procesu. Profesjonalny, odpowiednio wykształcony prawnik ma zajmować się pisanem prawa. No i uważam, że to powinno być scentralizowane w jednym miejscu. Nie twierdzę, że to jest model idealny, zdaję też sobie sprawę, że on jest obciążony ryzykami. Ale forsuję go, ponieważ model wcześniejszy, czyli rozproszenie, dawał jeszcze gorsze efekty. Skutkiem tamtego modelu była krytyka, częściowo uzasadniona, że legislacja rządowa jest słabej jakości.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Że nie jest skoordynowana, że z różnych resortów trafiają kolidujące ze sobą projekty.

Tak bywało. Ale uczciwie powiem, że to jeszcze nie jest tak, że my już wszystko w pełni skoordynowaliśmy i nad wszystkim panujemy. Ale my, poza ustaleniem reguł współdziałania z ministrami, wdrożyliśmy w RCL cały szereg elementów procedury wewnętrznej. Na przykład spotykamy się w gronie kierownictwa departamentów legislacyjnych co najmniej raz na tydzień i rozmawiamy o projektach, które są w toku. I mimo że nad projektem pracuje tylko jeden departament, to w rozmowie o nim uczestniczą też przedstawiciele innych, by wszyscy słyszeli, jak rozstrzygamy różne problemy. Bo nie ma innej metody zbudowania tej potrzebnej koordynacji i uwspólnienia poglądów niż nieustanne dzielenie się doświadczeniami, nieustanna rozmowa. Jeśli jakiś problem został już kiedyś rozwiązany, to gdy pojawi się podobny, tamto doświadczenie można wykorzystać. Ale nie ma na to jednego algorytmu czy sztywnego mechanizmu. To musi być ciągła praca. I my dość dużo czasu i wysiłku na to poświęcamy, by to wewnętrznie w RCL skoordynować.

Gdyby taki model pracy został przyjęty, to wszystkie projekty ustaw musiałyby trafić do Rządowego Centrum Legislacji? Także te, które obecnie trafiają na posiedzenia Rady Ministrów prosto z resortów?

One dzisiaj też trafiają do nas, chociaż niektóre już są napisane. Dostajemy je do zaopiniowania. W tym postulowanym przeze mnie wariancie one wszystkie byłyby pisane w RCL.

Wszystkie, czyli także te rządowe, które oficjalnie trafiają do Sejmu jako poselskie?

Wiem, do czego pan zmierza. Rzeczywiście, jest takie zjawisko i nie jest to problem tylko tego czy poprzedniego rządu. Zawsze tak było. Pracowałem z poprzednim premierem, pracuję z obecną panią premier i mogę powiedzieć, że oboje oni kontestują to obchodzenie procedury rządowej. Mówią, że po to jest ta procedura, żeby rząd wnosił projekty zgodnie z nią. Ale są też takie sytuacje, i to nie jest zarzut, tylko obserwacja rzeczywistości, że zapada decyzja, by na przykład dla oszczędności czasu skorzystać z tej możliwości. Bo ścieżka poselska jest trochę krótsza. No i wtedy coś, co należy do domeny rządowej, i coś, co jest przygotowywane przez właściwego ministra, jest kierowane jako projekt poselski. To nie zmienia generalnej zasady, że procedurę trzeba budować, że ona musi być jak najbardziej precyzyjna, ma ustanawiać jasną regułę, a ta reguła musi być zgodna z tym, co uważamy za optymalne.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Ale nigdy nie jest tak, że w tej regule zmieści się wszystko. Bo rzeczywistość, w której funkcjonujemy, nie jest idealna. Często prowadzę dyskusje o tym z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Bo gdy konsultowaliśmy z nimi obecnie obowiązujący regulamin pracy Rady Ministrów, to oni kwestionowali wyjątki od podstawowych zasad, jakie były w nim zapisywane. Krytykowali na przykład możliwość skrócenia w wyjątkowych sytuacjach czasu na konsultacje projektu. – Żadnych wyjątków, bo one mogą być nadużywane – mówili. A ja twierdziłem, że owszem, może tak być, ale wiem, że każdy premier raz na jakiś czas ma taką sytuację, że w niedzielę dzwoni, bo na poniedziałek ma być projekt, a we wtorek go przyjmuje na posiedzeniu rząd. Mądrością polityka i aparatu, który go obsługuje, jest używanie tego rzadko. Ale nie położę premierowi do podpisu regulaminu, który pozbawi go tego narzędzia. To byłoby nieodpowiedzialne, bo takie sytuacje były, są i będą. Jakakolwiek konfiguracja polityczna by rządziła. To nie chodzi o to, by oszukiwać stronę społeczną, tylko żeby sobie uczciwie powiedzieć: regułą jest normalna procedura i przestrzeganie terminów, ale są wyjątki.

Pan lepiej ode mnie wie, jak silna jest krytyka, gdy dochodzi do nadużywania tego prawa do wyjątku. Bo wśród organizacji pozarządowych monitorujących proces legislacyjny jest taka opinia, że ta możliwość jest za często wykorzystywana. Pół biedy, gdy chodzi tylko o przyspieszenie spóźnionego projektu, gorzej, gdy celem jest uniknięcie społecznej dyskusji nad nim.

Znam tę krytykę i wiem, że czasem jest ona uzasadniona. Na pewno da się znaleźć przykłady na jej potwierdzenie. Ale jestem przekonany, że te przykłady są, zarówno liczbowo, jak i jakościowo, w mniejszości w stosunku do tego, co jest regułą. A dyskusję na ten temat trzeba też widzieć w takim kontekście, że my projekt regulaminu pracy Rady Ministrów poddaliśmy społecznej konsultacji. A więc możliwa była jego krytyka. Podczas tych rozmów spytałem partnerów z organizacji pozarządowych, czy dostali kiedyś do oceny projekty dotyczące wewnętrznych procedur Sejmu lub Senatu. Mówiłem wtedy: przyjmuję i doceniam wasze uwagi, część uznaje, części nie, ale docenicie to, że w ogóle ten wewnętrzny regulamin rządu jest przedmiotem społecznej konsultacji.

Ale osiągnął też pan dobry efekt, bo ten regulamin jest w grupie organizacji monitorującej proces legislacyjny dobrze oceniany. No i te organizacje doceniają to, że wiele ich postulatów zostało w tym dokumencie uwzględnionych.

No to cieszę się.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni

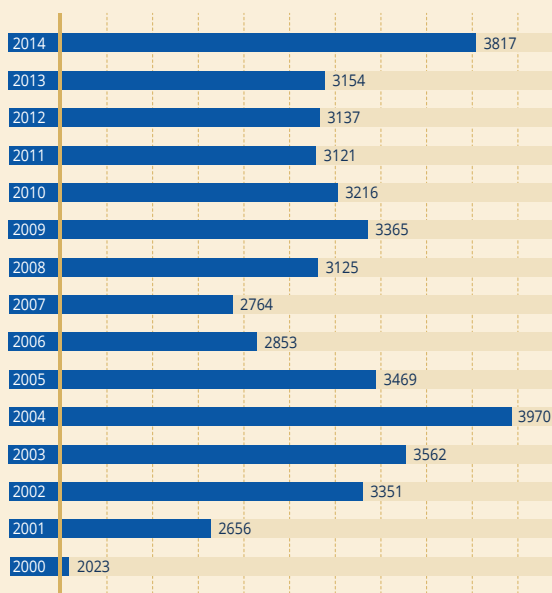


Następny

Ale miałem niedawno okazję słuchać też krytyki z tej strony. Że ciągle zdarzają się odstępstwa od ustalonych w regulaminie zasad. Czyli czasem za późno projekt jest kierowany do konsultacji albo tylko konsultacje się skończą i już na stronie resortu są z nich wnioski. To uczestnicy tych konsultacji pytają, czy te wnioski nie powstały wcześniej. To dotyczy tylko niektórych projektów, ale zła atmosfera się robi.

Również mnie to martwi, jeśli jeszcze zdarzają się takie sytuacje. Ale mogę też to skomentować w ten sposób, że proces legislacyjny wymaga stałej obserwacji. Żeby nim dobrze zarządzać, żeby nie dawać pretekstów do jego skracania, nieuprawnionego obchodzenia, pozorowania konsultacji.

Liczba aktów prawnych
będących przedmiotem prac RCL



To musi być nieustannie monitorowane. I to jest wysiłek, który Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wspólnie z nami oraz wieloma ministerstwami i urzędami podejmuje już od dłuższego czasu. Także obudowując to różnego typu narzędziami. Bo bez dobrych narzędzi informatycznych nie da się tego zrobić. Zawsze można powiedzieć, że można więcej i lepiej, ale uważam, że istotna zmiana już nastąpiła. Chodzi o to, by obowiązujące reguły nie były tylko pozorowane, a jeśli jest odstępstwo od nich, to tylko wynikające ze świadomej decyzji.

Obserwujecie te wszystkie etapy prac, także konsultacje projektów?

Staramy się to monitorować na różnych etapach, co nie zawsze jest łatwe. Bo konsultacje prowadzą mi-

nisterstwa, więc ani RCL, ani kancelaria premiera formalnie tego nie widzą. Ale budowane są teraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów takie narzędzia, które mają ten proces pokazywać na wszystkich jego etapach. Żeby było widać czasochłonność założoną i rzeczywistą, by wyciągać z tego odpowiednie wnioski.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Także dyscyplinować poszczególnych uczestników tego procesu? Żeby ministerstwa przestrzegały zasad, żeby nie było działań pozornych lub na skróty?

Tak, to będzie możliwe. To jest potrzebne, bo jeśli sami nie będziemy pilnować się w przestrzeganiu reguł, to będziemy weryfikowani przez innych, przez obserwatorów zewnętrznych. Dla przykładu podam, że od jednego ze związków zawodowych wpłynął w ubiegłym roku do premiera list z zarzutem naruszania reguł konsultacji i dialogu z organizacjami pracowniczymi – i jako dowód załączono bardzo rozległą dokumentację procesu legislacyjnego nad dziesiątkami ustaw. Wspólnie z właściwymi ministrami sprawdziliśmy każdą z tych ustaw i detalicznie odpowiedzieliśmy autorom skargi. Przyznając się też, w których miejscach rzeczywiście naruszono procedurę. Nie wszystkie zarzuty potwierdziły się, ale dla nas to jest też dowód na to, jak nasza praca jest obserwowana. Była w tym też nauka, że zasad trzeba przestrzegać, a jeśli konieczne jest od nich odstępstwo, to trzeba to wszystkim zainteresowanym wyjaśnić. No i podać powody.

Naruszenie procedury legislacyjnej może też być podstawą skargi konstytucyjnej. Było już wiele takich skarg do Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do prac w Sejmie lub w Senacie. Skargi na naruszenie zasad podczas prac nad projektem na wcześniejszych etapach jeszcze chyba nie było. Ale czy nie może być?

Rzeczywiście, Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się o naruszeniach procedury ustawodawczej. Ale zawsze to były wypowiedzi dotyczące wybranych i szczególnie istotnych elementów regulaminu Sejmu lub Senatu, i to takich, które swoje źródło mają w przepisach konstytucji. Czyli takich, jak pojęcie poprawki, inicjatywy ustawodawczej, pojęcie czytań. Była też oceniana procedura wynikająca z ustawowego obowiązku konsultacji ze związkami zawodowymi. Nie było natomiast do tej pory przypadku, w którym Trybunał zarzuciłby nielegalność procedury uchwalania aktu prawnego, polegającą na naruszeniu jakichś przepisów regulaminu pracy Rady Ministrów. Ale właśnie teraz taka sprawa przed Trybunałem zawisła z wniosku grupy posłów o zbadanie konstytucyjności jednej z ustaw, gdzie podstawą do skargi jest zarzut naruszenia konstytucji, ale wnioskodawcy próbują go powiązać z zarzutem naruszenia regulaminu pracy Rady Ministrów. I my, przygotowując stanowisko dla Trybunału, stwierdziliśmy, że naszym zdaniem nie doszło do naruszenia procedury, bo mieściliśmy się w tym przypadku w uproszczonej i skróconej procedurze. Ale też skierowaliśmy do Trybunału



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

pytanie, czy dopuszcza on tego typu powiązanie wyznaczników kontroli konstytucyjności. Z wielką ciekawością czekam na to orzeczenie i mam nadzieję, że Trybunał się do tego odniesie. Niezależnie jednak od tego, jak zostanie to rozstrzygnięte, to dla nas będzie to orzeczenie precedensowe, wyjaśniające, czy naruszenie regulaminu pracy Rady Ministrów może skutkować uznaniem, że cała procedura legislacyjna była wadliwa. I w związku z tym akt jest niekonstytucyjny.

To może być ciekawy i ważny wyrok, jeśli Trybunał Konstytucyjny odniesie się do tego problemu. Ale swoją drogą to wcześniej właśnie posłowie mieli możliwość oceny tego projektu i odrzucenia go, jeśli ich zdaniem został wadliwie przygotowany.

Każdego roku w parlamencie pojawia się paręset projektów pozarządowych. Regułą jest przyjmowanie przez Radę Ministrów stanowisk wobec tych projektów oraz zgłaszanie uwag.

Rzeczywiście, to posłowie są pierwszym kontrolerem jakości i poprawności legislacyjnej projektów ustaw. Tylko tę skargę złożyła akurat grupa posłów, która głosowała przeciw temu projektowi, a więc może i widzieli jego wady proceduralne, ale zostali przegłosowani. Sprzeciwiali

się tej regulacji, więc teraz mówią: niech Trybunał Konstytucyjny ją oceni.

Mówimy tu głównie o projektach rządowych. Tymczasem wiele ustaw powstaje na podstawie projektów pochodzących z innych źródeł, w tym najwięcej poselskich. I jest taka instytucja jak stanowisko rządu wobec takich projektów. Ale chyba nie wszystkie takie projekty podlegają ocenie Rady Ministrów. Proszę mnie sprostować, jeśli się mylę.

Projektów pozarządowych w parlamencie pojawia się rocznie 300, 400, czasem 500. Regułą jest, że marszałek Sejmu występuje do rządu o stanowisko, i zasadą jest, że we wszystkich tych sprawach wszczynana jest procedura przygotowania stanowiska rządu do projektu poselskiego.

Ja dość dokładnie śledzę wszystkie komunikaty z posiedzeń rządu i tylko od czasu do czasu widzę w nich notatkę o stanowisku wobec jakiegoś projektu.

Na posiedzeniach Rady Ministrów stosunkowo rzadko to się pojawia. Z reguły te stanowiska są przyjmowane w trybie obiegowym. I one trafiają do Sejmu, chociaż czasem za późno. Bo ta nasza rządowa procedura uzgodnieniowa jest dość rozbudowana i czasochłonna, więc zdarza się, że gdy



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

stanowisko rządu trafi do Sejmu, to jest już trzecie czytanie i ustawa jest uchwalana lub odrzucana. A na etapie senackim tych rządowych stanowisk do projektów ustaw już formalnie nie bierze się pod uwagę, bo w Senacie to już jest ustawa, nie projekt.

Więc jakaś część projektów poselskich wymyka się tym rządowym ocenom?

Tak jest. I z tym jest pewien problem, bo ja uważam, że w tych obszarach, za które odpowiada Rada Ministrów konstytucyjnie, to parlament w zasadzie nie powinien uchwalać ustaw bez wiedzy, co rząd o tym sądzi. To jest oczywiście wielce delikatna sprawa, bo związana z konstytucyjną swobodą ustawodawcy w podejmowaniu decyzji. A powściągliwość czy nawet świadome opóźnianie ze strony rządu nie może ustawodawcy pozbawić jego kompetencji ustrojowej, jaką jest stanowienie prawa. Ale mam wrażenie, że czasem to nie jest na takim poziomie myślenia, że rząd chce zablokować te prace, tylko po prostu procedura legislacyjna toczy się w tych dwóch ośrodkach niezależnie.

Różne są wagi tych poselskich projektów. W przypadku części z nich wielkiej straty nie ma, gdy sejmowa procedura zakończy się bez stanowiska rządu. Tym bardziej że blokadę na jakąś niebezpieczną dla państwa akcję może jeszcze założyć związana z rządem większość sejmowa lub senacka. Ale tam, gdzie stanowisko rządu jest konieczne, a jego wypracowanie wymaga czasu, może przydałby się jakiś sygnał ostrzegawczy: poczekajcie z tym projektem, bo my zgłosimy swoje uwagi. Tylko to nie mogłoby być odsuwanie w nieskończoność, bo wtedy w miejsce słynnej zamrażarki marszałkowskiej pojawiłaby się rządowa. Czy w parlamentarnej procedurze jest taka możliwość?

To nie jest jednoznacznie uregulowane. A można to sobie wyobrazić w formie wyznaczenia rządowi jakiegoś przedziału czasowego, w którym Sejm czeka na stanowisko wobec projektu. To musiałoby być jakoś realnie oszacowane, z uwzględnieniem specyfiki danego projektu, potencjalnych dylematów koniecznych do rozwiązania przez opiniujących. Czyli rząd powinien mieć odpowiedni czas na zaopiniowanie projektu, ale powinny być też wyjątki od tej reguły, gdy z jakiegoś powodu nie można czekać. Bo potrzebna jest jakaś pilna interwencja ustawowa. Ale rząd może też nie zajmować stanowiska wobec nierządowych projektów. To są rzadsze sytuacje, ale one też mają formalny status. Rząd nie zapomniał o sprawie, tylko oficjalnie powiedział: nie zajmujemy stanowiska w tej sprawie.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Czyli daje posłom wolną rękę w decydowaniu o tym projekcie.

Można to tak zdefiniować.

Analizując praktykę legislacyjną w danym państwie, nie można jednak zapominać, że wszystkie ustawy, i te oficjalnie zaopiniowane przez rząd, i te bez takiego stanowiska, uchwała w parlamencie rządząca koalicja. W dojrzałych demokracjach jest tak, że rząd nie zrobi nic bez poparcia ze strony większości parlamentarnej, której jest emanacją. Ale z drugiej strony ta większość nie dopuści do uchwalenia niczego, na co nie ma zgody rządu, szczególnie w sferze gospodarki, budżetu, bezpieczeństwa, spraw zagranicznych. A u nas co jakiś czas słyszymy, że rząd jest zaskoczony jakąś ustawą czy uchwałą.

Nie chciałbym tu przyjmować roli komentatora zjawisk politycznych i niuansów gry parlamentarnej, ale przyznaję, że są takie przypadki. Fak-

Zdarza się, że z jakiegoś powodu ustawa jest uchwalana mimo znanych posłom i senatorom uwag do jej treści. To poprawi się w nowelizacji – pada wtedy argument.

tem jest też, że czasem dochodzi do uchwalenia jakiejś ustawy „ponad podziałami”. Świetnym przykładem na to była sprawa uboju rytualnego, przy której przynależność partyjna nie miała znaczenia. Podziały za i przeciw kształtowały się w poprzek klubów. Rząd wypracował swoje

stanowisko i przedstawił pewien projekt i zetknął się w Sejmie z sytuacją, gdy większość głosująca za ostatecznym rozwiązaniem nie pokrywała się z większością koalicji rządzącej. Są takie przypadki.

Wiem, że są. Ale to jest akurat przykład problemu, o jakim w wielu parlamentach na świecie debatuje się i nad którym głosuje się „ponad podziałami”, wychodząc raczej z kryteriów moralnych niż politycznych.

To rzeczywiście taki przypadek. I ma pan rację, że w uporządkowanym systemie parlamentarno-gabinetowym, a w Polsce mamy taką formę rządzenia, parlamentarna większość mówi jednym głosem z gabinetem, który ukształtowała. Tak powinno być.

Mówiliśmy, że problemem polskiej legislacji jest nadmierna liczba aktów prawnych, które są uchwalane, zmieniane, korygowane. Ale w przypadku części z nich to jest poprawianie całkiem niedawno uchwalonych ustaw.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Niektórych dlatego, że coś się zmieniło w życiu społecznym lub w technologii i przepisy trzeba do tego dostosować, ale w bardzo wielu przypadkach chodzi o usunięcie zauważonych błędów. W skrajnych przypadkach robi się to jeszcze przed wejściem ustawy w życie. To nie jest najlepsza recenzja systemu legislacji. Jak nad tym zapanować?

Pracowałem kilka lat jako legislator w strukturach parlamentarnych i pamiętam, jako jedno z trudniejszych dla mnie doświadczeń, moment, w którym usłyszałem od posła: wie pan, my to teraz musimy uchwalić, a jak będą jakieś błędy, to się je najwyżej w Senacie poprawi.

Też to wiele razy słyszałem.

No właśnie, a w Senacie można z kolei czasem usłyszeć, że z jakiegoś powodu ustawę trzeba szybko uchwalić, ale w razie czego zaraz się ją znowelizuje. Na to nie ma innej rady niż odpowiedzialność klasy politycznej, która jest prawodawcą. Bo urzędnik może w takiej sprawie tylko podpowiedzieć, zasygnalizować problem, zwrócić uwagę i próbować przekonać. A na końcu zawsze decydującym jest ten, komu ustrój dał do ręki władzę rozstrzygania. Urzędnik może tyle, na ile pozwala mu procedura, na ile zbuduje swój autorytet merytoryczny i na ile obyczaj oraz kultura obowiązująca w procesie stanowienia prawa każą posłuchać tego, kto merytorycznie się tym zajmuje, czyli tego urzędnika. Te właśnie trzy elementy muszą zagrać.

Czy gdyby kiedyś udało się dojść do takiej sytuacji, że profesjonalne służby, rządowe lub parlamentarne, przygotowują projekt, a członkowie parlamentu go akceptują albo odrzucają, bo jest niezgodny z ich polityką, to byłoby mniej tych błędów w ustawach, które później trzeba poprawiać?

Uważam, że tak. To oczywiście przesunąłoby ciężar odpowiedzialności za jakość prawa bardziej na ten profesjonalny aparat, ale byłoby czytelnym podziałem odpowiedzialności. Czyli prawodawca wie, czego chce, urzędnik profesjonalista mu to pisze i gwarantuje, że to jest legislacyjnie poprawne. Prawodawca to aprobejuje, czyni to prawem, i to prawo jest później przez innych urzędników stosowane. Jeśli zamiar prawodawcy jest prawidłowo zakodowany i urzędnik stosujący to prawo dobrze go odkodowuje, to ten prawodawca osiągnął efekt, o który mu chodziło. A ewentualne korekty, jeśli są potrzebne, wynikają z decyzji merytorycznych, a nie z „gonienia błędu”. Nie twierdzę, że błędy w prawie, cokolwiek to pojęcie znaczy, wynikają tylko z działalności polityków, a urzędnicy przygotowują wszystko profesjonalnie. Bo po tej stronie też zdarzają się wpadki. Stanowienie prawa jest procesem



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

tak skomplikowanym i wymagającym wiedzy, nie tylko merytorycznej, ale i procesowej, że o błąd nietrudno. Dlatego dobrze jest, że każdy projekt przechodzi przez wiele „rąk i oczu”. Ale generalnie uważam, że ten model, który zarysował pan w swoim pytaniu, dawałby nadzieję na lepszą jakość prawa.

Na pewno łatwiej byłoby w nim ustalić, na jakim etapie powstał błąd. A teraz, gdy na każdym etapie prac legislacyjnych ma miejsce „pisanie” przepisów, to jak się to sprawdza? Czy często, gdy ustawa wyjdzie z błędem, dochodzi do szukania jego źródła?

Bywają takie przypadki. Oczywiście wtedy, gdy daje się to wyjaśnić. My w RCL mamy na przykład wdrożoną procedurę, w której każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest weryfikowane przez jedną z naszych komórek. Poza analizą merytoryczną i tezami, które wynikają z orzeczenia, ci pracownicy mają obowiązek ustalić, czy ten zakwestionowany przepis był przez nas napisany, a gdy był tylko przez RCL opiniowany, to czy w ustawie był w wersji przez nas opiniowanej. A wtedy, czy my to zauważyliśmy. Bo ja nie mam mocy przesądzającej, żeby na posiedzeniu Rady Ministrów wykreślić jakiś fragment projektu, ponieważ nie zgadzam się na taką wersję. Ja zgłaszam uwagę, a rząd decyduje. Błędem naszego urzędu byłoby, gdybyśmy problemu, który pojawił się w Trybunale Konstytucyjnym, nie dostrzegli, a powinniśmy byli dostrzec. Bo my działamy według zasady, że RCL musi takie rzeczy widzieć. Wprawdzie przyjmujemy, że czasem coś może umknąć uwadze naszych legislatorów, ale według obowiązujących nas parametrów może to być najwyżej ułamek procentu.

Tylko trzeba chyba też odpowiedzieć na pytanie, czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego zawsze oznacza, że był błąd, czy też jest to może nowa linia orzecznicza. Są też błędy oczywiste i takie, o których można dyskutować.

Rzeczywiście, orzecznictwo Trybunału ewoluuje. A co do oceny błędów, to ma pan rację, że czasem trudno mieć do legislatora pretensje, że zastosował jakieś rozwiązanie, podczas gdy inne jest na pewno lepsze. Ale w każdym razie my każde orzeczenie Trybunału analizujemy pod tym kątem. I jeśli wychycimy jakiś błąd, a nie ma ich dużo, to czynimy go tematem naszego wewnętrznego seminarium. Żeby wyciągnąć z tego wnioski. Na zasadzie: uwaga, Trybunał coś zauważył, więc przy następnych projektach proszę o tym pamiętać! Tu nie ma mechanizmu, który zapewni sto procent spójności pomiędzy oceną na starcie a oceną na końcu, która w dodatku w Trybunale jest jeszcze oceną uwarunkowaną sposobem stosowania prawa. Bo poza kontrolą prewencyjną na wniosek prezydenta Trybunał ocenia przepis



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

już stosowany. I to jest jednym z punktów odniesienia, które Trybunał bierze pod uwagę. Ale my musimy wsłuchiwać się w ten głos końcowy, żeby dostosowywać nasze filtry do tego głosu.

W dzisiejszych czasach narzędzia informatyczne dają duże możliwości dla obserwacji takiego procesu jak prace legislacyjne. Czy są one wykorzystywane w RCL?

Na uruchomionej z inicjatywy Rządowego Centrum Legislacji platformie www.legislacja.gov.pl są dostępne wszystkie projekty rządowych aktów normatywnych na wszystkich swoich etapach. Od ich powstania, poprzez uzgodnienia i konsultacje, po przyjęcie przez Radę Ministrów albo podpisanie przez ministra. Dostępność do tego jest pełna, a ten system komunikuje się też z systemami obsługującymi inne etapy prac. Jeśli projekt jest już w Sejmie, to on pozwala przejść na stronę sejmową i obserwować, co dzieje się z nim w parlamencie. Jednak podstawowym niedostatkim tych systemów informatycznych jest ciągle to, że proces legislacyjny wciąż odbywa się na papierze. Projekt jest wnoszony na kartce papieru, z podpisem na niej. A w Rządowym Procesie Legislacyjnym, bo tak nazywa się ten system, to jest odwzorowywane w formie skanu. Po każdej zmianie wersji projektu wykonywane są skany i wkładane do systemu. Zmierzamy do tego – trwa procedura przetargowa – by doprowadzić do elektronizacji tego procesu. Bo przecież dzisiaj jest tak, że wprowadzicie wszyscy przygotowują propozycje zmian w komputerach, ale przekazują je sobie na papierze. Tymczasem bezpieczniej, wiarygodniej i szybciej byłoby, gdybyśmy przekazywali sobie te pliki jako teksty autentyczne. To byłoby to samo, co wprowadziliśmy kilka lat temu w odniesieniu do aktów prawnych do ogłoszenia, bo one są już przygotowywane wyłącznie elektronicznie. I nie ma już żadnych przeszkód, poza tym narzędziem, które musimy zbudować, ani kompetencyjnych, ani mentalnych, żeby proces legislacyjny przebiegał w wersji elektronicznej.

Zmierzamy do pełnej elektronizacji procesu legislacyjnego, by wszystkie dokumenty były przekazywane jako pliki autentyczne.

I co w nim będzie widać?

Taki system nie będzie już pokazywał fotografii papieru, tylko prawdziwe pliki, w których jest zakodowana treść tych projektów. Będzie to dużo łatwiejsze dla wszystkich obserwatorów, weryfikatorów, organizacji pozarządowych i każdego, kto zechce sobie przeglądać, co tam się dzieje.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

**Czy wtedy będzie możliwość śledzenia kolejnych wersji danego przepisu?
Czy można będzie odtwarzać historię nanoszonych poprawek?**

To jest jeszcze przedmiotem uzgodnień, ale jeśli będzie możliwe wypreparowanie z tego systemu konkretnych plików, to takie porównanie można będzie przeprowadzić na każdym komputerze zwykłym narzędziem edytorskim. Nie jestem natomiast pewien, czy będzie w tym systemie możliwe coś takiego jak w Wikipedii, gdzie jest możliwość oglądania historii hasła. W legislacji to jest trudne, bo może być tak, że oznaczenie jednostki się zmienia, bo to był na przykład artykuł 20, a po zmianach jest 21. Stworzenie takiego systemu, który by pokazywał ewaluację brzmienia przepisu na różnych etapach pracy nad projektem, jest bardzo trudne. Być może kiedyś uda się coś takiego stworzyć. Natomiast tutaj będzie możliwość porównywania każdej wersji projektu, a więc będzie widać, co i kiedy się zmieniło.

Jak po piętnastu latach funkcjonowania Rządowego Centrum Legislacji i siedmiu kierowania tą instytucją ocenia pan stan polskiej legislacji? A także wpływ RCL na ten stan.

W mojej ocenie jest to stan nieustannie poprawiany. Podstawową jego wadą, muszę do tego jeszcze raz wrócić, jest ciągle narastający strumień ilościowy. Bo nawet ja, jako prawnik pracujący w tym właśnie miejscu, mam dziś problem z ogarnięciem systemu prawa. Ja nie nadążam ze śledzeniem wszystkich zmian, z obserwowaniem wszystkiego, co się uchwała, co się wydaje.

A może trzeba to przyjąć jako coś naturalnego, bo taki jest dzisiejszy świat? Przecież każdy z nas zderza się z ogromnym strumieniem informacji, które powinien odebrać i starać się zrozumieć w związku ze swoją pracą lub życiem codziennym. I musimy żyć z taką frustracją, że może coś przegapiliśmy albo coś ważnego wymyka się spod naszej kontroli.

To prawda. A jednocześnie poszukujemy informacji możliwie prostych, jednoznacznych odpowiedzi na nurtujące nas pytania. To jedno drugiemu nie przeczy. Ponieważ zdajemy sobie sprawę z tego ogromu informacji, to gdy chcemy pojechać na wakacje, coś kupić czy znaleźć jakąś informację, nie przeglądamy wszystkich dostępnych na świecie ofert, tylko korzystamy z pewnych skrótów. Stawiamy swoje pytanie i dostajemy pewien wybór, ofertę skróconą i przynajmniej wstępnie dostosowaną do naszych oczekiwań.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

To ma związek z legislacją?

Z prawem jest podobnie. Poza profesjonalnymi systemami informacji o prawie, które są komercyjne i odpłatne, dostępne dla profesjonalistów, gdy zwykły człowiek chce dowiedzieć się czegoś o dotyczących go przepisach, to dostaje poprzez system dzienników urzędowych, które są już dostępne w internecie, informację o treści prawa i o różnych kolejnych zmianach w nim dokonanych. No i on z tego nic nie rozumie. A ten człowiek chciałby wiedzieć, jak brzmi przepis, który go obowiązuje.

To co taki człowiek ma zrobić, bo przecież Lexa sobie nie kupi?

Myślmy i pracujemy nad systemem, który będzie informował nie o treści ustawy oraz o jej na przykład piętnastu nowelizacjach, lecz o treści przepisów dotyczących interesującego takiego obywatela zagadnienia w brzmieniu ustalonym na dziś.

To miały załatwiać teksty jednolite, które miały być sporządzane szybko i systematycznie.

Tu jest wręcz gigantyczna zmiana, bo kiedyś bywało, że przez całe lata nie powstawał oficjalny tekst jednolity. Z inicjatywy rządu parlament zmieniał ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych, która wprowadziła obowiązek wydania tekstu jednolitego w ciągu 12 miesięcy po dokonaniu zmian. I jest to dotrzymywane. W przypadku rozporządzeń mamy już setki tekstów jednolitych, a w przypadku ustaw kiedyś było góra kilkanaście tekstów jednolitych rocznie, teraz powstało ponad sto w 2014 roku. Po raz pierwszy wydane zostały teksty jednolite kodeksów, ustaw podatkowych. Tego nigdy nie było. To ta zmiana ustawowa wymusiła wprowadzenie tego mechanizmu. Oczywiście dalej są problemy, bo tekst jednolity został ogłoszony dziś, obywatel za pół roku do niego sięga, a w tym czasie dokonano w ustawie paru zmian. Więc on nadal nie dostaje informacji o brzmieniu ważnego dla niego przepisu na dziś.

Jaka jest na to rada? Krocząca aktualizacja?

Pomysł na to jest, tylko też z pewnym słabym elementem. Bo byłby to tekst nieautoryzowany. Tekst jednolity ogłaszany przez marszałka Sejmu na podstawie wspomnianej ustawy ma taką samą wartość jak pierwotna publikacja ustawy. Tekst opublikowany w tym projektowanym systemie nie miałby tej pieczętki marszałka. On byłby generowany przez system jako ostatni



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

tekst oficjalny. Kompletny, zawierający najnowsze zmiany, ale opatrzony gwiazdką, że ewentualne błędy stanowią ryzyko użytkownika. Bo tego inaczej nie da się zrobić. Albo jest natychmiast z takim zastrzeżeniem, albo jest autoryzowany, ale za jakiś czas.

Myszę, że nawet z takim zastrzeżeniem to cieszyłoby się uznaniem. Bo przecież teksty jednolite dostępne w Lexie czy w innych systemach informacji prawnej też nie mają pieczętki marszałka, a są poważnie traktowane. Choćby na zasadzie zaufania do instytucji i ludzi je przygotowujących. Gdyby RCL to firmowało, to też byłaby niezła „pieczętka”.

Też tak sądzę, i to jest rzecz, nad którą już pracujemy. Jestem przekonany, że już w niedalekiej przyszłości będziemy mogli to wszystkim zainteresowanym udostępnić.

To czekamy. A wracając do oceny jakości prawa...

Uważam, że ta jakość, rozumiana jako poziom tekstu aktu prawnego, jest nieustannie podnoszona. Jest duży wysiłek wkładany w podnoszenie kompetencji osób za to odpowiedzialnych, jest coraz większa świadomość praw-

na, konstytucyjna. Jest dużo większa świadomość tego, co oznacza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że jego lekceważenie na etapie wydawania prawa nie ma sensu, że to źle się kończy, tylko ten zły skutek jest odroczony w czasie.

Jakość, rozumiana jako poziom tekstu aktu prawnego, jest nieustannie podnoszona.

Pozytywnie też oceniam efekt, jaki przyniosło wzmocnienie świadomości istnienia RCL i jego roli wspierająco-opiniodawczej przy premierze i przy Radzie Ministrów. Swoją pozytywną rolę w tej dziedzinie spełnia też to, że otwarcie mówię, że wszystkie rządowe projekty ustaw powinny powstawać w RCL, z pozostawieniem ministerstwu legislacji resortowej. Ja to mówię głośno, nie gniewam się na osoby, które mają mi to za złe albo twierdzą, że to jest niemożliwe. I powoli w tę stronę zmierzamy. Zdaję sobie sprawę, że to wymaga czasu, że przeprowadzenie tego procesu musi być związane z zapewnieniem sprawności funkcjonowania wszystkich strumieni, które obsługujemy proceduralnie, i że kolejne „przełączenia” mogą być wykonywane wtedy, gdy mamy pewność, że nie wywołamy żadnych perturbacji.

Do obowiązków Rządowego Centrum Legislacji należy też ogłaszanie nowych aktów prawnych. W tej dziedzinie niedawno miała miejsce prawdziwa



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

rewolucja, z epoki papieru przeszliśmy do internetu. Czy to dobrze działa? Bo przecież było trochę obaw, choćby o to, czy to będzie dla wszystkich dostępne.

Jako gorący zwolennik tej reformy i jej realizator oczywiście uważam, że była to zmiana pozytywna. Tę wątpliwość związaną z dostępnością obywatela gdzieś tam w Polsce do tekstów ogłaszanych w internecie zbijałem bardzo prostym argumentem. W poprzednim systemie, jeśli ten obywatel chciał się z Dziennikiem Ustaw zapoznać, to musiał pójść do urzędu gminy, bo przecież zwykli ludzie raczej nie prenumerowali sobie tego publikatora. Teraz, jeśli nie ma dostępu do internetu, musi zrobić dokładnie to samo. Tyle że nie dostanie segregatora z półki, lecz zostanie posadzony przy komputerze. Pojawia się oczywiście kwestia, czy w tym urzędzie gminy ktoś mu pomoże w wyszukaniu potrzebnego dokumentu, ale przeszukiwanie roczników dziennika w segregatorach też nie było łatwe. Nie można bagatelizować problemu wykluczenia cyfrowego, bo takie zjawisko jest, ale żyjemy dziś w takim świecie, w którym informacji szuka się przede wszystkim w sieci. A więc informacja o treści prawa też musiała tam trafić.

Kiedyś ten obywatel mógł jeszcze przyjechać do Warszawy i w sklepiku w alei Szucha kupić sobie numer dziennika z potrzebną ustawą.

No właśnie, o tym też trzeba pamiętać. Bo wtedy udostępnienie Dziennika Ustaw polegało na przekazaniu go do sprzedaży w kiosku w alei Szucha, obok obecnej siedziby RCL. Tylko to była kompletna fikcja realnej dostępności. No bo jakie znaczenie dla kogoś z końca Polski miało to, że w tym kiosku były egzemplarze z wydrukowanymi ustawami? On do nich dostępu nie miał. Jeśli zależało mu na zapoznaniu się z jakimś aktem prawnym, to musiał czekać, aż ten dziennik dotrze do jego urzędu gminy. A teraz już w dniu ogłoszenia może go przeczytać w internecie.

Ja pamiętam z tamtych czasów takie sytuacje, szczególnie w ostatnich dniach roku, gdy różne instytucje i osoby z niepokojem czekały, czy ważne dla nich przepisy, które miały wejść w życie od nowego roku, zostaną na czas ogłoszone. A więc czy do kiosku na Szucha trafią wydrukowane egzemplarze odpowiednich dzienników. Dziennikarze zajmujący się tematyką prawną przychodzili tam w sylwestra, żeby sprawdzić. A my w redakcjach komentowaliśmy to w ten sposób, że formalności stało się zadość, ale ludzie w Suwałkach czy Wałbrzychu nie mają z tego pożytku.

Tak było. A dzisiaj, gdy taki spóźniony przepis jest publikowany, to warunki dostępu do niego są bez porównania lepsze. I są równe dla wszystkich.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Oczywiście, takiego wydawania przepisów na ostatnią chwilę powinno się unikać i dzisiaj jest już tego coraz mniej. Ale jeśli nawet z jakiegoś powodu do tego dojdzie, to przy publikacji aktów prawnych w internecie uciążliwość tego jest znacznie mniejsza. Mieliśmy w ostatnich latach taki przykład, kiedy minister zdrowia w końcu grudnia wydawał rozporządzenia bardzo ważne dla aptekarzy. I kiedyś dostępność tego byłaby żadna, bo jaki pożytek miałby aptekarz z jakiejś odległej miejscowości z tego, że do tego słynnego kiosku trafiło kilka paczek z Dziennikiem Ustaw. A dzięki informatycznemu systemowi wydawania aktów prawnych i dzięki temu, że zainteresowane środowisko było poinformowane, kiedy należy spodziewać się tej publikacji, a było to w tych dniach pomiędzy świętami a sylwestrem, my to zamieściliśmy i w ciągu kilku godzin mieliśmy kilka tysięcy pobrań tego pliku. Jasne, że nie powinno tak być, że w ostatnim momencie ogłasza się takie przepisy. Ale jeżeli już tak było, tylko w takim systemie można z tym przekazem dotrzeć na czas do adresatów. W tradycyjnym modelu, z drukowanymi dziennikami i z tym kioskiem w alei Szucha, to nie byłoby możliwe. Czyli mamy do czynienia z niezaprzeczalnie lepszym, szybszym i opartym na równych zasadach dostępem do ogłaszanych aktów prawnych. Bez względu na to, czy ktoś ma do Warszawy 200 kilometrów, 500 kilometrów, czy mieszka w sąsiedztwie alei Szucha. Więc ja uważam, że to jest zmiana absolutnie kluczowa, którą oceniam bardzo pozytywnie. No i mogę stwierdzić, że nie mamy z zewnątrz żadnych sygnałów, że to źle działa. Jest to system zbudowany bezpiecznie i wiarygodnie. Co więcej, ten system elektronicznej publikacji dzienników urzędowych daje nam podstawy do budowy systemu e-legislacji. Bo skoro doszliśmy do tego, że dla publikacji możemy wymagać plików podpisywanych elektronicznie, to jest to realne też na wcześniejszych etapach. No i ten system elektronicznych dzienników urzędowych jest dla nas punktem wyjścia do budowy wspomnianego wcześniej systemu informacji o prawie. To pokazuje, że z tego rozwiązania wynika cały szereg korzyści.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział IV

Prezesi i wiceprezesi Rządowego Centrum Legislacji



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Aleksander Proksa

Prezes Rządowego
Centrum Legislacji
od 1.01.2000 r. do 14.11.2005 r.

Doktor nauk prawnych, radca prawny, legislator i arbiter. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, gdzie w 1991 r. uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych. Jego rozprawa doktorska została nagrodzona w XXXIV konkursie „Państwa i Prawa” na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie. Do 1994 r. pracował jako adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego i Międzynarodowego Prywatnego UJ.

Jest autorem szeregu publikacji naukowych, głównie z dziedziny prawa cywilnego. W latach 2000–2001 był adiunktem na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, w latach 2008–2014 zaś w Wyższej Szkole Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej w Warszawie.

W latach 1993–2005 pracował w administracji rządowej – kolejno jako dyrektor biura, a potem departamentu prawnego (który później otrzymał nazwę departamentu legislacyjnego) Urzędu Rady Ministrów, a następnie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W latach 1997–2005 pełnił funkcję sekretarza Rady Ministrów. Wraz z utworzeniem z dniem 1 stycznia 2000 r. Rządowego Centrum Legislacji został powołany na jego prezesa.

W latach 1998–2006 był członkiem i sekretarzem Rady Legislacyjnej przy Prezisie Rady Ministrów. Aktywny radca prawny i legislator.

Od 2006 r. prowadzi indywidualną kancelarię radcy prawnego. Jako radca prawny występuje m.in. w sprawach przed Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz jako przedstawiciel Prezydenta RP przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Jest czynnym arbitrem sądów polubownych. W latach 2006–2007 był sekretarzem generalnym, a obecnie jest arbitrem Sądu Arbitrażowego przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie (największego sądu arbitrażowego w Polsce).

Od 2010 r. jest prezesem Sądu Arbitrażowego Rynku Audiowizualnego przy Krajowej Izbie Producentów Audiowizualnych w Warszawie. W tym samym roku objął stanowisko dyrektora Departamentu Prawnego w Narodowym Banku Polskim.

Od 2014 r. pełni funkcję wiceprzewodniczącego rady nadzorczej Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Jolanta Rusiniak

Prezes Rządowego
Centrum Legislacji
od 15.11.2005 r. do 10.12.2007 r.

Urodziła się w Ciechanowcu na Podlasiu. W 1982 r. ukończyła Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warszawskim. Po odbyciu trzyletniej aplikacji radcowskiej od 1989 r. wykonuje zawód radcy prawnego. W 2002 r. ukończyła studia podyplomowe z zakresu prawa europejskiego na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

W latach 1992–1996 pracowała jako dyrektor Departamentu Prawnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Od jesieni 1997 r. do jesieni 2001 r. była dyrektorem departamentu prawno-legislacyjnego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i sekretarzem Rady Ministrów (2000–2001). W latach 2003–2006 wykonywała zawód radcy prawnego w ramach własnej kancelarii prawnej.

Od jesieni 2005 r. do końca 2007 r. pracowała na stanowisku prezesa Rządowego Centrum Legislacji i była sekretarzem Rady Ministrów. W latach 2006–2010 była członkiem Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów i pełniła funkcję sekretarza Rady. Obecnie jest radcą prawnym w Instytucie Pamięci Narodowej.



Maciej Berek

Prezes Rządowego
Centrum Legislacji
od 10.12.2007 r.

Urodził się 12 maja 1972 r. w Gdańsku. Ukończył Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Gdańskim oraz Studium

Integracji Europejskiej prowadzone przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej w Warszawie oraz École Nationale d'Administration w Paryżu. Jest radcą prawnym.

W latach 1997–2004 pracował w Kancelarii Senatu – najpierw jako legislator, a następnie jako wicedyrektor Biura Prawno-Organizacyjnego. W pracy legislacyjnej zajmował się m.in. reformą administracyjną kraju, wprowadzeniem bezpośrednich wyborów burmistrzów i prezydentów miast, uruchomieniem systemu ubezpieczenia zdrowotnego, regulaminem Senatu. Uczestniczył w licznych seminariach oraz wyjazdach stażowych organizowanych w krajach członkowskich UE w okresie przygotowywania Polski do akcesji do Unii.

W 2004 r. rozpoczął pracę w Najwyższej Izbie Kontroli, gdzie pełnił funkcję doradcy prawnego w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego, ukończył aplikację kontrolerską, a następnie został wicedyrektorem tego departamentu.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Jako pracownik NIK prowadził warsztaty dla urzędników z krajów wschodnioeuropejskich oraz azjatyckich wzorujących swoje systemy kontroli państwowej na polskich rozwiązaniach prawnych.

Od 2009 r. jest członkiem Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Jest członkiem Polskiego Towarzystwa Legislacji. Posługuje się biegle językiem angielskim, uczy się języka francuskiego.

10 grudnia 2007 r. Prezes Rady Ministrów powołał go na stanowisko prezesa Rządowego Centrum Legislacji, a 11 stycznia 2008 r. także na stanowisko sekretarza Rady Ministrów.

Anna Książkiewicz

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji
od 12.12.2001 r. do 15.11.2005 r.

Ukończyła Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

w Lublinie oraz Podyplomowe Studium Legislacji na Uniwersytecie Warszawskim (dyplom 1990 r.).

Po studiach rozpoczęła pracę w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w Warszawie, następnie została współpracownikiem Rzecznika Praw Obywatelskich. W 1995 r. wygrała konkurs na stanowisko wiceburmistrza nowo tworzonej gminy Wilanów w Warszawie. Następnie przeszła do struktur rządowych, została mianowana na stanowisko wiceprezesa Głównego Urzędu Ceł. Pracowała m.in. nad przygotowaniem unijnego kodeksu celnego. Była członkiem rządowego zespołu negocjacyjnego w obszarze unii celnej (przygotowanie stanowisk negocjacyjnych) oraz Komitetu Integracji Europejskiej Rady Ministrów, a następnie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów.

W 2001 r. została powołana na stanowisko wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji, gdzie zajmowała się przygotowaniem pod

względem legislacyjnym unijnych aktów prawnych oraz koordynacją prac nad ich implementacją. Uczestniczyła w pracach Komitetu Europejskiego Rady Ministrów.

Była wykładowcą prawa europejskiego na Wydziale Nauk Politycznych Wyższej Szkoły Humanistycznej w Puławach i wykładowcą na aplikacji legislacyjnej. Obecnie zajmuje się doradztwem prawnym.

Beata Hebdzińska

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji
od 12.12.2001 r. do 6.06.2006 r.

Urodziła się 24 kwietnia 1951 r. w Warszawie. Ukończyła studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (1974 r.). Radca prawny od 1980 r.

Od sierpnia 1974 r. do sierpnia 1987 r. pracowała w Ministerstwie Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, od 1982 r. pełniła funkcję wicedyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych. Uczestniczyła



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

w przygotowaniu ówczesnej reformy emerytalnej.

Jest autorką stałych cykli artykułów w kwartalnikach wydawanych przez Związek Prawników Polskich, wydała dwie książki z zakresu systemu emerytalnego i składek na ubezpieczenie społeczne.

W sierpniu 1987 r. została przeniesiona służbowo do Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów, a od 15 kwietnia 1991 r. pełniła funkcję wicedyrektora tego Biura. Uczestniczyła w kierowaniu pierwszą aplikacją legislacyjną i w jej organizowaniu (1994 r. i 1995 r.).

Do 2005 r. prowadziła zajęcia na aplikacji legislacyjnej, była patronem aplikantów. Prowadziła wykłady o prawach i obowiązkach urzędników państwowych w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

Od 15 lipca 1994 r. została przeniesiona służbowo do Kancelarii Sejmu na stanowisko doradcy Szefa Kancelarii Sejmu, w 1997 r. została radcą generalnym. Wydała dwie książki dotyczące urzędników państwowych i służby

cywilnej, prowadziła wykłady z tego zakresu.

Od 1995 r. dodatkowo stale współpracowała z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i sekretarzem Rady Ministrów w zakresie pracy prawno-legislacyjnej w obszarze rządowym. 17 stycznia 2000 r.

podjęła pracę w Rządowym Centrum Legislacji na stanowisku dyrektora Departamentu Legislacyjnego, a od 12 grudnia 2001 r. na stanowisku wiceprezesa RCL. Od 6 czerwca 2006 r. jest na emeryturze. Członek założyciel Polskiego Towarzystwa Legislacji.

Urszula Bielak

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji
od 15.11.2005 r. do 2.01.2008 r.

Urodziła się 26 czerwca 1950 r. w Rudzie Śląskiej. Ukończyła studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

W 1987 r. ukończyła Studium Podyplomowe

Zagadnień Legislacyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, a w 2002 r. Studium Podyplomowe Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie.

W latach 1990–1998 pracowała w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym na stanowisku wicedyrektora Biura Prawnego.

Od 1998 r. do 2002 r. pracowała w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, m.in. na stanowisku wicedyrektora kolejno Departamentu Prawnego i Departamentu Spraw Parlamentarnych.

W 2005 r. została powołana na stanowisko wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji.

Przez 15 lat pracowała w Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



**Jacek
Krawczyk**

Wiceprezes Rządowego
Centrum Legislacji
od 3.01.2008 r. do 29.09.2014 r.

Urodził się 11 września 1956 r. w Warszawie.
Doktor nauk prawnych, radca prawny.
Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (1979 r.).
22 września 1989 r. otrzymał tytuł doktora nauk prawnych, nadany przez Radę Naukową Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.
Od 1 grudnia 1979 r. do końca 2005 r. był asystentem, starszym asystentem, adiunktem w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.
Od 1 marca 1991 r.

do połowy 1996 r. pracował jako adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
W latach 2005–2006 był wykładowcą w Szkole Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku, a od września 2006 r. do końca 2012 r. – adiunktem na tej uczelni.

Od 4 maja 1994 r. do końca 1996 r. pracował na stanowisku głównego specjalisty, a potem głównego legislatora w Biurze Prawnym, a następnie Departamencie Prawnym Urzędu Rady Ministrów.

W latach 1997–1999 był kolejno głównym legislatorem i naczelnikiem Wydziału I w Centrum Legislacyjnym Rządu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Od początku 2000 r. do 14 marca 2000 r. pełnił funkcję naczelnika wydziału w Departamencie Legislacyjnym w Rządowym Centrum Legislacji, potem, do 21 lipca 2002 r., wicedyrektora Departamentu Legislacyjnego RCL, a od 22 lipca do 1 września 2002 r. – wicedyrektora

Departamentu Prawa Administracyjnego RCL.
Od 2 września 2002 r. do 31 stycznia 2006 r. był dyrektorem Departamentu Prawa Administracyjnego RCL, a od 1 lutego 2006 r. do 2 stycznia 2008 r. dyrektorem Departamentu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego RCL.
Od 3 stycznia 2008 r. do 29 września 2014 r. pełnił funkcję wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji. Obecnie jest głównym legislatorem pełniącym obowiązki dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa.

Od 22 czerwca 1999 r. jest zastępcą Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.
Od września 2010 r. do końca października 2014 r. był kierownikiem aplikacji legislacyjnej w Rządowym Centrum Legislacji.
W ramach aplikacji prowadził także zajęcia dotyczące zagadnień związanych z tworzeniem prawa i opiniowaniem projektów aktów prawnych.

Jest laureatem (wraz z zespołem) nagrody III stopnia w konkursie „Prywatyzacja i inwestycje



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

zagraniczne głównymi drogami rozwoju ekonomicznego" za książki: *Kapitał zagraniczny w prywatyzacji, Zagraniczni właściciele i polscy pracownicy sprywatyzowanych przedsiębiorstw, Foreign Owners and Polish Employees of Privatized Enterprises*. Jest członkiem zarządu Polskiego Towarzystwa Legislacji.



**Piotr
Gryśka**

Wiceprezes Rządowego
Centrum Legislacji
od 16.11.2009 r.

Urodził się 6 lipca 1973 r. w Pruszkowie. W 1997 r. ukończył Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu

Warszawskiego. W 2005 r. uzyskał wpis na listę radców prawnych. W 2002 r. ukończył z wynikiem bardzo dobrym aplikację prokuratorską, w 2005 r. z wynikiem celującym aplikację kontrolerską w Najwyższej Izbie Kontroli, a w 2008 r. zdał egzamin do Państwowego Zasobu Kadrowego.

W latach 1996–2004 pracował w Ministerstwie Finansów, w latach 2004–2007 w Najwyższej Izbie Kontroli jako doradca prawny, a w latach 2007–2008 jako radca prawny i zastępca dyrektora Biura Prawnego w Fundacji Fundusz Współpracy. Od 2008 r. pracuje w Rządowym Centrum Legislacji, najpierw jako dyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa, a od listopada 2009 r. jako wiceprezes.

Od początku kariery zawodowej związany z tematyką egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W latach 2002–2004 był zastępcą Głównego

Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, a od 2005 r. jest członkiem Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Jest współautorem komentarza do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wydanej w 2006 r. (Wydawnictwo C.H.Beck), oraz autorem artykułów poświęconych temu zagadnieniu.

Od czerwca 2008 r. jako dyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa RCL uczestniczył w stworzeniu rządowego systemu wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a następnie w ramach pełnionych w RCL funkcji brał udział w pracach rządowych i parlamentarnych związanych z przygotowywanymi w RCL projektami ustaw wykonujących wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Współautor projektu wniosku Prezesa Rady Ministrów z 17 października 2008 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów, dotyczącego określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który jest uprawniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa. Następnie w 2009 r. był jednym z reprezentujących Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie. Jest to jedyny dotychczas merytorycznie rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny spór na podstawie art. 189 Konstytucji RP.

W 2013 r. odpowiadał za prace nad projektem nowego regulaminu pracy Rady Ministrów, przyjętym

przez Radę Ministrów 29 października 2013 r.



**Robert
Brochocki**

Wiceprezes Rządowego
Centrum Legislacji
od 22.12.2014 r.

Urodził się 22 lipca 1973 r. w Pruszkowie. Jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W 1999 r. ukończył aplikację legislacyjną.

W latach 1997–2000 pracował w Ministerstwie Skarbu Państwa w Departamencie Prywatyzacji Bezpośredniej, a następnie w Departamencie Prawnym, w którym zajmował się przede wszystkim legislacją. Od sierpnia 2000 r. pracuje w Rządowym Centrum Legislacji.

Od 1 lutego 2009 r. pełnił funkcję wicedyrektora Departamentu Prawa Gospodarczego. Od 2005 r. jest jednym z patronów osób odbywających aplikację legislacyjną, a od 2007 r. prowadzi na niej zajęcia.

22 grudnia 2014 r. Prezes Rady Ministrów Ewa Kopacz powołała go na stanowisko wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział V

Struktura RCL i ludzie



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Departament Legislacyjny

Dyrektor: Beata Hebdzyńska

Wicedyrektor: Magdalena Haft-Szatyrńska
Ewa Gościcka (od 03.2000 r.), Jacek Krawczyk

**Redakcja Dziennika Ustaw
Rzeczypospolitej Polskiej
oraz Dziennika Urzędowego
Rzeczypospolitej Polskiej
„Monitor Polski”**

Dyrektor: Antoni Kornaś



Biuro Prawno-Organizacyjne

Dyrektor: Józef Siemiątkowski

Wicedyrektor: Grażyna Kowalska

Departament Studiów i Ekspertyz

Dyrektor: Andrzej Bień

Biuro Administracyjno-Finansowe

Dyrektor: Jacek Ciepluch (od 01.2001 r.)
Marian Michalak

Departament Legislacyjny

Dyrektor: Beata Hebdzyńska (do 12.2001 r.)

Wicedyrektor: Ewa Gościcka, Jacek Krawczyk

**Departament Prawa
Gospodarczego i Finansowego**

Dyrektor: Magdalena Haft-Szatyrńska

Wicedyrektor: Grażyna Kowalska (od 12.2001 r.)



**Redakcja Dziennika Ustaw
Rzeczypospolitej Polskiej
oraz Dziennika Urzędowego
Rzeczypospolitej Polskiej
„Monitor Polski”**

Dyrektor: Antoni Kornaś

Wicedyrektor: Mariusz Lachowski

Biuro Prawno-Organizacyjne

Dyrektor: Józef Siemiątkowski

Wicedyrektor: Grażyna Kowalska (do 12.2001 r.)

Biuro Administracyjno-Finansowe

Dyrektor: Marian Michalak

Departament Legislacyjny

Wicedyrektor: Ewa Gościcka
Agnieszka Juszczak

**Departament Prawa
Gospodarczego i Finansowego**

Dyrektor: Magdalena Haft-Szatyrńska

Wicedyrektor: Grażyna Kowalska



**Redakcja Dziennika Ustaw
Rzeczypospolitej Polskiej
oraz Dziennika Urzędowego
Rzeczypospolitej Polskiej
„Monitor Polski”**

Dyrektor: Antoni Kornaś

Wicedyrektor: Mariusz Lachowski

Biuro Organizacyjno-Finansowe

Dyrektor: Tadeusz Milewski

Wicedyrektor: Marian Michalak

Departament Prawa Administracyjnego

Dyrektor: Jacek Krawczyk

Wicedyrektor: Józef Siemiątkowski



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



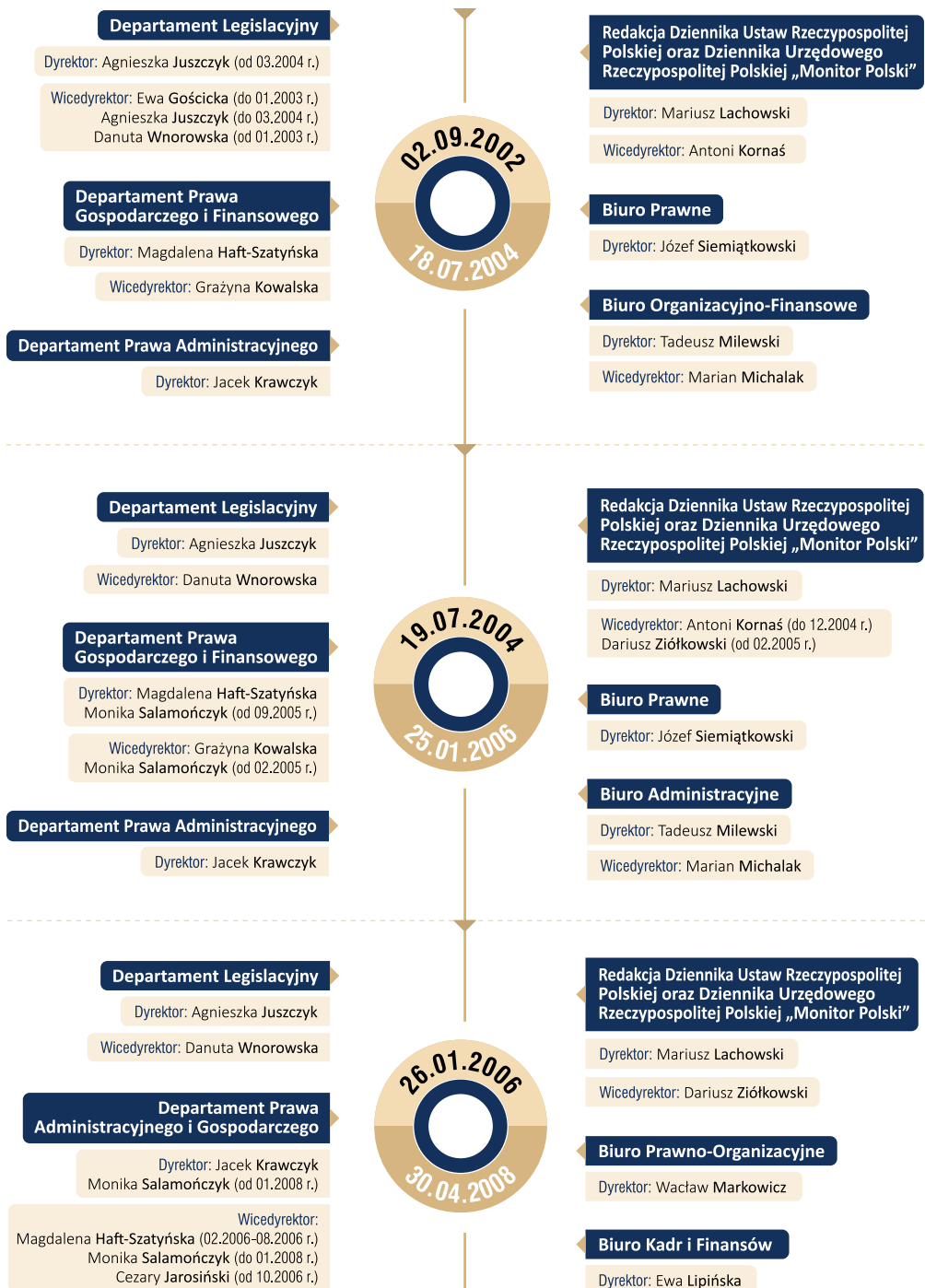
Zamknij



Poprzedni



Następny



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



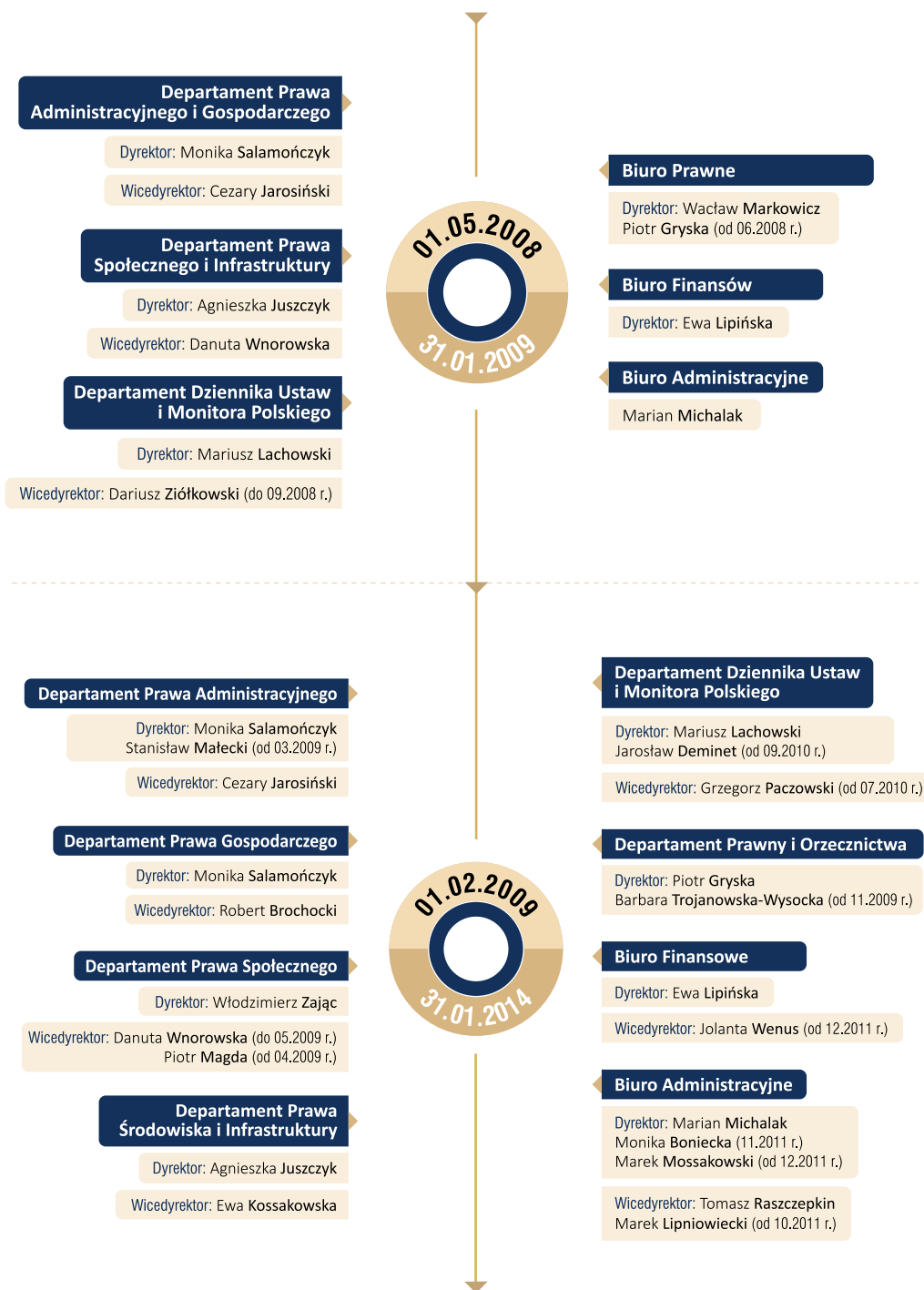
Zamknij



Poprzedni



Następny



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



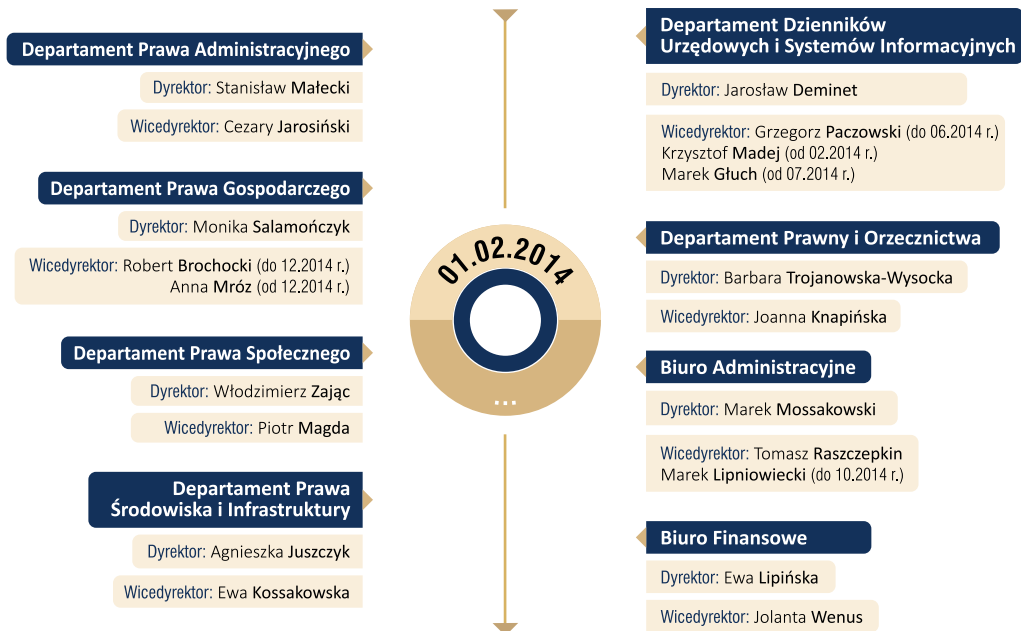
Zamknij



Poprzedni



Następny



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Osoby zatrudnione w RCL w styczniu 2000 roku, które pracują do dziś

Witam domena stu-trans.pl wykupiona system cms zainstalowany na moim serwerze czekam za materiałami i zabieram się za robotę...

Lp.	Imię	Nazwisko	Komórka organizacyjna
1	Ewa	Choraży-Jeziorska	Departament Prawa Społecznego
2	Jadwiga	Golec	Biuro Administracyjne
3	Izolda	Grynkiewicz	Departament Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych
4	Bożena	Hejduk	Departament Prawa Gospodarczego
5	Teresa	Jachimowicz	Biuro Administracyjne
6	Cezary	Jarosiński	Departament Prawa Administracyjnego
7	Beata	Jaszczyk	Departament Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych
8	Agnieszka	Juszczyk	Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury
9	Grażyna	Kieruczenko	Departament Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych
10	Ewa	Kossakowska	Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury
11	Jacek	Krawczyk	Departament Prawny i Orzecznictwa
12	Roman	Kunert	Departament Prawa Administracyjnego
13	Anna	Lewandowska-Kaczorowska	Departament Prawa Administracyjnego
14	Ewa	Lipińska	Biuro Finansowe
15	Alicja	Nawrocka	Biuro Administracyjne
16	Beata	Olszewska	Departament Prawa Społecznego



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Lp.	Imię	Nazwisko	Komórka organizacyjna
17	Anna	Pisarczyk	Departament Prawa Społecznego
18	Gabriela	Pniewska	Departament Prawa Społecznego
19	Monika	Salamończyk	Departament Prawa Gospodarczego
20	Grażyna	Scholz	Departament Prawa Administracyjnego
21	Maria	Stępień-Trzcińska	Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury
22	Iwona	Susołowska	Biuro Administracyjne
23	Jolanta	Wenus	Biuro Finansowe
24	Danuta	Wnorowska	Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury
25	Helena	Zielińska	Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział VI

**RCL projektuje
i opiniuje ustawy**



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Zgodnie z obowiązującym od początku 2014 roku regulaminem pracy Rady Ministrów każdy projekt nowej ustawy powinien być poprzedzony przygotowaniem założeń do proponowanej regulacji. Na tej bazie legislatorzy opracowują projekty ustaw, które po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów są kierowane do Sejmu.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 25. 1. Rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia poprzedza się złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych.

§ 26. 2. Projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej ustalonymi w odrębnym trybie.

§ 34. Proces uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projektu dokumentu rządowego prowadzi organ wnioskujący.

§ 35. 1. Projekt dokumentu rządowego podlega uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Założenia, które muszą zawierać cele i kierunki proponowanych zmian, opracowywane są przez ministra odpowiedzialnego za dział administracji publicznej, którego ustawa ma dotyczyć. – Założenia są dokumentem opisowym, informującym, co minister chce zmienić – mówi Piotr Gryśka, wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji.

Minister kieruje założenia do uzgodnień międzyresortowych, w ramach których inne ministerstwa mogą zgłosić swoje uwagi lub zastrzeżenia, i przedstawia je rządowi. Na tym etapie swoje pierwsze uwagi zgłaszają też legislatorzy z RCL.

Gdy Rada Ministrów zatwierdzi założenia, czyli zaakceptuje proponowany kierunek zmian, zadanie trafia do rządowej struktury legislacyjnej, która ma na tej podstawie przygotować projekt ustawy. Z reguły, zgodnie z regulaminem i obecnie obowiązującą polityką, pracę tę wykonuje Rządowe Centrum Legislacji, chociaż możliwe jest też prowadzenie jej

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 35. 2. Projekt założeń projektu ustawy oraz projekt aktu normatywnego podlegają również uzgodnieniom pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji.

§ 37. 1. Projekt założeń projektu ustawy lub projekt aktu normatywnego o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych kieruje się do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów. W celu uzyskania opinii organ wnioskujący występuje z wnioskiem do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



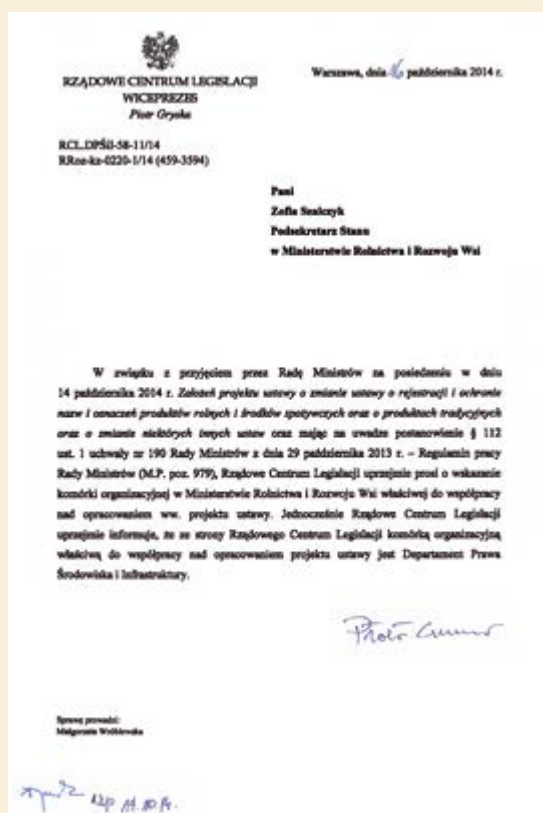
Następny

w odpowiednim ministerstwie. – Obecnie praktyka w tej dziedzinie jest jeszcze mieszana, jednak docelowym modelem jest przygotowywanie wszystkich rządowych projektów w RCL, przy aktywnej współpracy ministrów i ekspertów z ich resortów – mówi prezes Centrum Maciej Berek.

Obowiązuje specjalizacja

Gdy założenia do ustawy trafią do RCL, przejmuje je jeden z departamentów merytorycznych, w którego zakresie leży problematyka, jaka ma być uregulowana w proponowanej ustawie. Wtedy do właściwego ministra kierowane jest pismo z informacją, że RCL przystępuje do pracy, oraz z prośbą o wskazanie osób z resortu, które mają współpracować przy tym projekcie.

Jak mówi wiceprezes Piotr Gryśka, to zawsze jest robione w kooperacji z tym ministerstwem. – Na podstawie samych założeń nie da się napisać projektu ustawy – stwierdza. I dodaje, że tymi współpracownikami są przede wszystkim osoby merytorycznie zajmujące się dziedziną, której ma dotyczyć ustawa, bywa jednak też tak, że do zespołu dołączają prawnicy z resortu. RCL na początek dostaje od nich potrzebne materiały, a potem już toczą się bieżące konsultacje. Legislatory RCL, którzy są podzieleni na zespoły zajmujące się wyznaczonymi segmentami spraw, podkreślają, że oni sami też mają dość dużą orientację w problemach legislacyjnych resortów, dla których pracują. Na przykład Bożena Szumielewicz z Departamentu Prawa Społecznego przypomina, że wcześniej pracowała m.in. w resortach zajmujących się nauką i edukacją oraz jako radca prawny na uczelni, dzięki czemu



Pismo RCL z prośbą o wskazanie komórki organizacyjnej mającej współpracować przy opracowaniu projektu ustawy



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



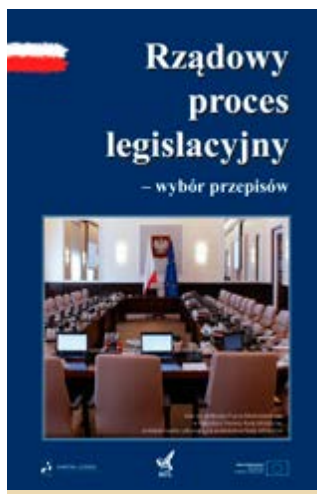
Zamknij



Poprzedni



Następny



dość dużo wie o tej problematyce. – My znamy oporządzenie prawne danej dziedziny, bo bez tego nie bylibyśmy w stanie nic zrobić – mówi Arkadiusz Goławski z Departamentu Prawa Środowiska i Infrastruktury. Ale podkreśla, że ten zespół ma do obsługi bardzo szeroki zakres zagadnień, na których poszczególni legislatorzy muszą się znać. – No i jest to też kwestia doświadczenia – dodaje.

Na początek, po zapoznaniu się z założeniami, powstaje lista pytań, które są kierowane do ministra, dla którego projekt ma być przygotowany. – Uzgodnienia to jest nasz pierwszy kontakt z projektem, nad którym będziemy pracować. Wtedy dowiadujemy się, czego ustawa ma dotyczyć. W toku prac nad projektem założeń możemy już myśleć o projekcie ustawy i planować pracę nad nim – mówi Aleksandra Barylak z Departamentu Prawa

Administracyjnego. I zaznacza, że na tym etapie zgłaszane są uwagi konstytucyjne i systemowe. Legislator ustala również, jakie są oczekiwania wnioskodawcy wobec projektu ustawy, który będzie pisany na podstawie założeń. – Bo wiemy, że gdy te założenia dostaniemy po ich przyjęciu przez Radę Ministrów, to trzeba będzie napisać dobry projekt ustawy – dodaje.

A regułą jest, poza nielicznymi wyjątkami, że wyznaczony legislator zajmuje się projektem od początku do końca. – Specjalizujemy się w określonych

dziedzinach prawa i współpracujemy z właściwymi ministerstwami, ale w razie potrzeby możemy zwracać się o pomoc do kolegów z innych departamentów – mówi Katarzyna Glabisz z Departamentu Prawa Gospodarczego. Zawsze jednak koordynatorem takiej zespołowej pracy, w ramach Centrum i z ministerstwami, jest legislator z RCL. – My musimy skupić wszystkie nitki tej kooperacji, musimy też uwzględnić to, w jaki sposób projektowany przepis wpłynie na inne ustawy, i zasugerować w nich zmiany, jeśli to konieczne. Dlatego te konsultacje pomiędzy departamentami w RCL i z ministerstwami są tak ważne – dodaje Arkadiusz Goławski.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 112. 1. Projekt ustawy na podstawie założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów sporządza, z zastrzeżeniem § 125, Rządowe Centrum Legislacji we współpracy z organem wnioskującym, który w szczególności przekazuje Rządowemu Centrum Legislacji szczegółowe propozycje rozwiązań niezbędnych do sporządzenia projektu ustawy oraz przedstawia informacje i wyjaśnienia dotyczące projektu ustawy.

§ 114. Wraz z projektem ustawy Rządowe Centrum Legislacji opracowuje część uzasadnienia projektu ustawy obejmującą wykazanie różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia ustawy w życie).



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



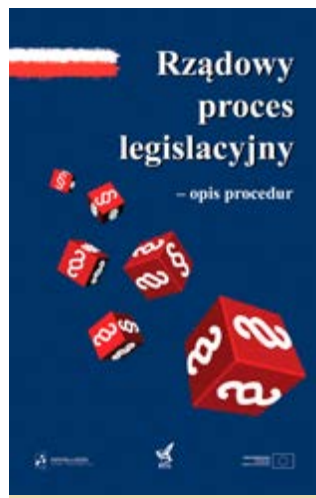
Poprzedni



Następny

Jak podkreślają pracownicy RCL, inaczej nie dałoby się realizować podstawowego zadania tej instytucji, jakim jest kontrola kształtu aktów normatywnych wychodzących z rządu, w tym także ich wpływu na spójność całego systemu prawnego. – My to lepiej od innych widzimy, bo staramy się zachować szersze spojrzenie na funkcjonujący system prawa w Polsce – mówi Arkadiusz Goławski. – Nie możemy zajmować się jedną ustawą, musimy podczas prac nad konkretnymi projektami widzieć cały system prawny – uzupełnia Bożena Szumielewicz. I dodaje, że chociaż legislatorzy są odpowiedzialni za prawny kształt ustawy, to muszą też myśleć o skutkach prawnych i społecznych, które ona przyniesie. – Przepisów nie tworzy się tylko dla samej ich zmiany, one przecież mają być stosowane – podkreśla. A Arkadiusz Goławski wspomina o jeszcze jednym ważnym aspekcie pracy legislatorów z RCL, jakim jest konieczność śledzenia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych i powszechnych. – Orzecznictwo daje nam swego rodzaju informację zwrotną, pokazuje, co w prawie funkcjonuje dobrze, a co stwarza problemy. Jeśli w orzecznictwie są rozbieżności, to mamy właśnie taki sygnał, że coś należałoby poprawić – stwierdza.

W odniesieniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego takiej wiedzy dostarcza kolegom z innych zespołów Departament Prawny i Orzecznictwa RCL. Jak mówi pracująca w nim Oliwia Jokiel, przedmiotem zainteresowania są wyroki nie tylko Trybunału Konstytucyjnego, lecz także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, których orzecznictwo również należy uwzględnić przy projektowaniu polskiego prawa.



Minister lub RCL gospodarzem projektu

Gdy powstanie pierwsza wersja projektu, trafia ona do ministerstwa w celu zapoznania się i zgłoszenia ewentualnych uwag. Jeśli są propozycje zmian, to zostają one wprowadzone do projektu, który wtedy jest jeszcze raz sprawdzany pod kątem poprawności i spójności, i taka ostateczna wersja jest przekazywana ministrowi, który ma prowadzić projekt przez kolejne etapy procesu legislacyjnego.

My odgrywamy rolę takiego zewnętrznego legislatora, który we współpracy ze służbami danego resortu tworzy projekt ustawy – komentuje Piotr Gryśka. I dodaje, że jest też druga sfera dużej aktywności legislacyjnej, w której Rządowe Centrum Legislacji jest inicjatorem i wykonawcą całego projektu.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

To są w pierwszym rządzie wszystkie regulacje dotyczące zakresu odpowiedzialności RCL, jak choćby przepisy regulujące wydawanie aktów prawnych. Sztandarowym tego przykładem jest nie tak dawny pakiet zmian związanych z zaprzestaniem wydawania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego na papierze i przekształceniem ich w wersję elektroniczną. Do obowiązków RCL należy też przygotowywanie nowych przepisów lub nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów.

Co jakiś czas zdarza się też, że Rządowe Centrum Legislacji na polecenie premiera przygotowuje projekt jakiegoś aktu prawnego. Jeżeli dotyczy to konkretnego działu administracji, to RCL opracowuje projekt, przeprowadza całą wymaganą procedurę konsultacji i uzgodnień, a na końcu przedstawia go Radzie Ministrów. Gdy jest akceptacja, projekt trafia do właściwego ministra, który pilotuje go przez dalsze etapy procesu legislacyjnego. – Co

prawda to są raczej wyjątkowe sytuacje, ale zdarza się, że premier chce, by nad projektem popracowali ludzie z trochę innym spojrzeniem, bez resortowych skojarzeń – mówi Piotr Gryśka. I jako przykład podaje ustawę, która znosiła surowszą odpowiedzialność za znieważenie konstytucyjnego organu państwa. Chodziło o to, by osoby pełniące konstytucyjne funkcje w państwie nie były chronione bardziej niż inni funkcjonariusze publiczni. A w tle były ataki na ówczesnego premiera podczas meczów piłkarskich, za co prokuratura próbowała oskarżać autorów transparentów. No i premier chciał, by standard ochrony między innymi jego osoby został obniżony. – Mógł to przygotować

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 115. 1. Po sporządzeniu projektu ustawy Rządowe Centrum Legislacji przekazuje go organowi wnioskującemu.

2. Organ wnioskujący może zgłosić Rządowemu Centrum Legislacji uwagi do projektu ustawy.

3. Rządowe Centrum Legislacji sporządza i przekazuje organowi wnioskującemu nowy tekst projektu ustawy uwzględniający zgłoszone uwagi, z tym że zażądania o charakterze legislacyjnym rozstrzyga Rządowe Centrum Legislacji.

§ 116. Organ wnioskujący kieruje przekazany przez Rządowe Centrum Legislacji projekt ustawy do dalszych prac legislacyjnych po jego uzupełnieniu zgodnie z wymogami określonymi niniejszą uchwałą, w szczególności po sporządzeniu i dołączeniu do projektu jego uzasadnienia wraz z OSR, przy czym organ wnioskujący włącza do uzasadnienia część opracowaną przez Rządowe Centrum Legislacji.

minister sprawiedliwości, lecz premier zażyczył sobie, by projekt powstał w RCL – wspomina wiceprezes Gryśka.

Są też projekty, których nie da się jednoznacznie przypisać do zakresu obowiązków żadnego z ministrów. A czasem projektowana regulacja ma działać w poprzek działów administracji. Jak mówi wiceprezes Gryśka, właśnie trwają prace nad taką ustawą, która ma być swego rodzaju przeglądem



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



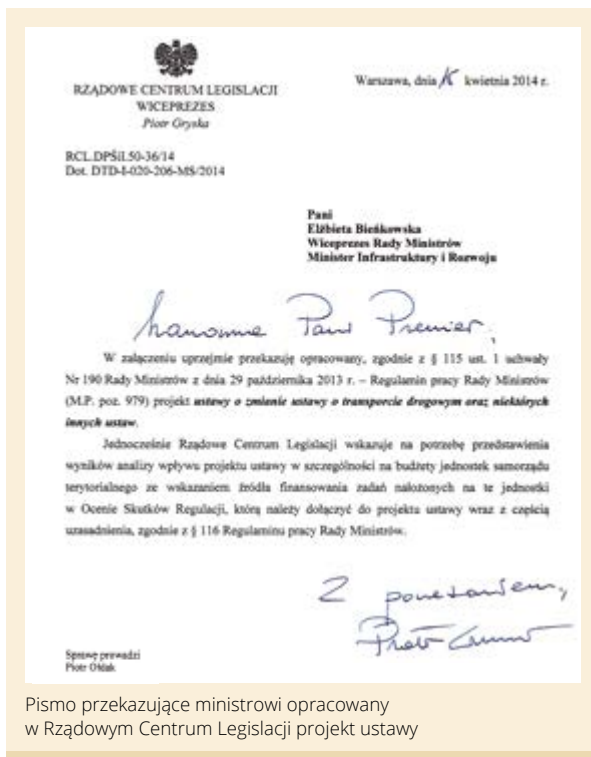
Poprzedni



Następny

przepisów stanowiących delegacje ustawowe do wydania rozporządzeń wykonawczych. RCL z racji ciążących na nim zadań analizuje, czy wszystkie akty wykonawcze wymagane przez ustawy są wydane. – I jeszcze się nie zdarzyło, żeby nie było zaległości – zauważa Piotr Gryśka.

Wyniki tych analiz można na bieżąco obserwować na Publicznym Portalu Informacji o Prawie. Wiceprezes Gryśka mówi, że jest tam średnio 100 zaległych pozycji. I dodaje, że ten problem istniał zawsze i kiedyś było pod tym względem znacznie gorzej, bo jeszcze kilka lat temu liczba niewydanych rozporządzeń oscylowała wokół 200. Teraz jest zdecydowanie lepiej, chociaż wciąż dążymy do ideału.



Pismo przekazujące ministrowi opracowany w Rządowym Centrum Legislacji projekt ustawy

Co jakiś czas czyszczenie prawa

Gdy prawnicy z RCL pytają w resortach o los tych niewydanych przepisów wykonawczych, często słyszą, że niektórych z nich nie da się wydać, ponieważ dana delegacja jest już nieaktualna, że nie ma potrzeby wydawania aktu prawnego, bo na przykład weszły w życie inne regulacje na poziomie ustawowym, co sprawiło, że przepis niższego rzędu nie ma już uzasadnienia.

Zdarza się też, że jest niewykonana delegacja, ale pochodzi ona z jakiegoś wcześniejszego okresu i nie spełnia wymagań konstytucyjnych, nie zawiera wytycznych albo pełnego zakresu spraw do uregulowania, a więc wymaga jakiejś modyfikacji, żeby akt wykonawczy był zgodny z konstytucją. Raz na jakiś czas, z inicjatywy RCL, powstaje projekt tzw. ustawy czyszczącej, która zbiera przepisy stanowiące delegacje ustawowe, poprawia je, jedne wykreśla, inne modyfikuje, dodaje jakiś zakres regulacji na poziomie ustawy, żeby rozporządzenie mogło wykonać delegację. – To jest potrzebne, ponieważ zgodnie z naszą konstytucją, żeby rozporządzenie mogło coś wykonać, podstawowy zakres regulacji musi być ustanowiony na poziomie



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

ustawowym. Nie można już robić tak, jak nieraz bywało, że wszystko było przerzucane do rozporządzeń. Często takie przepisy były kwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny – komentuje Piotr Gryśka.

Rozporządzenia też według reguł legislacji

Także inni pracownicy Rządowego Centrum Legislacji mówią o tym, jak istotnym elementem ich pracy jest opiniowanie powstających w ministerstwach rozporządzeń. – Jest ich bardzo dużo, a niektóre są bardzo skomplikowane. Bez nich bardzo często ustawy nie mogą funkcjonować – mówi Arkadiusz Gołowski. I dodaje, że te rozporządzenia są przygotowywane raz lepiej, raz gorzej, ale zawsze jest z nimi dużo pracy.

Legislatorzy z RCL muszą patrzeć, czy projekty rozporządzeń mają poprawną konstrukcję, czy „nie wychodzą ze swojej roli” i nie próbują regulować tego, co konstytucja zastrzega dla ustawy. – To jest nasz chleb powszedni. Trzeba zwracać uwagę, żeby w ten sposób nie dochodziło do naruszania hierarchii aktów prawnych, bo tego typu przepisy trafiają potem do Trybunału

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 144. 1. Przed skierowaniem projektu rozporządzenia ministra do podpisu organ wnioskujący kieruje projekt do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą.

Konstytucyjnego. A ten konsekwentnie uznaje takie praktyki za sprzeczne z konstytucją – mówi Katarzyna Glabisz. Takie próby są niekiedy podejmowane przez resorty, opowiadają pracownicy RCL, gdy na przykład ktoś zapomniał czegoś wpisać do ustawy

i chce ten brak uzupełnić za pomocą aktu wykonawczego. – Jeśli mamy do czynienia z regulacjami, które zgodnie z konstytucyjnymi standardami powinny zostać zamieszczone w ustawie, to nie można ich umieścić w rozporządzeniu. My wtedy pokazujemy, że tak nie wolno, że w takiej sytuacji to ustawa, w której jest upoważnienie do wydania rozporządzenia, wymaga zmiany i uzupełnienia – mówi Aleksandra Barylak. I przy okazji wskazuje, że podczas prac nad ustawami konieczne jest zwracanie uwagi na to, żeby były w nich zapisane wszystkie te regulacje, które wymagają rangi ustawowej, a także by jednoznacznie i dostatecznie wyczerpująco sformułowane były delegacje do wydania przepisów wykonawczych. – W formułowaniu takich uwag pomagają nam doświadczenia wyniesione z prac nad rozporządzeniami wydawanymi na podstawie błędnie sformułowanych upoważnień – mówi. – Zdarza się, że przychodzi do nas projekt rozporządzenia i od razu widzimy, że jeśli akt zostanie wydany w tym kształcie, to będzie obciążony tak dużymi wadami prawnymi, że wcześniej czy później trafi do Trybunału. I wtedy wska-



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

zujemy, że może lepiej zmienić ustawę, doprecyzować wytyczne i dopiero wtedy przygotować rozporządzenie wykonawcze – dodaje Arkadiusz Goławski.

W tym kontekście pracownicy RCL trochę narzekają, że wciąż nie udaje się w pełni realizować obowiązku, jakim jest przygotowywanie wraz z projektem ustawy kompletnych projektów aktów wykonawczych. Bo jak mówią, wtedy można te elementy ze sobą porównywać. A jeśli okaże się, że wytyczne dotyczące przepisów wykonawczych są na przykład zbyt lakoniczne, to jeszcze w trakcie prac legislacyjnych można je uszczegółowić. Jak zauważa Oliwia Jokiel, taki obowiązek wynika zarówno z regulaminu pracy Rady Ministrów, jak i regulaminu Sejmu, ale od razu przyznaje, że różnie bywa z jego realizacją. I stwierdza, że najlepiej jest, gdy już na etapie pisania przez legislatora z RCL projektu ustawy jest możliwość zobaczenia projektów aktów wykonawczych. Pracownicy RCL domagają się tych projektów i traktują to jako ważny element swojej koordynacyjnej roli w procesie legislacyjnym. – Koledzy z ministerstw może nie bardzo nas lubią za to, że nieraz tak stanowczo naciskamy, by zobaczyć, co w akcie wykonawczym ma być uregulowane. Ale oni powinni rozumieć, że ta nasza konsekwencja może uchronić ich przed przyszłymi kłopotami – mówi Katarzyna Głabisz. A Aleksandra Barylak dodaje, że już na początku pracy powinno się dokonać podziału planowanej regulacji na materię ustawową i wykonawczą. I przyznaje, że to jest model idealny, który w praktyce nie zawsze udaje się realizować. – Warto jednak do tego dążyć – mówią pracownicy RCL. Łatwiej o to, gdy ma powstać zupełnie nowa ustawa, trudniej przy nowelizacjach, gdy część materii jest już uregulowana. – Ale gdy w takiej sytuacji widzimy, że w istniejących aktach wykonawczych jest coś z materii ustawowej, to prowadzimy kampanię, z zaangażowaniem z pogranicza krucjaty, żeby te regulacje przenieść do ustawy – żartuje Aleksandra Barylak. I traktujemy to jako wkład w dzieło porządkowania prawa – dodaje.

Wiedza, warsztat i zasady techniki

Gdy już zapadnie decyzja polityczna, co ma być uregulowane lub zmienione, legislatorzy przystępują do swojej części pracy. I do gry wchodzi ich wiedza i warsztat oraz „Zasady techniki prawodawczej”.

Wiedza i warsztat pochodzą ze studiów, aplikacji legislacyjnej i lat doświadczeń przy pracy nad kolejnymi projektami. Natomiast „Zasady techniki prawodawczej” to akt prawny – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zawierający katalog zasad,



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Zasady techniki prawodawczej

§ 1. 2. W przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, należy:

- 1) zapoznać się z dotychczasowym stanem prawnym, w tym z obowiązującymi ustawami, umowami międzynarodowymi, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, prawodawstwem organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, oraz prawem Unii Europejskiej, obowiązującym w regulowanej dziedzinie;
- 2) ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;
- 3) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy;
- 4) ustalić alternatywne rozwiązania prawne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
- 5) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym ich wpływ na system prawa;
- 6) określić skutki finansowe poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;
- 7) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

według których są formułowane przepisy i akty prawne.

Obecnie trwają prace nad dość rozległą nowelizacją tego dokumentu, która ma uwzględnić dwunastoletnie doświadczenia ze stosowania dotychczasowych zasad. Jak mówią w RCL, nie ma w tej dziedzinie jednego, raz na zawsze ustalonego kanonu postępowania. – Świat się zmienia, co dotyczy także tej dziedziny. Z drugiej jednak strony jest tak wiele utrwalonych zwyczajów, jak sposób podawania tytułu ustawy, jej wewnętrzna systematyka, podział na artykuły, że nikt nie wyobraża sobie rezygnacji z nich – mówi Piotr Gryśka. W RCL powstał projekt nowelizacji „Zasad techniki prawodawczej”, który był już przedmiotem dyskusji legislatorów rządowych, parlamentarnych i samorządowych oraz przedstawicieli

nauki i ekspertów z Rady Języka Polskiego. Jak podkreślają w RCL, taka debata to także istotny element dobrej legislacji. Po zakończeniu uzgodnień i konsultacji projekt zostanie przedstawiony premierowi do podpisu.

Legislator i koordynator

Zadanie przygotowania projektu konkretnej ustawy jest powierzane jednemu z legislatorów RCL, który opracowuje projekt w porozumieniu z dyrektorem swojego departamentu i w roboczej współpracy z przedstawicielami właściwego ministerstwa.

– Bardzo duża część naszej pracy jest związana ze współpracą z ministerstwami. I to nie tylko z organem wnioskującym, lecz także z innymi. Bo uwagi członków Rady Ministrów, do których musi się odnieść RCL, zgłaszane są zarówno na etapie uzgodnień projektu założeń, jak i uzgodnień prowadzonych po opracowaniu projektu ustawy przez RCL – mówi Aleksandra Barylak.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Jak podkreśla, legislator musi te wszystkie uwagi poznać i zrozumieć, a następnie zająć wobec nich stanowisko. Zdarza się też, że legislatorzy muszą występować w roli arbitrów w sporach prawnych pomiędzy resortami i rozstrzygać, kto ma rację. – Współpraca z ministerstwami jest niezbędna przy takiej złożoności polskiego systemu prawnego – twierdzi Arkadiusz Goławski. A Bożena Szumielewicz dodaje, że musi to być współpraca z prawnikami z ministerstw, przede wszystkim jednak ze specjalistami z departamentów merytorycznych. – Bo żeby napisać przepis, muszę wiedzieć i rozumieć, co ma być uregulowane. To nie jest wszystko jedno, czy użyję takiego czy innego określenia. Bo ono może coś innego oznaczać – mówi. A Arkadiusz Goławski podkreśla, że nie zawsze da się oddzielić kwestie merytoryczne od kwestii stricte prawnych. – Nie mogę napisać przepisu przejściowego, jeżeli nie będę wiedział, jaka jest intencja tych, którzy chcą stworzenia takiego przepisu. Muszę na przykład wiedzieć, czy minister chce, by dane postępowanie było toczone na podstawie przepisów dotychczasowych czy nowych – mówi. I podkreśla, że bardzo ważne jest osiągnięcie porozumienia z osobami odpowiedzialnymi merytorycznie za projekt, by zrozumieć ich intencje. – Zajmuję się sprawami dotyczącymi m.in. kolei; gdy powstają przepisy mające regulować sprawy techniczne z tej dziedziny, rozmawiam z osobami z wykształceniem technicznym. Nie zawsze jest nam łatwo dojść do porozumienia co do kształtu projektowanego przepisu. One mi mówią, jak problem ma być rozwiązany z punktu widzenia technicznego, ja z kolei muszę im uświadamiać, że akt normatywny rządzi się swoimi prawami – mówi. A Katarzyna Glabisz dodaje, że bez takich uzgodnień z fachowcami, często żmudnych i czasochłonnych, nie da się dobrego projektu przygotować. – Czasem, gdy pracuję nad przepisem i nie rozumiem jakiegoś mechanizmu, to konsultuję się z wieloma specjalistami, i to po wiele razy. Żeby zredagowany przeze mnie przepis odzwierciedlał to, co ma być załatwione, muszę dopytać o to specjalistów – dodaje Bożena Szumielewicz. – A tu znowu pojawia się kwestia czasu, bo nie zawsze mamy go dostatecznie dużo, żeby popracować nad projektem tyle, ile jest rzeczywiście potrzebne do stworzenia dobrych przepisów – stwierdza Katarzyna Glabisz. – Tego czasu prawie zawsze jest za mało, szczególnie przy projektach mających wykonać wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który często wyznacza graniczny termin dokonania odpowiednich zmian w prawie – dodaje Oliwia Jokiel.

Generalnie wszyscy pracownicy RCL marzą o takim komforcie pracy, żeby spokojnie analizować różne rozwiązania, móc poczekać na zamówione opinie, a czasem nawet „przespać się” z projektem i za jakiś czas spojrzeć na niego z większego dystansu. Jak twierdzą, to na pewno korzystnie wpłynęłoby na jakość stanowionego prawa, zdają sobie jednak sprawę z tego, że życie społeczne i polityczne, a także różne zdarzenia ze sfery technologii czasem uzasadniają pośpiech w pracach nad jakąś nową regulacją.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Uzgodnienia prowadzi minister

Legislator pracujący nad projektem i szef jego departamentu monitorują projekt, gdy zostanie on przekazany do uzgodnień międzyresortowych i do konsultacji społecznych. Ale to już nie jest zadanie Rządowego Centrum Legislacji. Uzgodnienia i konsultacje są obowiązkiem rządu, a więc ministrowie muszą uzgodnić projekt między sobą.

Gdy powstaną jakieś rozbieżności, rozstrzyga je Rada Ministrów. Na takich samych prawach jak ministrowie traktowani są w tych uzgodnieniach Rządowe Centrum Legislacji i szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Nie-

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 38. 1. Organ wnioskujący kieruje projekt dokumentu rządowego do zaopiniowania przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania dotyczy projekt.

§ 44. 1. Organ wnioskujący może zorganizować konferencję uzgodnieniową, jeżeli uzna, że jej przeprowadzenie przyczyni się do właściwego prowadzenia uzgodnień lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, w szczególności w przypadku zgłoszenia do projektu licznych uwag.

§ 48. 1. Organ wnioskujący dokonuje zmian w tekście projektu dokumentu rządowego na podstawie przedstawionych stanowisk oraz ustaleń dotychczas przyjętych w toku uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu.

§ 49. 1. W wyniku uzgodnień projektu dokumentu rządowego następuje uzgodnienie treści projektu albo stwierdzenie rozbieżności stanowisk.

2. Organ wnioskujący rozstrzyga w sprawie uwag zgłoszonych w ramach procesu konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego.

3. Uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym nie są traktowane jako rozbieżności. Rozstrzyga je organ wnioskujący, z tym że uwagi o charakterze legislacyjnym rozstrzyga w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji albo pozostawia do rozpatrzenia przez komisję prawniczą.

zależnie od tego minister kieruje projekt do konsultacji publicznych, w których mogą wziąć udział zainteresowane osoby, organizacje pozarządowe, związki zawodowe i organizacje pracodawców. Projekty z reguły są rozsyłane na papierze, chociaż są już próby przeniesienia tego procesu do internetu. Na przykład Ministerstwo Gospodarki uruchomiło specjalny portal, w ramach którego można zgłaszać opinie. Tam jest zamieszczany projekt i tam można wpisywać uwagi do niego.

Czas na konsultacje, co jest uregulowane przez odpowiednie przepisy, musi być przewidziany w planie pracy nad projektem. Podobnie jak konieczność przeanalizowania ich wyników i zdecydowania, które sugestie należy wziąć pod uwagę. – Często organizacje i instytucje biorące udział w konsultacjach publicznych mają tak rozbieżne interesy, że trudno je pogodzić i uwzględnić wszystkie zgłaszane wnioski – mówi Oliwia Jokiel, powołując się na doświadczenia związane z pracą nad projektami wykonującymi wyroki Trybunału Konstytucyjnego.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Komitet stały, komisja prawnicza

O tym, czy i w jakim zakresie uwzględnić uwagi zgłoszone podczas uzgodnień resortowych i konsultacji społecznych, decyduje minister prowadzący projekt. On podejmuje decyzje dotyczące rozwiązań merytorycznych. Jeśli potrzebne są poprawki legislacyjne, to wprowadza je ten ośrodek legislacyjny, który opracował projekt. Regulamin pracy Rady Ministrów mówi, że jeśli projekt powstał w RCL, to ta instytucja powinna ocenić i ewentualnie wprowadzić uwagi o charakterze prawnym. Jednak w praktyce, żeby przyspieszyć prace, ta zasada nie zawsze jest przestrzegana i wszystkie poprawki są nanoszone w ministerstwie. Ale jak mówi Piotr Gryśka, to nie jest wielki problem, bo później i tak projekt jest w RCL jeszcze raz czytany.

Po wprowadzeniu uwag z uzgodnień i konsultacji projekt trafia do Stałego Komitetu Rady Ministrów, w którym biorą udział sekretarze stanu lub odpowiedzialni za legislację podsekretarze stanu ze wszystkich ministerstw. W pracach komitetu uczestniczy także prezes RCL. Komitet podejmuje ostateczne rozstrzygnięcia co do kształtu projektu przed przedstawieniem go Radzie Ministrów. Zanim jednak ostateczny dokument trafi na posiedzenie rządu, zajmuje się nim jeszcze komisja prawnicza. Jak mówią w RCL, jest to niezwykle ważny i odpowiedzialny etap prac, o którego istnieniu niewiele osób wie. Uczestniczą w nim w zasadzie legislatorzy, czasami też eksperci od problematyki, która ma być uregulowana przez projektowany akt. Podczas komisji prawniczej czytany jest cały projekt, artykuł po artykule, i ustalana jest jego treść prawna. – To jest taki etap pracy, w którym legislatorzy z RCL odgrywają kluczową rolę, niezależnie od tego, gdzie i w jakim trybie projekt powstawał – mówi Arkadiusz Gołowski.

Na etapie komitetu przesądzany jest kształt merytoryczny projektu, komisja prawnicza nadaje mu zaś właściwą formę redakcyjną. Ten zespół ma stwierdzić, czy jest to projekt legislacyjnie poprawny. To ciężka i żmudna praca, a do tego niezwykle odpowiedzialna. – Dokładnie czytany, sprawdzony i kompletny projekt trafia na posiedzenie Rady Ministrów. Jeśli rząd go zatwierdza, to w takiej postaci jest przesyłany do Sejmu (w przypadku projektu ustawy) albo kierowany do podpisu premiera (w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów oraz rozporządzenia premiera) – mówi Piotr Gryśka. Ale od razu dodaje, że wtedy dokument jest jeszcze raz czytany w Departamencie Rady Ministrów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. A potem jeszcze trafia do RCL, gdzie jest porównywany z tym tekstem, który przyjęła Rada Ministrów. – Każdy taki projekt jest przez legislatora czytany wielokrotnie, więc do tej pracy trzeba mieć specjalne predyspozycje – mówi wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji. A inni pracownicy RCL dodają, że to jest konieczne, bo na każdym etapie zdarza się wykryć jakiś



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 71. Przed wniesieniem projektu ustawy albo projektu rozporządzenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów organ wnioskujący kieruje projekt do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą.

§ 73. 1. Prezes Rządowego Centrum Legislacji ustala skład komisji prawniczej, wskazując ministerstwa i urzędy centralne, których przedstawiciele mają obowiązek wziąć udział w posiedzeniu komisji prawniczej.

2. W uzasadnionych przypadkach Prezes Rządowego Centrum Legislacji może zaprosić do udziału w posiedzeniu komisji prawniczej przedstawicieli innych urzędów lub instytucji niż wskazane w ust. 1.

3. Upoważnienie do udziału w posiedzeniu komisji prawniczej jest równoznaczne z upoważnieniem do uzgodnienia wszelkich zagadnień prawnych, legislacyjnych i redakcyjnych, które mogą wyłonić się w trakcie rozpatrywania projektu.

§ 74. Komisji prawniczej przewodniczy pracownik Rządowego Centrum Legislacji wyznaczony przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji.

§ 75. 1. Komisja prawnicza ocenia projekt ustawy oraz projekt rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, w szczególności zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa i zasadami techniki prawodawczej, jak również uwzględnienie opinii Rady Legislacyjnej oraz poprawność językową.

2. Zagadnienia prawne, które wyłoniły się w trakcie rozpatrywania projektu, komisja prawnicza rozstrzyga w drodze uzgodnienia.

4. Zagadnienia legislacyjne, które wyłoniły się w trakcie rozpatrywania projektu, rozstrzyga przewodniczący komisji prawniczej.

§ 76. W wyniku prac komisja prawnicza ustala brzmienie projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym.

błąd lub niedoskonałość, nawet na tym końcowym. – Ja to wręcz mam tak, że gdy opiniuję projekt przygotowany w resorcie i nie znajduję w nim żadnego błędu, to czuję niepokój. Zastanawiam się, czy rzeczywiście nie ma błędów, czy też moja czujność się zmniejsza – mówi Aleksandra Barylak.

Na znaczenie tych kolejnych czytań projektu wskazuje też Bożena Szumielewicz, ciesząc się w RCL specjalnym poważaniem, bo to ona wykryła swego czasu zniknięcie słynnych wyrazów „lub czasopisma” w projekcie ustawy medialnej. – Na nas spoczywa pod tym względem szczególna odpowiedzialność, bo jeśli nawet projekt jest uważnie czytany i poprawiany przez prawników z ministerstw, to oni robią to wyćwiczonym, tylko w zakresie swojej odpowiedzialności i ze świadomością, że i tak legislatorzy z RCL na to jeszcze popatrzą, także całościowo, i zgłoszą uwagi systemowe – komentuje Arkadiusz Gołowski. W tym kontekście Bożena Szumielewicz wspomina swoją przygodę z „czasopismami”. – Ten projekt był przygotowywany w ekspresowym tempie. Powstał w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, potem został przekazany do Ministerstwa Kultury i bardzo szybko trafił na posiedzenie Rady Ministrów. Z wieloma błędami oczywiście. A ja dostałam polecenie, żeby go doredagować po akceptacji rządu, pomimo



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

naszego pisma, że powinien być rozpatrywany przez komisję prawniczą. No i gdy dokument do mnie trafił, to stwierdziłam, że jest on trochę inny niż wcześniej – wspomina. Zdaniem Bożeny Szumielewicz do takiej sytuacji mogło dojść niezależnie od intencji osób, które usunęły te wyrazy, ponieważ zlekceważono obowiązujące procedury legislacyjne. A największym grzechem było pominięcie etapu komisji prawniczej, kiedy to zespół legislatorów dokładnie sprawdza projekt po zaakceptowaniu go przez Stały Komitet Rady Ministrów, jeszcze przed skierowaniem go na posiedzenie rządu. – Niby nic wielkiego, zniknęły tylko dwa niewinnie wyglądające słowa, ale przecież skutki działania takiego przepisu byłyby kolosalne – komentuje Bożena Szumielewicz.

Wiodąca rola legislatorów RCL w procesie legislacyjnym ma znaczenie także dlatego, że w powszechnej opinii są najlepiej ze wszystkich struktur rządowych do tego przygotowani. Ale ważne jest także to, że w tej instytucji w znacznym stopniu dopracowano się już jednolitych standardów pracy legislacyjnej. – Projekty przygotowywane w RCL mają tę przewagę nad innymi projektami, że sposób ich pisania jest jednolity. Mamy tu pewne standardy, których wszyscy się trzymamy. Wątpliwości danego typu staramy się rozstrzygać tak samo – mówi Aleksandra Barylak.

Jak podkreślają legislatorzy z RCL, w takich sytuacjach nie chodzi tylko o reakcję na błąd. Bo często jest tak, że konkretny problem można rozwiązać na różne sposoby, jeśli jednak jeden z tych sposobów uznano za najbardziej właściwy, to dobrze jest już trzymać się go w całej legislacji. Możliwość zapewnienia takich jednolitych standardów jest wymieniana jako główna zaleta centralizacji i koordynacji rządowego procesu legislacyjnego.

Projekt czasem do poprawki

Jeśli na mającym kończyć proces legislacyjny posiedzeniu rządu zgłoszone zostaną jakieś uwagi, to w skrajnym przypadku projekt może trafić „do kosza”, najczęściej jednak w takich sytuacjach zaproponowana zmiana jest nanoszona na rozpatrywany przez ministrów tekst.

Robi to właściwy minister, a RCL weryfikuje, czy jest to poprawne legislacyjnie i zgodne z decyzją, która zapadła na posiedzeniu Rady Ministrów. W zależności od zakresu zmian sekretarz Rady Ministrów może nawet skierować projekt do ostatecznego przyjęcia przez rząd w celu potwierdzenia sposobu wprowadzenia zmian uzgodnionych kierunkowo na posiedzeniu. – To jest już takie ostatnie czytanie, ostatnia kontrola, podczas której w zasadzie żadnych zmian nie powinno się wprowadzać. No chyba że wykryjemy jakieś edycyjne, oczywiste pomyłki. Najlepiej założyć ręce do tyłu



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

i nie dotykać klawiatury komputera – żartuje Bożena Szumielewicz. – I nie usuwamy ani nie dopisujemy żadnych „lub czasopism” – śmieje się Aleksandra Barylak.

Jeśli RCL i Departament Rady Ministrów stwierdzą, że wszystko jest w porządku, to projekt nie musi być jeszcze raz prezentowany na posiedzeniu rządu. Zdarza się jednak, że skala wątpliwości dotyczących projektu jest duża i zostaje zgłoszonych wiele poprawek. Wtedy minister jest zobowiązany projekt zmienić według tych wskazań i jeszcze raz skierować na po-

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 81. 1. Projekt dokumentu rządowego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów wnosi organ wnioskujący.

2. Projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez Radę Ministrów po jego rozpatrzeniu przez Stały Komitet Rady Ministrów, a w przypadku projektu ustawy i projektu rozporządzenia – po rozpatrzeniu przez komisję prawniczą.

§ 91. W przypadku dokumentu rządowego kierowanego do Sejmu lub Senatu Rada Ministrów, przyjmując projekt, udziela jednocześnie upoważnienia członkowi Rady Ministrów do jej reprezentowania w toku prac parlamentarnych.

§ 124. Na wniosek organu wnioskującego Prezes Rządowego Centrum Legislacji wyznacza przedstawiciela Rządowego Centrum Legislacji do udziału w pracach parlamentarnych nad projektem ustawy.

siedzenie Rady Ministrów. Nie są to częste przypadki. Bo jak podkreśla Piotr Gryśka, długi i skomplikowany proces legislacyjny służy temu, by wszystkie wątpliwości wyjaśnić, spory poucierać, a błędy legislacyjne wyłapać. – Radzie Ministrów zostaje już z reguły tylko decyzja, czy chce taki projekt skierować do prac parlamentarnych – mówi.

Gdy projekt trafia do Sejmu, rola RCL się kończy, z wyjątkiem tych projektów, dla których ta instytucja jest gospodarzem. Wtedy prezes lub wiceprezes RCL uczestniczą w pracach komisji. Na posiedzenia chodzą też zazwyczaj dyrektorzy odpowiednich departamentów i legislatorzy, którzy przygotowywali dany projekt.

Projekty autoryzowane przez ministrów są też przez nich prezentowane w Sejmie, a w pracach komisji przeważnie bierze udział wyznaczony wiceminister. Zdarza się też, że o przybycie na posiedzenie komisji proszony jest legislator z RCL, jako osoba najlepiej znająca projekt. – Na szczęście, w kontekście szczupłości naszego zespołu, nie jesteśmy o to proszeni zbyt często. Jeśli jednak legislator z RCL uczestniczy w sejmowych pracach nad projektem, to zwykle potem dostaje podziękowanie za dobre wsparcie dla resortowych prawników – mówi Maciej Berek, prezes Rządowego Centrum Legislacji.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział VII

**Proces legislacyjny
można śledzić na portalu**



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Instrumentem, który ułatwia pracę wszystkim zaangażowanym w przygotowywanie projektów nowego prawa, a także pozwala obywatelom i organizacjom śledzić te działania i zgłaszać swoje uwagi, jest portal Rządowy Proces Legislacyjny.

Każdy zainteresowany może w nim sprawdzić, które projekty są w toku prac Rady Ministrów, a które zostały już przyjęte przez rząd, może też zapoznać się z załączanymi do projektów ocenami skutków regulacji. Jak podkreśla prezes Rządowego Centrum Legislacji Maciej Berek, na uruchomionej z inicjatywy tej instytucji platformie www.legislacja.gov.pl dostępne są wszystkie rządowe projekty aktów normatywnych z podziałem na etapy prac legislacyjnych. Od ich powstania, poprzez uzgodnienia i konsultacje, po przyjęcie przez Radę Ministrów albo podpisanie przez ministra.

– Dostępność do tego jest pełna, a ten system komunikuje się też z systemami obsługującymi inne etapy prac. Dodatkowo odnośnie do projektu ustawy, jeśli on jest już w Sejmie, to system pozwala przejść na stronę sejmową i obserwować, co się z tym projektem dzieje w parlamencie – mówi prezes RCL. A Barbara Trojanowska-Wysocka, dyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa, dodaje, że działa to też w odwrotną stronę. Jeżeli projekt jest przedmiotem prac parlamentarnych, to zainteresowany informacją może poprzez stronę Sejmu bezpośrednio przejść na platformę www.legislacja.gov.pl i zapoznać się z wcześniejszą historią tego projektu, gdy był on jeszcze procedowany przez rząd. Tam zobaczy, kto był jego inicjatorem, gdzie powstał projekt, kto go opiniował i co w tych opiniach sugerował.

Potrzebna informacja

Dyrektor Trojanowska-Wysocka przypomina, że stworzenie tego systemu było odpowiedzią na potrzebę lepszego dostępu do informacji o toczących się pracach legislacyjnych rządu. Przed uruchomieniem systemu Rządowy Proces Legislacyjny informacja o prowadzonych działaniach legislacyjnych była bardzo skromna. W sieci, na poszczególnych stronach Biuletynu Informacji Publicznej, dostępne były plany prac legislacyjnych poszczególnych ministrów oraz treści przygotowywanych w poszczególnych ministerstwach projektów aktów prawnych. Natomiast nie było centralnego miejsca, w którym zgromadzone by były informacje o całości prac legislacyjnych rządu. – Uzyskanie takich szczegółowych danych było możliwe na wniosek, w trybie dostępu do informacji publicznej. Jednak nie było miejsca, z którego zarówno zainteresowane organizacje czy różne



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

ministerstwa, jak i obywatele mogliby czerpać wiedzę o tym, na jakim etapie jest ważny dla nich projekt, czy były zgłoszone uwagi, a jeśli tak, to jakie, co z nimi uczynił podmiot prowadzący, co się wydarzyło w wyniku kolejnych prac legislacyjnych, spotkań, konsultacji, uzgodnień – wspomina dyrektor Trojanowska-Wysocka. I dodaje, że brak dostępu do takich informacji powodował różne problemy, prowadził do napięć, a często wręcz dezorganizował pracę.

Jako przykład kłopotów wynikających z braku dostępu do informacji dyrektor Trojanowska-Wysocka przytacza trudności, jakie w przeszłości miał zespół zajmujący się analizą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego podczas ustalania, który wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowi przedmiot prac legislacyjnych rządu. Żeby to określić, trzeba było pozyskać projekt i uzasadnienie i wnikliwie je przeczytać. Dzisiaj są one dostępne bezpośrednio w systemie. Dzięki odpowiednim funkcjom możliwe jest też, po pierwsze, oznaczenie danego projektu jako wykonującego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i, po drugie, wyszukanie takiego projektu w bazie danych systemu.

Obecnie w systemie zamieszczane są informacje o procedowanych przez rząd projektach założeń do projektów ustaw, projektach ustaw, projektach rozporządzeń Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów. Ponadto system zawiera moduł, w którym będą zamieszczane oceny skutków regulacji ex post. Dane informacyjne uporządkowane są w folderach podzielonych na etapy prac legislacyjnych. Dodatkowo mogą być sygnowane informacjami uzupełniającymi typu: implementacja prawa europejskiego, wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego czy też procedowanie w odrębnym trybie. – I co jest równie istotne, system pozwala na bezpośrednią komunikację zainteresowanych informacją czy zgłoszeniem opinii z właściwym ośrodkiem prowadzącym prace legislacyjne. Dzięki tak obszernej, bieżącej informacji i funkcjonalności systemu zarówno obywatele, jak i ośrodki legislacyjne mają możliwość bezpośredniego uczestniczenia w procesie tworzenia prawa – dodaje dyrektor Trojanowska-Wysocka.

Jedna platforma, gdzie znajdą się wszystkie projekty prac całego rządu, ułatwi zarówno uczestniczenie, jak i obserwowanie procesu legislacyjnego. Dziś bardzo trudno znaleźć akty prawne na stronach ministerstw czy KPRM. Każdy robi to inaczej.

Grażyna Kopińska, dyrektor
Programu „Przeciw Korupcji” Fundacji Batorego,
„Rzeczpospolita” z 28 grudnia 2010 r.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Akta sprawy uzupełniane w systemie

System Rządowy Proces Legislacyjny jest taką platformą, na której informacja o podjęciu przez jakikolwiek organ administracji rządowej decyzji dotyczącej rozpoczęcia prac nad projektem i o uzyskaniu akceptacji przez wpisanie danego projektu do odpowiedniego wykazu prac Rady Ministrów musi być publikowana.

– Następnie, na kolejnych etapach prac nad projektem, w systemie zamieszczane są pełne akta sprawy – mówi dyrektor Trojanowska-Wysocka. A Krzysztof Madej, wicedyrektor Departamentu Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych, dodaje, że po wejściu na stronę RPL użytkownik widzi, na jakim etapie w danym momencie jest projekt.

W praktyce oznacza to, że wszyscy uczestnicy procesu legislacyjnego mają obowiązek zamieszczania dokumentów i informacji o swoich pracach nad projektem. Nadzór nad tym sprawuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a Rządowe Centrum Legislacji, opiniując powstające w różnych resortach i urzędach projekty, ocenia także, czy prace nad nimi były właściwie podawane do publicznej wiadomości w systemie.

Gospodarz projektu uzupełnia

Rządowy Proces Legislacyjny jest jedną ze stron Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Za prawidłowe funkcjonowanie tej strony odpowiada RCL, natomiast za zamieszczanie na niej materiałów odpowiedzialność ponoszą inne podmioty.

Odpowiedzialność ta spoczywa przede wszystkim na pracownikach ministerstwa przygotowującego projekt ustawy lub rozporządzenia. Mają oni obowiązek umieszczania w tym systemie wszystkich związanych z nim informacji i materiałów na etapie uzgodnień międzyresortowych, a także procesu opiniowania i konsultacji. Na kolejnych etapach odpowiedzialny za zamieszczanie dokumentów jest już „gospodarz” danego etapu, czyli np. sekretarz właściwego komitetu lub sekretarz Rady Ministrów. Jeśli projekt jest przedmiotem prac komisji prawniczej, to RCL jest zobowiązane dodać informacje o ustaleniach tej komisji. – Z regulaminu pracy Rady Ministrów wynika, kto i na jakim etapie jest odpowiedzialny za wprowadzanie danych do portalu Rządowy Proces Legislacyjny. Od zaangażowania i zdyscyplinowania wszystkich uczestników procesu legislacyjnego zależy jakość informacji zamieszczonych w portalu – mówi Krzysztof Madej. I dodaje, że informacje trafiają dość szybko do systemu. Nie następuje to automatycznie, w czasie rzeczywistym, bo każdy taki materiał musi być ręcznie wprowadza-



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

dzony do systemu przez pracownika podmiotu organizującego prace nad projektem na danym etapie. Jednak jak mówi Krzysztof Madej, odbywa się to już dość szybko. I informuje od razu, że trwają już prace nad systemem e-RPL, który ma być narzędziem służącym bezpośrednio do pracy nad projektami.

Za dużo papieru w legislacji

Prezes Rządowego Centrum Legislacji Maciej Berek, który jest zwolennikiem jak najdalej idącej informatyzacji procesu legislacyjnego, ubolewa, że wciąż w zbyt dużym stopniu toczy się on na papierze. Projekt jest wnoszony na kartce papieru, z podpisem na niej. A w systemie Rządowy Proces Legislacyjny to jest odwzorowywane w formie skanu. Po każdej zmianie wersji projektu wykonywane są skany i wkładane do systemu. – Zmierzamy do tego, trwa procedura przetargowa, by doprowadzić do elektronizacji tego procesu. Bo przecież dzisiaj jest tak, że wprowadzić wszyscy przygotowują propozycje zmian w komputerach, ale przekazują je sobie na papierze. Tymczasem bezpieczniej, wiarygodniej i szybciej byłoby, gdybyśmy przekazywali sobie te pliki jako teksty autentyczne – mówi Maciej Berek.

Gdy to nowe rozwiązanie zacznie działać, kolejne wersje projektów i uwagi do nich nie będą przekazywane na papierze, z pieczęciami i odręcznymi podpisami, tylko w formie elektronicznej. Obejmie to prace wewnątrz struktur rządowych, ale do systemu włączony ma być też istniejący już portal www.konsultacje.gov.pl, poprzez który swoje uwagi do rządowych projektów zgłaszają uprawnione do tego organizacje.

Jak mówi Krzysztof Madej, gdy wszystkie działania będą prowadzone w formie elektronicznej, na pewno znacznie szybsza będzie komunikacja pomiędzy uczestnikami procesu legislacyjnego, a przekazywane sobie informacje łatwiej będzie przetwarzać. A prezes Maciej Berek uzupełnia, że taki system nie będzie już pokazywał fotografii papieru, tylko prawdziwe pliki, w których będzie zakodowana treść projektów. Będzie to dużo łatwiejsze dla wszystkich obserwatorów, weryfikatorów, organizacji pozarządowych i każdego, kto zechce sprawdzić, co tam się dzieje.

Cały proces w internecie

W tym systemie prowadzone będą wszystkie prace nad projektem. Wprowadzane będą kolejne zmiany, lecz wszystkie wcześniejsze wersje będą też dostępne, żeby można było do nich wrócić, a także sprawdzić



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

drogę dochodzenia do finalnych rozwiązań. Plan jest taki, że w formie elektronicznej projekt ma także przechodzić kolejne etapy zatwierdzania, włącznie z przyjęciem przez Radę Ministrów. – Przez cały proces legislacyjny wszystko będzie szło w wersji elektronicznej – podsumowuje Krzysztof Madej.

Rządowy portal źródłem wiedzy o legislacji

Jak wspomina Barbara Trojanowska-Wysocka, początki były trudne, wszyscy uczyli się pracy w tym systemie, sam działający od 2011 roku system miał mniejsze możliwości niż teraz, lecz po kolejnych modyfikacjach przetwarza znacznie więcej informacji, które są odpowiednio segregowane na podkatalogi, ma coraz więcej funkcji, więc o wiele łatwiej z niego korzystać. – No i wszyscy się go nauczyliśmy, a większość uczestników rządowego procesu legislacyjnego traktuje obowiązek uczestnictwa w tej wymianie informacji bardzo poważnie – podsumowuje.

A korzystają z tego systemu rządowi urzędnicy, a także różne organizacje i zwykli obywatele. Dowodem na to jest ogrom e-maili kierowanych za jego pośrednictwem do RCL lub do poszczególnych ministerstw. Z uwagami do projektu, z pytaniami, ale też z prośbami o wyjaśnienie, dlaczego nie ma jeszcze odpowiedzi na zgłoszone przez kogoś uwagi.

Według pracowników RCL widoczne jest już, że ten portal stał się głównym źródłem informacji o rządowych pracach legislacyjnych. Korzystają z niego zarówno profesjonaliści, jak i wielu zwykłych obywateli, którzy interesują się zmianami w prawie albo tylko jakąś konkretną, dla nich ważną sprawą.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział VIII

**Aplikacja na start,
szkolenia ustawicznie**



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Coraz więcej rządowych projektów ustaw powstaje już w Rządowym Centrum Legislacji, lecz część wciąż jeszcze w ministerstwach. Projekty rozporządzeń tworzone są z reguły w resortach, a RCL je tylko opiniuje. Jednak ambicją kierownictwa RCL i pracujących tam legislatorów jest stworzenie jednolitych dla całej rządowej legislacji standardów. Służyć temu ma system ustawicznego doskonalenia legislatorów.

Prezes RCL Maciej Berek mówi w tym kontekście o konieczności „uwspólniania” metod pracy i rozwiązywania problemów prawnych, a RCL widzi jako miejsce, w którym legislatorzy z różnych struktur rządowych mogą ustawicznie podnosić i weryfikować swoje kompetencje. – Przedmiotem szkoleń mogą być zagadnienia związane zarówno z techniką legislacyjną, jak i z kwestiami prawnymi, które przekładają się na legislację. Tworzymy forum, na którym możemy się upewnić, że myślimy jednakowo, że wypracujemy sobie jakiś standard – podkreśla. A wiceprezes Piotr Gryśka dodaje, że są już efekty tych działań, bo coraz łatwiej przychodzi uzgodnienie, czy to w trakcie współpracy z prawnikami z ministerstw, czy to z legislatorami z Sejmu i Senatu, rozwiązania akceptowalnego dla wszystkich. Jego zdaniem jest to pokłosie prowadzonych od kilku lat przez RCL projektów szkoleniowych, a także kontaktów legislatorów w ramach działalności Polskiego Towarzystwa Legislacji. – Nie bez znaczenia są w tej dziedzinie także osobiste kontakty, to, że legislatorzy znają się i często rozmawiają o problemach, jakie muszą rozwiązywać w swojej pracy – mówi.

Powodem do satysfakcji dla kierownictwa Rządowego Centrum Legislacji jest to, że z jednej strony w pracach legislacyjnych na różnych etapach jest coraz mniej „problemów nie do rozwiązania”, a z drugiej – coraz częściej, na przykład podczas prac parlamentarnych, można obserwować sytuacje, gdy jakąś wątpliwość udaje się rozwiązać, bo legislator z Sejmu lub z jakiegoś ministerstwa rozumie, co prawnik z RCL miał na myśli, wprowadzając do projektu dany zapis. – To jest skutek udziału w tych samych szkoleniach i dość częstych kontaktów, ale część z tych rzeczy spisaliśmy sobie w postaci publikowanych na

stronie internetowej RCL „[Dobrych Praktyk Legislacyjnych](#)”. Jeżeli coś nie wynikało wprost z zasad techniki legislacyjnej, praktyka była różna, ale umówiliśmy się, że w określonych sytuacjach będziemy to robili w uzgodniony sposób. I dążymy do tego, żeby to było powszechnie stosowane – mówi wiceprezes Gryśka.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Najpierw aplikacja

O ile cykl szkoleń dla legislatorów jest inicjatywą RCL realizowaną z funduszy Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, o tyle aplikacja legislacyjna jest przedsięwzięciem odrębnym, prowadzonym na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2010 r., przeznaczonym dla osób aspirujących do pracy na stanowiskach legislatorów.

Pierwszą edycję aplikacji legislacyjnej uruchomiono w roku 1994, a obecnie realizowana jest piętnasta edycja 2014/2015. Aplikacja skierowana jest do urzędników obsługujących organy władzy publicznej zaangażowanych w proces tworzenia prawa. Jej głównym celem jest podniesienie kwalifikacji zawodowych urzędników oraz zapoznanie ich z procesem tworzenia prawa. – Do dziś przeszkolono około 450 aplikantów – mówi Aneta Szulakowska, główny specjalista i koordynator aplikacji.

Do udziału w aplikacji może być skierowana osoba z wykształceniem prawniczym i co najmniej dwuletnim doświadczeniem w legislacji. – To ważne, bo sama aplikacja ma bardzo praktyczny charakter – dodaje Aneta Szulakowska. Ale zanim kandydat zostanie zakwalifikowany na aplikację, przeprowadzana jest rozmowa kwalifikacyjna, podczas której jest weryfikowane faktyczne doświadczenie legislacyjne kandydata.

Liczba osób przeszkolonych
w ramach aplikacji legislacyjnej

450

Nauka pod okiem patrona

Oprócz systematycznych szkoleń wynikających z harmonogramu zajęć każdy aplikant ma wyznaczonego patrona, który indywidualnie dopasowuje sposób i zakres nauki do umiejętności oraz doświadczenia aplikanta. Wśród patronów są najlepsi specjaliści z RCL, ministerstw i biur legislacyjnych parlamentu. – To sprawia, że aplikanci niezmiennie cenią sobie możliwość indywidualnej nauki, która pozwala im na wyjaśnienie wątpliwości legislacyjnych i szlifowanie swojego warsztatu pracy – mówi Aneta Szulakowska.

Raz w tygodniu aplikanci uczestniczą w wykładach i ćwiczeniach, które odbywają się w RCL, mają też organizowane cztery razy w roku sesje wyjazdowe, które pozwalają na realizację większych modułów warszta-



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

towych. Zdobywane podczas zajęć umiejętności aplikanci doskonalią w codziennej pracy w swoich instytucjach oraz pod stałym nadzorem patronów. – W ostatnich latach sposób prowadzenia zajęć znacznie się zmienił. Stały się bardziej interaktywne, ich atrakcyjność i skuteczność bezdyskusyjnie się zwiększyła. Silniejszy nacisk kładzie się na praktykę, liczbę omawianych przykładów i konkretnych rozwiązań. Potwierdza to ewaluacja, którą systematycznie przeprowadzamy – zaznacza Aneta Szulakowska.

Jeżeli ktoś został zatrudniony w urzędzie na stanowisku legislatora, starszego legislatora czy głównego legislatora, zakłada się, że jest to prawnik, który potrafi zredagować akt prawny i wykonuje zawód, o którym mówimy. Wśród takich osób nie wszyscy ukończyli aplikację legislacyjną lub mają niezbędne doświadczenie. Choć rzeczywiście to przede wszystkim aplikacja daje merytoryczną wiedzę i uczy, jak być legislatorem.

Maciej Graniecki, szef Biura Trybunału Konstytucyjnego, „Rzeczpospolita” z 21 listopada 2003 r.

Pomimo że uczelnie oferują studia podyplomowe, prowadzona w RCL aplikacja legislacyjna jest jedyną tego typu ofertą na rynku. Twórcy i organizatorzy aplikacji w RCL podkreślają, że wyróżnia się ona nie tylko wysokim poziomem, lecz także wybitnie praktycznym charakterem. Jak mówi Aneta Szulakowska, program aplikacji, na który składa się 350 godzin na przestrzeni roku, obejmuje cykl zajęć z różnych dziedzin prawa, prowadzonych przez wybitnych profesorów, a przede wszystkim doświadczonych praktyków.

– Aplikanci muszą pisać przepisy i rozwiązywać konkretne problemy, co jest na bieżąco oceniane. Na coś takiego nie mogą liczyć na innych studiach – podkreśla. A Tomasz Raszczepkin, zastępca dyrektora Biura Administracyjnego, dodaje, że sposób prowadzenia tych zajęć jest atrakcyjny nawet dla osób zajmujących się legislacją w swojej codziennej pracy. – Bo tu mają możliwość robienia tego w znacznie większym zakresie i w bez porównania szerszej perspektywie – mówi. Tomasz Raszczepkin podkreśla też, że jest to również możliwość zetknięcia się z innymi aspektami tej pracy. – Jeśli ktoś na co dzień pisze tylko rozporządzenia, to napisanie przepisów przejściowych do ustawy jest dla niego wyzwaniem. U nas może się tego nauczyć.

Plan modyfikowany do potrzeb

Program aplikacji ma swój stały trzon, który wynika z zadań legislacyjnych organów państwa oraz z rozporządzenia wprowadzającego aplikację. Na każdy cykl przygotowywany jest plan zawierający ściśle określoną



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

liczbę godzin wykładów i ćwiczeń poświęconych poszczególnym zagadnieniom. Ale jest on też w miarę potrzeb modyfikowany. – Reagujemy na bieżące potrzeby szkoleniowe i pojawiające się luki kompetencyjne. Gdy niedawno powstał obowiązek systematycznego publikowania tekstów jednolitych aktów normatywnych, wprowadziliśmy ten element do programu. Zapewniamy aplikantom możliwość nauczania się tego zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej – mówi Aneta Szulakowska. Natomiast Tomasz Raszczepekkin dodaje, że aplikacja jest uzupełniana o takie zmiany, które mają charakter systemowy i na stałe wchodzą do systemu prawa lub techniki legislacyjnej.

Egzamin, świadectwo – i kariera przyspiesza

Aplikacja kończy się egzaminem i uzyskaniem świadectwa ukończenia, które jednak nie daje żadnego tytułu ani konkretnych uprawnień zawodowych. – To jest poświadczenie, że dana osoba jest przygotowana do pracy w charakterze legislatora – mówi Piotr Gryśka. Natomiast Aneta Szulakowska dodaje, że po ukończeniu aplikacji kariera zawodowa tych osób nabiera zwykle tempa. – Z rozmów z byłymi aplikantami oraz przeprowadzanych ankiet wiemy, że kiedy ich kompetencje stają się znacznie wyższe, wzrasta ich znaczenie w danej instytucji i na „rynku legislacyjnym” – zauważa.



Aplikacja ukończona, czas na doskonalenie zawodowe

Ważnym elementem dążenia do tego, co szefowie RCL nazywają „uwspólnianiem” metod pracy legislacyjnej, jest prowadzony od 2009 roku system szkoleń dla rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych. Szkolenia kierowane są do różnych grup docelowych. Te adresowane do legislatorów z RCL mają za zadanie podnosić ich kompetencje. Dotyczą one nie tylko techniki legislacyjnej, lecz także radzenia sobie ze stresem czy zasad pracy w grupie, ponieważ to jest uznawane za jedną z ważnych kompetencji legislatora. – Są także szkolenia będące reakcją na pojawiające się problemy. Gdy zmienia się jakiś ważny akt prawny albo pojawia się istotny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który ma wpływ na podejście do legislacji, to trzeba udzielić wsparcia i zmienić standardy legislacyjne, na przykład przez szkolenia – mówi Tomasz Raszczepekkin.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Inny moduł obejmuje wspólne szkolenia pracowników RCL oraz parlamentarnych służb legislacyjnych. Zazwyczaj mają one formę organizowanych dwa razy w roku spotkań, podczas których omawiane są różnice pojawiające się w praktykach tych instytucji. A ich celem jest wypracowanie wspólnych sposobów traktowania takich samych problemów.

Osobny cykl szkoleń dotyczy współpracy legislatorów RCL z legislatorami ministerialnymi. Z reguły to są dwudniowe wyjazdowe szkolenia, pozwalające na oderwanie się od bieżącej pracy, podczas których omawiane są problemy występujące na styku wzajemnych relacji związanych z poszczególnymi etapami prac legislacyjnych. Jak podkreśla Piotr Gryśka, to nie są spory o jakieś rozwiązanie w konkretnym projekcie, lecz raczej o sprawy powtarzalne, będące przedmiotem częstych uwag ze strony RCL albo pojawiające się, gdy prawnicy z resortów oczekują zaproponowania jednolitej wykładni jakiegoś problemu. Są także szkolenia legislacyjne adresowane do wybranych ministerstw lub urzędów, gdy sygnalizują one taką potrzebę, związaną na przykład z jakimiś nowymi zadaniami regulacyjnymi.

Tematyka szkoleń wynika z wcześniej założonego planu, który jest tworzony na podstawie diagnozy potrzeb i zmian systemowych, a także opinii i rekomendacji uczestników szkoleń. – Stała ewaluacja organizowanych szkoleń pozwala „trzymać rękę na pulsie”. Informacje zwrotne od uczestników szkoleń są dla nas bardzo istotne, bo mamy potwierdzenie, czy właściwie diagnozujemy problemy i zakres tematyczny naszych szkoleń – mówi Aneta Szulakowska. – Gdy widzimy, że jakiś temat wymaga wsparcia dla wszystkich rządowych legislatorów, że powstała jakaś luka kompetencyjna, to organizujemy serię szkoleń, kolejno dla ministerstw, urzędów centralnych i innych jednostek realizujących zadania związane z rządowym procesem legislacyjnym, tak aby dotrzeć z tym do jak największej liczby osób – dodaje Tomasz Raszczyński. Tak właśnie jest w przypadku problemów związanych ze sporządzeniem tekstów jednolitych aktów normatywnych. Jest to obszar, który wciąż wymaga kształcenia. – I dlatego przygotowujemy już kolejny cykl szkoleń na ten temat – mówi Aneta Szulakowska.

To już drugi projekt

Pierwszy projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki obejmował okres od kwietnia 2009 do czerwca 2012 roku, a jego kontynuacją jest obecny projekt, realizowany od października 2012 do września 2015 roku. Kontynuacja wsparcia ma na celu jeszcze lepsze wypracowanie dobrych praktyk legislacyjnych, poszerzenie oferty szkoleniowej i dotarcie do większej liczby odbiorców, pracowników nie tylko urzędów



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



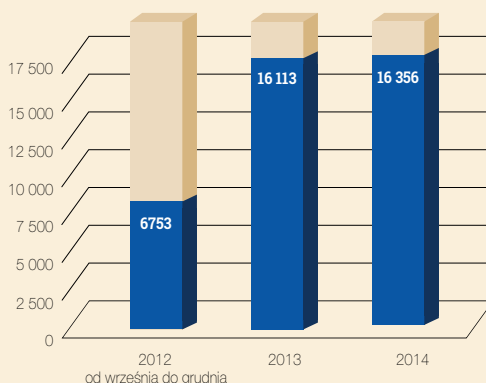
Poprzedni



Następny

centralnych, lecz także urzędów im podległych. Dzieje się tak na przykład w związku z pojawieniem się nowych potrzeb legislacyjnych lub konieczności uwzględnienia w systemie prawnym jakiegoś wyroku Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie gdy taki problem dotyczy wielu działów administracji, a jakąś praktykę trzeba ujednolicić we wszystkich resortach. – Przykładem może być konieczność uwzględnienia wyroków dotyczących praw człowieka w całym systemie prawnym, co wymaga zarówno dużej pracy, jak i jednolitego dla całej administracji rządowej podejścia – mówi Tomasz Raszczepek.

Liczba wejść na stronę POKL



Nauka i tworzenie standardów

Jak przypomina Aneta Szulakowska, obydwie te projekty były odpowiedzią na brak jednolitych standardów techniki legislacyjnej. – Chodziło o to, żebyśmy operowali jednym językiem, żeby tworzone przez legislatorów z różnych instytucji prawo było spójne, bardziej jednolite – mówi. I dodaje, że często jest tak, że pomimo dobrego warsztatu i doświadczenia legislacyjnego w poszczególnych instytucjach są różnego rodzaju nawyki, indywidualne lub grupowe, na przykład narzucone przez szefa zespołu prawników. – Na zasadzie, że „u nas się tak robi” – zaznacza. Dlatego już w pierwszym projekcie pojawił się cykl szkoleń dla kierownictw departamentów prawnych i legislacyjnych, po którym ta grupa miała rozpowszechniać jednolite standardy praktyk legislacyjnych. To jest kontynuowane i służy, oprócz przekazywania regularnej wiedzy, również dyskusji i wymianie doświadczeń. A na tej bazie uczestnicy szkolenia wypracowują wspólny kierunek i sposób realizacji zadań legislacyjnych. Jak mówią Aneta Szulakowska i Tomasz Raszczepek, odbywa się to z reguły na zasadzie ucierania poglądów, ponieważ jednak organizatorem tej dyskusji jest RCL, to legislatorzy z tej instytucji odgrywają kluczową rolę w wypracowywaniu standardów. A gdy już powstanie zaakceptowany przez wszystkich sposób traktowania jakiegoś problemu, to zostaje opisany i trafia do zbioru „Dobrych Praktyk Legislacyjnych”, który jest publikowany na stronie internetowej Rządowego



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Centrum Legislacji i jest powszechnie dostępny. – Ta strona żyje, ma dużo wejść i wielu stałych czytelników – mówi Aneta Szulakowska.

Dobre szkolenia, pozytywne skutki

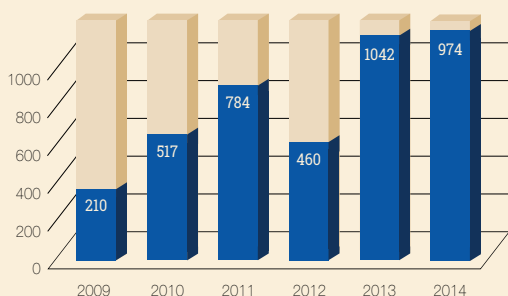
Wiceprezes RCL Piotr Gryśka wspomina, że gdy uruchamiano cykl szkoleń, to z wypełnianych przez ich uczestników ankiet było wyraźnie widać, jak bardzo brakowało takiej oferty. Bo nikt nie prowadził szkoleń adresowanych do legislatorów. Jest aplikacja legislacyjna, ale ona ma charakter jednorazowy. Kandydat na legislatora ją kończył, zdawał egzamin, otrzymywał odpowiedni dokument i przystępował do pracy. A później tego ustawicznego szkolenia nie było. Wyjście przez RCL z tą inicjatywą zostało więc przyjęte pozytywnie, na zasadzie: wreszcie jest oferta szkoleniowa dla nas! Autorzy wspomnianych ankiet chwalili także to, że szkolenia organizowane są przez Rządowe Centrum Legislacji, bo dzięki temu mają one bardzo praktyczny charakter. Chociażby dlatego, że przedmiotem zajęć szkoleniowych są konkretne problemy związane z przygotowywanymi właśnie projektami. Uczestnikom szkoleń odpowiada też to, że w większości mają one charakter ćwiczeń i analiz konkretnych przypadków.

Zdaniem pracowników RCL, którzy ze względu na swoje usytuowanie mają najszerze spojrzenie na proces legislacyjny, organizowane dla legislatorów szkolenia i konferencje przynoszą oczekiwane rezultaty. Nie da

się tego precyzyjnie zmierzyć, chociaż – jak żartuje dyrektor Raszczepek – instytucje kontrolujące realizację unijnego projektu chciałyby usłyszeć, o ile procent poprawiła się jakość polskiego prawa. Niemniej jednak legislatorzy z RCL widzą tego efekty, gdy czytają kolejne projekty ustaw albo gdy podczas analizowania jakiegoś zapisu na posiedzeniu komisji sejmowej jego znaczenie może wyjaśnić legislator z Kancelarii Sejmu, mimo że projekt został napisany w RCL lub w którymś z ministerstw. – To jest możliwe, ponieważ

dużo dyskutujemy i dochodzimy do wspólnych dobrych praktyk, które później stosujemy – komentuje Tomasz Raszczepek. A generalnie w RCL panuje pogląd, że o ile nie można sformułować jednej opinii na temat jakości

Liczba uczestników szkoleń
w zakresie legislacji



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

powstającego w Polsce prawa, bo na to składa się wiele czynników kształtujących się poza zasięgiem legislatorów, o tyle na pewno coraz wyższy jest poziom legislacyjny nowych aktów prawnych.

– W ramach obu projektów przeszkoliliśmy około 4 tysięcy uczestników. Osiąganie tak wysokich wskaźników, wyższych niż pierwotnie zakładano, jest sukcesem. Ale najbardziej cieszy to, jaki jest odbiór tych szkoleń i jak się je ocenia. Trafność doboru tematów, wyspecjalizowani praktycy i dobra organizacja powodują, że od dłuższego czasu RCL postrzegane jest jako centrum doskonalenia w zakresie legislacji. Na szkolenia zgłasza się zawsze więcej zainteresowanych, niż mamy miejsc, a szereg instytucji zwraca się z zapytaniem o możliwość zorganizowania szkolenia tylko dla ich pracowników. To niewymierna nagroda za systematyczną pracę przy organizacji szkoleń – komentuje Aneta Szulakowska. Ale jak mówi Piotr Gryska, po pięciu latach prowadzenia tych szkoleń dojrzewa sytuacja do pewnych zmian w ich formule. – Ponieważ to jest dość stała grupa uczestników, to może już dochodzić do pewnego przesytu dotychczasowymi zasadami. Myślimy więc, jak to trochę zmodyfikować, tak by wyjść naprzeciw różnym nowym wyzwaniom stojącym przed służbami legislacyjnymi – mówi wiceprezes RCL.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział IX

RCL wykonuje wyroki Trybunału Konstytucyjnego



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Ważne miejsce w pracy Rządowego Centrum Legislacji zajmują projekty przepisów, których celem jest wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.



Decyzja premiera Donalda Tuska o upoważnieniu prezesa Rządowego Centrum Legislacji do opracowywania projektów aktów prawnych wykonujących wyroki Trybunału Konstytucyjnego

Obowiązek ten nie był od początku jednoznacznie przypisany RCL. Nastąpiło to w 2008 roku i było skutkiem narastającej krytyki ze strony Trybunału, wyrażanej konsekwentnie w kolejnych rocznych sprawozdaniach z jego działalności, że wiele wyroków nie jest wykonywanych albo że następuje to z dużym opóźnieniem.

Gdy więc rząd uznał te pretensje za uzasadnione, naturalną kolejną rzeczą było zobowiązanie RCL do podjęcia próby naprawy sytuacji. Prezes Rady Ministrów 21 kwietnia 2008 roku upoważnił prezesa Rządowego Centrum Legislacji do podjęcia działań mających na celu wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

400 wyroków czekało na wykonanie

A było co robić, bo gdy dokonano oceny sytuacji, to się okazało, że było w tym czasie około 400 orzeczeń Trybunału, w których zawarte były oczekiwania dotyczące podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. Powołano więc w RCL specjalny Zespół do spraw Wykonywania i Monitorowania Orzeczeń Sądów i Trybunałów, który miał przeprowadzić analizę, zapewnić bieżące monitorowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także opracowywać wynikające z tego projekty zmian w prawie.

Oczywiście w pierwszym rządzie wchodzący w skład zespołu prawnicy musieli zająć się wieloletnim „nawisem” orzecznictwem, czyli tymi 400 sprawami, które Trybunał Konstytucyjny w swoich sprawozdaniach zdefiniował jako wymagające interwencji legislacyjnej. – W pierwszej kolejności zaistniała potrzeba przeprowadzenia analizy stanu wykonalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Część orzeczeń, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny jako niewykonane, stała się przedmiotem planu prac



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

legislacyjnych Rady Ministrów bądź była w toku realizacji przez Komisję Ustawodawczą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. W wyniku analizy okazało się również, że w tej liczbie są zarówno wyroki bezwzględnie wymagające konkretnych zmian w przepisach, jak i postanowienia tylko sugerujące potrzebę rozważenia pewnych modyfikacji – mówi Barbara Trojanowska-Wysocka, dyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa. I dodaje, że wśród tych wyroków były takie, które mówiły o niezgodności zakwestionowanego przepisu z konstytucją. A to rodziło najdalej idące skutki, czyli obowiązek dokonania zmiany w prawie.

Jednak przedmiotem analizy były również wyroki stwierdzające zgodność zaskarżonego przepisu z konstytucją, ponieważ w wielu z nich Trybunał w uzasadnieniu stawiał pewne wnioski *de lege ferenda*. Jak mówi dyrektor Trojanowska-Wysocka, lektura tych uzasadnień także zwykle prowadziła do wniosków, że w tych przypadkach należy podjąć działania legislacyjne. Po przeglądzie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wskazywanych w dotychczasowych sprawozdaniach jako niewykonane, okazało się, że w przypadku 99 z tych około 400 orzeczeń konieczne było przygotowanie projektów nowych ustaw. W pozostałych przypadkach albo już podjęto odpowiednie działania legislacyjne, albo nie było to konieczne natychmiast i można było ze zmianami poczekać do najbliższych prac legislacyjnych w danym obszarze. Ponadto zidentyfikowana została również pula orzeczeń Trybunału, która dotyczyła wykładni stosowania prawa, a nie konieczności zmian w nim.

W odpowiedzi na potrzebę stworzenia rządowego mechanizmu regularnego wykonywania wyroków Trybunału, a także w celu usunięcia wieloletnich zaległości w ich realizacji w 2008 r. w Rządowym Centrum Legislacji podjęto prace zmierzające do uporządkowania prawa w powyższym zakresie. W konsekwencji, od 1 kwietnia 2009 r. analizowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stało się ustawowym zadaniem RCL.

Piotr Gryśka, wiceprezes RCL

– wystąpienie w dniu 10 czerwca 2010 r. na konferencji

„Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego

– założenia a ich praktyczna realizacja”

Odblokowano kanały komunikacji

Przy okazji – wspomina dyrektor Trojanowska-Wysocka – zidentyfikowaliśmy kolejny problem. Okazało się, że pomiędzy ośrodkami legislacyjnymi a Biurem Trybunału Konstytucyjnego nie ma przepływu informacji. I to też było jedną z przyczyn trwającego przez wiele lat napięcia wokół wykonywania wyroków Trybunału – mówi.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Biuro Trybunału Konstytucyjnego często nie wiedziało o tym, jakie orzeczenia są przedmiotem prac poszczególnych podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej, a w szczególności rządu. Nie otrzymywał informacji o pracach legislacyjnych ukierunkowanych na wykonanie orzeczeń ani o stanowiskach rządu wobec postulatów zgłaszanych w orzeczeniach. – I w odniesieniu do tego problemu postanowiliśmy zareagować w pierwszym rządzie. Podjęliśmy działania w celu wypracowania bieżącego przepływu informacji pomiędzy RCL, które miało dane o planowanych i toczących się pracach legislacyjnych rządu, a Zespołem do spraw Analizy Orzeczeń i Skutków Orzeczeń w Biurze Trybunału Konstytucyjnego. Nasza współpraca polegała na tym, że wymienialiśmy się systematycznie informacjami. Biuro Trybunału przedstawiało nam swoje bieżące analizy i sugestie dotyczące wyroków wymagających wykonania, a my na bieżąco informowaliśmy je, a za jego pośrednictwem samych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, o tym, co rząd planuje

Liczba ustaw wykonujących wyroki
Trybunału Konstytucyjnego opracowanych
przez RCL i przyjętych przez RM

20

zrobić z orzeczeniami, zarówno tymi z długiej listy zaległości, jak i wydawanymi przez Trybunał na bieżąco – mówi Barbara Trojanowska-Wysocka. Jak podkreśla wiceprezes RCL Piotr Gryśka, Rządowe Centrum Legislacji zaczęło odgrywać rolę ośrodka wiodącego w tej dziedzinie, który bacznie obserwuje orzecznictwo Trybunału, uzgadnia z odpowiednimi resortami tryb prac nad potrzebnymi zmianami i deklaruje gotowość do ich poprowa-

dzenia. – Jednak zawsze w takiej sytuacji ministerstwo odpowiadające za dany dział administracji publicznej może zgłosić chęć rozwiązania tego problemu we własnym zakresie, na przykład w związku z przygotowywaną właśnie dużą nowelizacją odpowiedniej ustawy, przy naszym wsparciu – dodaje.

Podjęta od razu intensywna praca przyniosła efekty, bo już po paru latach historyczny „nawis” został zlikwidowany i obecnie działający w RCL zespół do spraw orzecznictwa Trybunału zajmuje się tylko nowymi wyrokami. Z tamtej puli pozostało tylko kilka orzeczeń, większości z nich nie trzeba już wykonywać, ponieważ stan prawny zmienił się na tyle, że one nie wywołują już żadnych negatywnych skutków.

Zmiany konieczne i zalecane

Jak podkreślają pracownicy RCL, uporządkowanie sytuacji w tej dziedzinie wywołało też skutek po stronie Trybunału, który w swoich sprawozdaniach nie zawiera już takiej jak kiedyś dozy krytyki, a ponadto dzieli swoje



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

orzeczenia na te, których wykonanie jest konieczne, i na te, których wykonanie jest zalecane.

Ekspertcy z RCL zajmują się wszystkimi orzeczeniami, lecz w pierwszej kolejności tymi, których wykonanie jest konieczne. Każdego roku Trybunał Konstytucyjny wydaje średnio kilkadziesiąt wyroków. Z praktyki RCL wynika, że takiego obowiązkowego zajęcia się, czyli przygotowania projektu nowej regulacji lub nowelizacji regulacji już istniejącej, wymaga połowa z nich. Ponieważ Trybunał zwykle wyznacza termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu (najdłużej może to być półtora roku), w RCL takie orzeczenia są obecnie na bieżąco monitorowane i gdy tylko zostanie opublikowany wyrok wraz z uzasadnieniem, legislatorzy natychmiast przystępują do pracy. – Bo bardzo nam zależy na tym, by nie doprowadzić do takiej sytuacji, jak ta sprzed 2008 roku, kiedy powstał wielki zator w wykonywaniu orzeczeń i kiedy krytyka ze strony Trybunału Konstytucyjnego była uzasadniona – komentuje dyrektor Trojanowska-Wysocka. Jak dodaje, zjawisko to było niezwykle niebezpieczne dla demokratycznego państwa. Przez brak bieżącej interwencji tworzyły się luki w prawie, odpowiednia jakość prawa nie była zachowana i niejednokrotnie stan ten godził w prawa obywateli.

Procedura i specjalny zespół

Kolejnym istotnym zadaniem Zespołu, a następnie Wydziału Orzecznictwa RCL było opracowanie procedury postępowania z orzeczeniami Trybunału. Z uwagi na problematykę zawartą w orzeczeniach kierunek wykonania orzeczenia wymagał akceptacji nie tylko RCL, jako ośrodka koordynującego działania legislacyjne rządu, lecz także właściwego ministra odpowiadającego za politykę rządu w danym obszarze objętym orzeczeniem. Przyjęto następujący tryb postępowania z orzeczeniem.

Po otrzymaniu orzeczenia z uzasadnieniem od Trybunału Konstytucyjnego w Rządowym Centrum Legislacji jest przeprowadzana jego wstępna weryfikacja, następnie sprawa jest przekazywana do odpowiedniego ministerstwa, które odpowiada za daną problematykę. Ministerstwo ma zapoznać się z wyrokiem i zdecydować o sposobie reakcji. Dodatkowo w RCL, po przedstawieniu przez Trybunał uzasadnienia wyroku, sporządzana jest pogłębiona analiza obejmująca opis stanu prawnego poddanego kontroli, przyjętych przez Trybunał kryteriów kontroli, a przede wszystkim skutków orzeczenia dla systemu prawa (analizy sporządzane przez RCL są dostępne na Publicznym Portalu Informacji o Prawie). Sama praca nad projektem może być prowadzona w resorcie albo w RCL, w zależności od skutków wywoływanych przez dane orzeczenie. Jeżeli wykonanie orzeczenia pociąga za sobą



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni

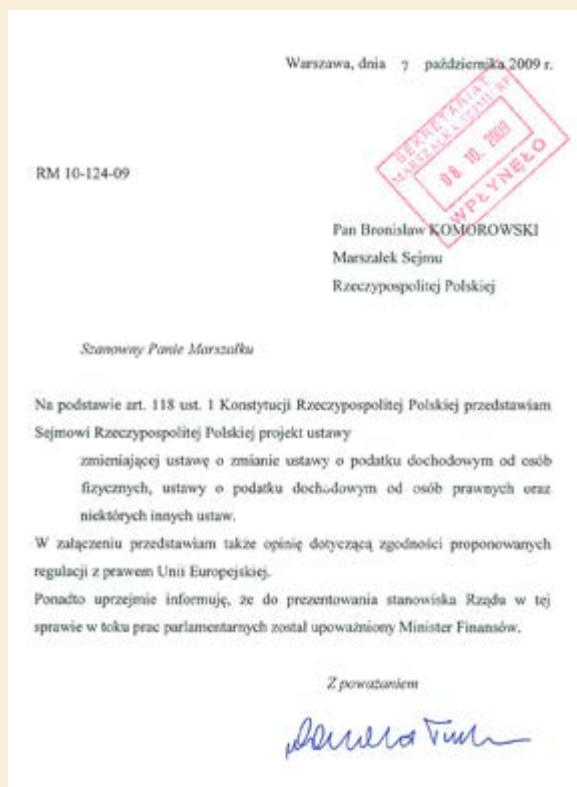


Następny

istotne skutki gospodarcze, finansowe czy też społeczne, wówczas zasadne jest, aby prace legislacyjne prowadzone były przez właściwego działowo ministra przy wsparciu RCL. To przede wszystkim minister musi zdecydować o merytorycznym rozwiązaniu, jednak w opracowaniu samego projektu może liczyć na pomoc ze strony RCL. Włączenie się RCL w prace nad projektem następuje w szczególności w tych sytuacjach, gdy wyrok dotyczy problemu naruszenia zasad poprawnej legislacji przy tworzeniu zaskarżonego przepisu. Projekty aktów prawnych mających na celu wykonanie orzecze-

nia Trybunału Konstytucyjnego traktowane są przez rząd priorytetowo i poddawane są procedurze legislacyjnej.

Zanim RCL podejmie decyzję o zainicjowaniu odpowiednich działań legislacyjnych, projekt aktu prawnego jest konsultowany z ministrem odpowiedzialnym za dany obszar polityki rządu. Ponadto weryfikowany jest wykaz prac legislacyjnych rządu w celu uniknięcia niepotrzebnego zdublowania projektów. Jeżeli dana problematyka jest już objęta zaawansowanymi pracami legislacyjnymi, to RCL zgłasza potrzebę uzupełnienia takiego projektu o konieczność wykonania orzeczenia Trybunału i niejednokrotnie sugeruje propozycję rozwiązania. – Taka droga pozwala na szybsze załatwienie sprawy niż inicjowanie odrębnej procedury legislacyjnej – wyjaśnia dyrektor Trojanowska-Wysocka. Jak



Pismo prezesa Rady Ministrów do Marszałka Sejmu, przekazujące do prac parlamentarnych projekt ustawy

podkreślają pracownicy Rządowego Centrum Legislacji, mimo specjalnego charakteru tych projektów przy ich przygotowywaniu legislator stosuje właściwe dla danego rodzaju aktu prawnego zasady techniki prawodawczej. – Ważne jest, aby w uzasadnieniu projektu zaznaczyć, że zmiana ustawy jest konieczna w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego – mówi Barbara Trojanowska-Wysocka.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Projekty także w Senacie

Drugim miejscem, w którym powstaje wiele projektów ustaw mających wdrażać orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest Senat. Jednak, jak mówi wiceprezes RCL Piotr Gryśka, nie ma w tej dziedzinie niezdrowej konkurencji. – Tu możemy mówić raczej o pewnej specjalizacji polegającej na tym, że senatorowie podejmują prace nad projektami wykraczającymi poza sferę władzy wykonawczej, jak wyroki dotyczące kwestii ustrojowych, a więc prawa wyborczego, ustawy o partiach politycznych czy lustracji, w których to dziedzinach rządowi wręcz nie wypada zgłaszać własnych projektów – stwierdza.

Geneza senackiej aktywności w tej dziedzinie jest taka sama jak w przypadku RCL – był to odzew na intensywną krytykę ze strony Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącą wieloletnich opóźnień w wykonywaniu jego wyroków. Jak wspomina wiceprezes Gryśka, Senat postanowił włączyć się do tych prac, gdy przewodniczącym komisji ustawodawczej był ówczesny senator, a obecny prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski. I cały czas ta działalność jest kontynuowana, a obydwa ośrodki na bieżąco się komunikują w tych sprawach. – Chociażby po to, by nie dublować pracy i nie podejmować niepotrzebnego wysiłku – mówi dyrektor Trojanowska-Wysocka. Przedmiotem uzgodnień jest często także to, który z tych ośrodków ma zająć się danym wyrokiem. Bo poza wspomnianym wcześniej podziałem na problemy ustrojowe i „wykonawcze” istotnym czynnikiem jest waga problemu do rozwiązania. – Wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie jest sprawą prostą. Oprócz niezbędnych poprawek legislacyjnych są to zazwyczaj sprawy bardzo delikatne w kontekście życia społecznego, mające znaczenie dla konkretnych grup obywateli i pociągające niejednokrotnie znaczące skutki finansowe. Dlatego głównym celem przy wykonywaniu takiego orzeczenia jest optymalizacja, chodzi o to, żeby zrobić to jak najlepiej i dobrać możliwie najlepsze rozwiązanie prawne – mówi dyrektor Trojanowska-Wysocka. I dodaje, że z tego powodu Senat i RCL nie traktują się jak ośrodki konkurencyjne, tylko patrzą na siebie jak na partnerów w rozwiązywaniu trudnych problemów. A wiceprezes Piotr Gryśka uzupełnia, że pewną przewagą Senatu jest to, że gdy ta izba chce wystąpić z inicjatywą ustawodawczą, to obowiązują ją trochę prostsze i krótsze procedury niż w przypadku projektów rządowych. – To ma czasem znaczenie, gdy na wdrożenie jakiegoś wyroku pozostaje niewiele czasu – mówi. Ale zaznacza, że gdy w grę wchodzi zmiany głęboko wkraczające w funkcjonowanie jakiegoś działu administracji, to Senat zwykle sugeruje, by projektem zajęły się jednak rządowe struktury legislacyjne.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Zwykle skutkiem takich uzgodnień pomiędzy RCL a Senatem jest ustalenie, kto pracuje nad konkretnym projektem. Ale zdarzały się też przypadki, jak podkreślają pracownicy RCL – jednostkowe, gdy powstawały równolegle dwa projekty w związku z tym samym wyrokiem. W takich sytuacjach oba projekty spotykają się w Sejmie, gdzie zapada decyzja, który z nich ma mieć charakter wiodący. Rozwiązania drugiego projektu też są wtedy brane pod uwagę, a kierownictwo RCL deklaruje, że legislatorzy z tej instytucji zawsze w takich sytuacjach służą swoją pomocą.

Zmiany szersze niż wyrok

Zdarza się też, że mimo podjęcia przez Senat inicjatywy ustawodawczej związanej z wyrokiem Trybunału podobna praca podejmowana jest też w RCL, ponieważ problem wymaga bardziej kompleksowego załatwienia. – To są takie sytuacje, gdy w Senacie lub w odpowiednim resorcie podejmowane są działania zmierzające do zmiany konkretnego, zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny przepisu, a my widzimy, że taki sam problem występuje również w innych ustawach. Uważamy, że w takiej sytuacji wykonanie wyroku powinno polegać na wyeliminowaniu z systemu prawnego wszystkich niekonstytucyjnych przepisów, a nie tylko tego jednego, którego dotyczyła skarga do Trybunału – mówi wiceprezes Gryśka.

I jako przykład podaje ustawę o związkach zawodowych, w przypadku której Trybunał uznał za niekonstytucyjny sposób określenia czynów karalnych w ustawie poprzez nieprecyzyjne ujęcie ich znamion. Senat opracował projekt w odniesieniu do przepisów tylko tej ustawy, podczas gdy podobny problem występował też w ustawie o organizacjach pracodawców i w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. – Te trzy ustawy stanowią swoisty pakiet, były równolegle uchwalone i mają bardzo podobne rozwiązania. Jeśli Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczny z konstytucją przepis w jednej ustawie, to my uznajemy, że w innej regulacji taki sam przepis też powinien być zmieniony, nawet jeśli nie został on jeszcze zaskarżony – stwierdza Piotr Gryśka. I przypomina jeszcze, że podobnie było, gdy Trybunał zakwestionował przepis o dożywotnim skreśleniu z listy adwokatów. Wtedy się okazało, że takie same przepisy są w ustawach o radcach prawnych i o notariacie. Podobnie jest w odniesieniu do pewnych obowiązków i uprawnień służb mundurowych, one również są regulowane w kilkunastu ustawach. – Jeśli przepis w jednej z nich zostanie zakwestionowany, musimy popatrzeć, czy wymagane przez wyrok Trybunału zmiany nie powinny być wprowadzone w pozostałych ustawach – mówi wiceprezes RCL.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Trybunał już nie narzeka

Przez wiele lat niewykonywanie wyroków albo bardzo duże opóźnienie w tym zakresie było stałym elementem dorocznych sprawozdań z działalności Trybunału Konstytucyjnego. Jak z satysfakcją podkreślają pracownicy RCL, obecnie już tak nie jest.

– Bo nie ma już do tego podstaw, nie jest to zjawisko poważne czy, jak było kiedyś, wręcz systemowe – mówi wiceprezes Piotr Gryś. A dyrektor Barbara Trojanowska-Wysocka dodaje, że wprawdzie temat wykonywania wyroków pojawia się w kolejnych sprawozdaniach Trybunału, ale od paru lat już w innym ujęciu.

– Nie ma już takiej krytyki, że ośrodki legislacyjne są bierne w tej dziedzinie, jest natomiast zwykle dość obszernie omówienie działań, jakie zostały podjęte po ogłoszeniu przez Trybunał orzeczenia. Jeśli nawet pojawia się tam czasem jakaś uwaga o niewykonaniu konkretnego wyroku, to zwykle z wyjaśnieniem, jakie czynności zostały już podjęte i jakie problemy są ewentualnie do rozwiązania – mówi.

Systematyczne zmniejszanie wieloletnich zaległości i zaniedbań oraz w miarę niezwłoczne przedsięwzięcia legislacyjne związane z najnowszymi orzeczeniami Trybunału pozwalają mi stwierdzić, że działalność w tym zakresie Senatu oraz Rządowego Centrum zasługują na słowa wielkiego uznania.

Bohdan Zdziennicki, prezes Trybunału Konstytucyjnego
w latach 2008–2010 – wystąpienie w dniu 15 września 2010 r.
na dorocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów
Trybunału Konstytucyjnego



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział X

**Teksty jednolite
wyzwaniem także dla RCL**



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Wśród aktów normatywnych ogłaszanych w dziennikach urzędowych są także teksty jednolite ustaw i rozporządzeń. Zgodnie z obowiązującym prawem teksty jednolite ustaw ogłasza Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a innych aktów normatywnych – organ właściwy do wydania tego aktu. Rządowe Centrum Legislacji nie tylko publikuje te akty, lecz także uczestniczy w ich przygotowaniu.

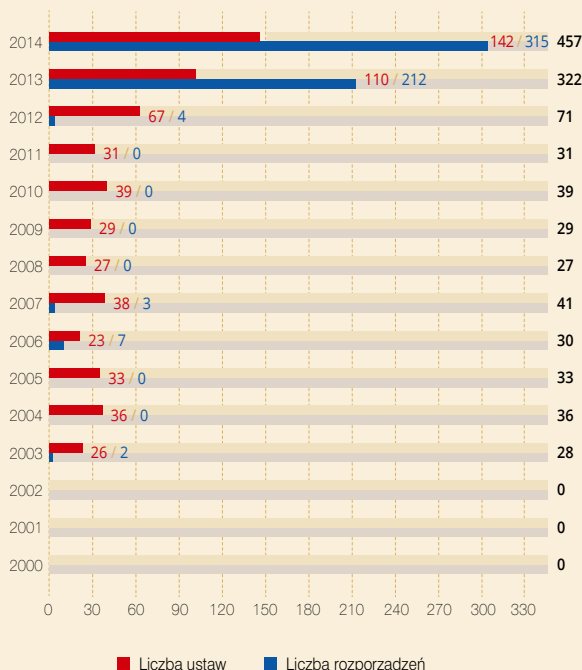
Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych od początku 2012 roku istnieje obowiązek wydawania tekstów jednolitych rozporządzeń co 12 miesięcy, jeżeli były nowelizowane. Od 2016 roku będzie to dotyczyło także ustaw.

Sejm przygotowuje, RCL opiniuje

Wymagające ujednolicenia rozporządzenia są opracowywane we właściwych ministerstwach lub urzędach. Rządowe Centrum Legislacji otrzy-

many tekst jednolity sprawdza i publikuje. Od początku 2016 roku RCL będzie także współpracować z Kancelarią Sejmu przy przygotowywaniu tekstów jednolitych ustaw. Jak mówi Joanna Knapieńska, zastępca dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa, przygotowanie tekstu jednolitego będzie następowało w Kancelarii Sejmu, a współpraca będzie polegała prawdopodobnie na konsultacji podczas jego opracowywania. – W przypadku obszernych, wielokrotnie nowelizowanych aktów już dziś współpracujemy z Kancelarią Sejmu. Tak było w przypadku kodeksów: pracy, cywilnego, postępowania cywilnego czy spółek handlowych – mówi dyrektor Knapieńska. Jak podkreśla, zasady współpracy nie są formalnie uregulowane, ani w odniesieniu do obecnej sytuacji, ani w odniesieniu do sytuacji po

Liczba ogłoszonych tekstów jednolitych ustaw i rozporządzeń



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

2015 roku. – Obecnie współpracujemy ze sobą na zasadzie dobrego zwyczaju – mówi. I dodaje, że w przyszłości konieczne będzie wypracowanie nowego, sformalizowanego modelu współpracy.

Ministerstwa już ujednolicają

Ta praca jest już w pełnym zakresie wykonywana w przypadku rozporządzeń. Jak mówi Joanna Knapińska, ministerstwa starają się wywiązywać z obowiązku i poza nielicznymi wyjątkami rozporządzenia są ujednolicane w wymaganym rocznym terminie.

– Zresztą posiadamy system monitorujący wydawanie tekstów jednolitych, który przypomina pracownikom resortów o zbliżającym się terminie wydania takiego aktu bądź też o powstałej zaległości – mówi.

Do listopada 2014 roku wszystkie teksty jednolite rozporządzeń przygotowywane były w resortach i po podpisaniu przez właściwego ministra przekazywane do RCL w celu ogłoszenia. Przed samą publikacją były weryfikowane, a gdy dostrzeżone zostały jakieś błędy, to dokument był zwracany do resortu. Mniej istotne korekty były wprowadzane na miejscu. Jedynie teksty jednolite aktów normatywnych premiera i Rady Ministrów były formalnie uzgadniane z RCL. Projekt był przygotowywany przez właściwy podmiot, a przed skierowaniem do podpisu premiera – weryfikowany w RCL. I w odniesieniu do tych aktów procedura nie uległa zmianie. Jak mówi wiceprezes RCL Piotr Gryśka, w przypadku rozporządzeń ministrów skala błędów i częstotliwość zwracania tekstów do poprawek była tak duża, że obecnie obowiązuje zasada, że przed przedłożeniem do podpisu ministra projekt musi być przesłany do RCL, gdzie jest opiniowany i weryfikowany, żeby minister otrzymywał do akceptacji tekst w pełni gotowy do ogłoszenia. – To nie tylko dobrze wpływa na jakość tekstów jednolitych, lecz także przyspiesza ich publikację. Bo zwracanie tekstów do poprawek, przy dość częstych u nas zmianach prawa, generowało poważne ryzyko związane z aktualnością tekstu jednolitego – mówi prezes Gryśka.

– Nasza praca skupia się głównie na sprawdzaniu aktów przysłanych przez resorty – mówi Joanna Knapińska. I wyjaśnia, że według nowej procedury ministerstwo ma obowiązek przesłać do RCL projekt przez platformę e-PUAP. Legislatorzy z RCL sprawdzają jego poprawność i przedstawiają swoje uwagi, a następnie odsyłają do resortu. Po naniesieniu poprawek dokument jest podpisany przez ministra i przekazywany ponownie do RCL, już do publikacji. – Taki ogłoszony w dzienniku urzędowym tekst jednolity cieszy się domniemaniem autentyczności, co oznacza, że obywatel ma prawo uznać taki akt za źródło prawa – mówi Joanna Knapińska.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



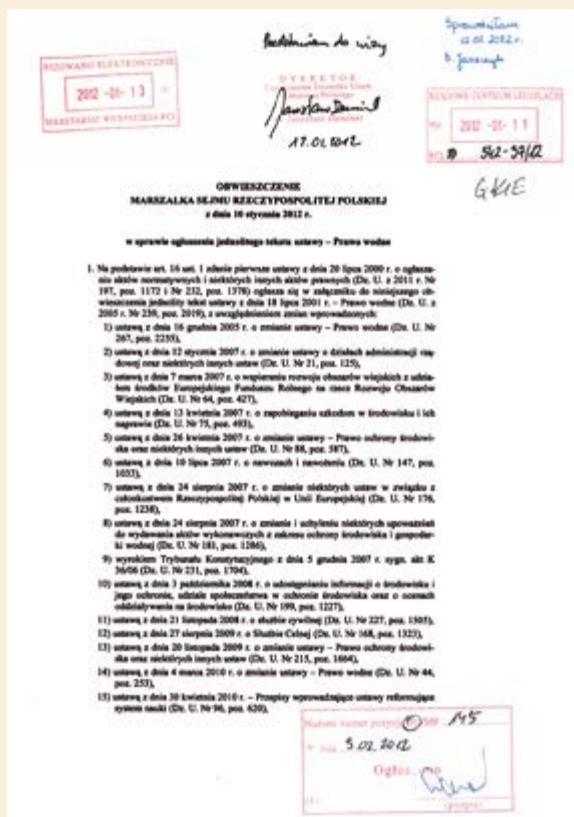
Następny

Coraz lepsze teksty jednolite

Legislatorzy z Rządowego Centrum Legislacji twierdzą, że jakość przesyłanych z resortów tekstów jednolitych jest coraz lepsza. To także zasługa szkoleń organizowanych przez RCL dla osób, które te teksty przygotowują.

– Przeprowadziliśmy zakrojony na szeroką skalę cykl szkoleń właśnie o zasadach tworzenia tekstów jednolitych. Uczestniczyło w nich ponad 300 osób – mówi dyrektor Knapieńska. Ale zastrzega, że błędy zdarzają się nadal. W trakcie przygotowywania tekstu jednolitego najważniejsze jest uwzględnienie w nim wszystkich nowelizacji, a zdarza się, że było ich kilka czy nawet kilkanaście i więcej. Wszystkie te zmiany muszą być wprowadzone do tekstu, a gdy jakiś przepis był nowelizowany więcej niż raz, to w tekście jednolitym musi być wskazana jego ostatnia wersja. Zadaniem tekstu jednolitego jest również pokazanie historii zmian danego aktu. Część tych informacji znajduje się w obwieszczeniu w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego, a część w samym tekście jednolitym. Zapanowanie nad tym było szczególnie

trudne w pierwszym okresie po wejściu w życie obowiązku publikowania tekstów jednolitych. Trzeba było nadrobić zaległości z poprzednich lat, a więc pracować także nad rozporządzeniami, dla których dawno nie sporządzano tekstów jednolitych, mimo że nawet kilkadziesiąt razy je nowelizowano, lub dla których nie zrobiono tego wcale. – Ale gdy powstał taki porządkujący tekst jednolity, to podczas przygotowywania kolejnego jest już znacznie łatwiej, bo należy tylko nanieść najnowsze zmiany – mówi Joanna Knapieńska.



Obwieszczenie Marszałka Sejmu w sprawie skierowania do ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Sprawdzamy kilka razy

Gdy obwieszczenie o ogłoszeniu tekstu jednolitego rozporządzenia trafia do RCL w celu weryfikacji, jest dokładnie sprawdzane. Jak mówi Joanna Knapińska, jest szczytywane słowo po słowie. – Sprawdzamy nie tylko treść samego aktu, lecz także wszystkie odnośniki i załączniki. I czasem na tym etapie jeszcze coś znajdujemy zdarzają się przypadki, gdy w tekście liczącym 40–50 stron jest jeden wyraz inny niż ten, który został użyty w pierwotnym akcie prawnym bądź jego nowelizacji – dodaje. Po takim dokładnym sprawdzeniu tekstu legislator przekazuje go koordynatorowi – jest takie stanowisko w RCL właśnie dla tekstów jednolitych – który także wszystko sprawdza. I dopiero wtedy tekst razem z uwagami jest przekazywany do ministerstwa. Jak mówi dyrektor Knapińska, rzadko zdarzają się teksty, w których nie ma żadnego błędu. Pracownicy ministerstwa uwzględniają zgłoszone uwagi i przesyłają tekst do RCL do publikacji. – Pracownicy Departamentu Prawnego i Orzecznictwa ponownie weryfikują treść tekstu jednolitego, lecz sprawdzanie na tym etapie polega na weryfikacji, czy nadesiono zgłoszone przez RCL poprawki – mówi Joanna Knapińska. Ale jak podkreśla, minister nie ma formalnego obowiązku wprowadzenia wszystkich zaproponowanych przez legislatorów i redaktorów z RCL zmian.

Zasady techniki prawodawczej w bardzo wąskim zakresie regulują kwestie sporządzania tekstów jednolitych, wiele stosowanych zasad to efekt przyjętej praktyki. Tę praktykę w dużej mierze wypracowali legislatorzy sejmowi. Kontrola ze strony RCL ma dodatkowy i pomocniczy charakter. Zawsze jest tak, że ostatnie słowo należy do organu, któremu ustawa przyznała prawo wydania tekstu jednolitego danego aktu. – To właśnie on, podpisując obwieszczenie w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia, bierze odpowiedzialność za jego prawidłowość – komentuje dyrektor Knapińska. W przypadku tekstów jednolitych ustaw, których projekty już dziś trafiają do RCL, procedura jest podobna, tylko partnerem do wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości jest Kancelaria Sejmu, a do ogłoszenia przesyłany jest tekst obwieszczenia i jako załącznik do niego – tekst jednolity ustawy.

Są jeszcze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, w których przygotowanie Rządowe Centrum Legislacji jest dużo bardziej zaangażowane. Same teksty jednolite takich aktów prawnych opracowują właściwe organy. Najczęściej to minister przedkłada pierwszą wersję tekstu jednolitego, a RCL uczestniczy we wszystkich kolejnych etapach procedowania tekstu, aż do momentu przedłożenia go do podpisu premiera. A procedura ogłoszenia jest taka sama jak w przypadku innych tekstów jednolitych.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział XI

**Dzienniki już tylko
w internecie**



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij

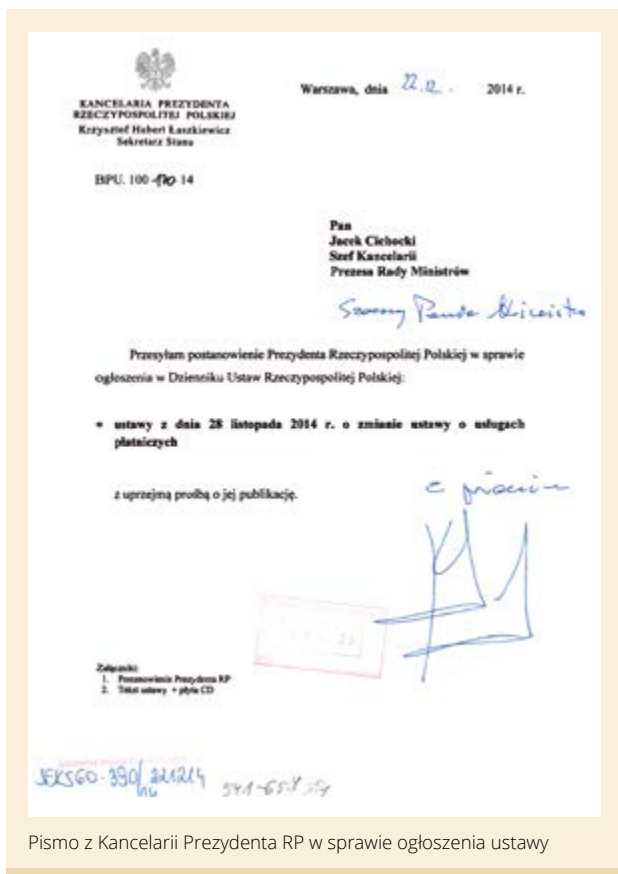


Poprzedni



Następny

By uchwalony przez parlament lub wydany przez inny uprawniony organ akt normatywny stał się obowiązującym prawem, musi być ogłoszony w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim. To też jest jedno z zadań Rządowego Centrum Legislacji. Kiedyś wykonywane poprzez drukowanie dzienników urzędowych, obecnie realizowane wyłącznie za pośrednictwem internetu.



Pismo z Kancelarii Prezydenta RP w sprawie ogłoszenia ustawy

Ustawa uchwalona przez Sejm trafia do Prezydenta. Jeśli zostanie podpisana, kierowana jest do Rządowego Centrum Legislacji w celu ogłoszenia. Od 2012 roku ustawy, rozporządzenia i inne wymagające ogłoszenia dokumenty są publikowane w internetowych dziennikach urzędowych. Akty prawne trafiają do publikacji do RCL w formie elektronicznej i są potwierdzane bezpiecznym podpisem elektronicznym. W przypadku ustaw jest to plik podpisany podpisem elektronicznym Prezydenta. Ale głowa państwa zwyczajowo podpisuje też ustawy piórem, co można czasem zobaczyć w telewizji. I również dodatkowo w takiej formie, z prezydencką pieczęcią, akty są przesyłane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Potem te dokumenty trafiają do RCL, gdzie są przechowywane. Jak

mówi wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji Piotr Gryśka, to nie wynika z przepisów, a jest jedynie formą utrzymywania tradycji.

Cztery dzienniki na papierze

Obowiązkiem wynikającym z ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych jest przechowywanie czterech egzemplarzy Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w formie wydruków. Każdy akt prawny po opublikowaniu w sieci



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

jest drukowany, a następnie stemplowany specjalną pieczęcią i podpisywany przez prezesa lub wiceprezesa RCL.

– To jest sporo fizycznej pracy, którą wspólnie musimy co jakiś czas wykonać, ale w ten sposób gwarantujemy, że to jest ten tekst aktu, który został ogłoszony w elektronicznym oficjalnym dzienniku urzędowym – mówi Piotr Gryśka. Pierwszy z tych czterech papierowych egzemplarzy trafia do Kancelarii Prezydenta, drugi do Sejmu, trzeci do Biblioteki Narodowej, a ostatni jest przechowywany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jak mówi Piotr Gryśka, ma to być także forma zabezpieczenia na wypadek jakiegось katastrofy informatycznej. – Nie przewiduje się tego, ale wiadomo, że papier jest bardzo trwały, może tysiące lat wytrzymać – stwierdza.



Wydruk Dziennika Ustaw z podpisami poświadczającymi zgodność wydruku z opublikowanym w internecie oryginałem

Szukanie literówek

Gdy podpisana przez Prezydenta ustawa trafi do RCL, to nie wchodzi już w grę żadne ingerencje w tekst. Ale jest ona jeszcze czytana. Jest to robione pod kątem zdarzających się od czasu do czasu literówek lub innych oczywistych błędów edycyjnych. Wiceprezes Gryśka dodaje, że w przypadku ustaw jakakolwiek weryfikacja merytoryczna nie jest możliwa. – Jeżeli nawet wykryjemy jakiś błąd, to i tak podpisaną ustawę musimy opublikować, a dopiero potem ewentualnie sygnalizować, że trzeba coś z tym błędem zrobić – mówi Jarosław Deminiet, dyrektor Departamentu Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych. – To jest tylko kwestia czytania, czy tekst jest pełny, czy nie zdarzył się jakiś chochlik – dodaje wiceprezes Gryśka.

W przypadku rozporządzeń ten zakres prac jest trochę większy. Szczególnie rozporządzenia rządowe są w RCL przed publikacją weryfikowane raz jeszcze. – W poszukiwaniu ewentualnych błędów językowych i literówek, a przede wszystkim pod kątem zgodności z tym kształtem, w jakim



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

one zostały uzgodnione i przyjęte przez rząd – mówi Piotr Gryśka. Dyrektor Deminet zaś dopowiada, że literówki i inne drobne błędy zdarzają się nawet w tekstach, które przeszły cały proces legislacyjny. I wyjaśnia, że to skutek tego, że na wcześniejszych etapach nie czyta się tych tekstów tak dokładnie, słowo po słowie. A w RCL przed publikacją tak właśnie sprawdza się wszystkie akty prawne. – Od pierwszej do ostatniej litery – podkreśla. I zdarzało się, że jakaś litera wypadła, że nawias został otwarty i nie został zamknięty. Jak zaznacza Jarosław Deminet, to jest bardziej korekta niż redakcja, bo redakcji już na tym etapie robić nie można.

– Czytam wszystkie akty prawne od początku do końca – opowiada Beata Jaszczyk, redaktor prawny. – No może z wyjątkiem części załączników, na przykład statystycznych, bo niektóre z nich to mają nawet po trzy tysiące stron – mówi. Często do ostatecznej korekty edycyjnej i redakcyjnej muszą być włączeni dodatkowo legislatorzy lub redaktorzy językowi. Obie te grupy muszą być zaangażowane, gdy na przykład ze względu na poprawność językową w jakimś miejscu powinien być przecinek, lecz pojawia się pytanie, czy to nie zmienia istoty przepisu.

Poważny błąd wstrzymuje prace

Zdarza się jednak czasem, jak mówią w RCL – niezbyt często, że przysłany do ogłoszenia rządowy akt prawny zawiera poważniejszy błąd, z którym nie powinien się on ukazać. Wtedy prace są wstrzymywane i do danego resortu idzie zapytanie, co z tym zrobić. Bywa, że w takiej sytuacji akt prawny jest wycofywany, poprawiany i podpisywany ponownie przez ministra, i wtedy dopiero jeszcze raz kierowany do ogłoszenia.

W tym kontekście w RCL wspomina się historię sprzed paru lat, związaną z rozporządzeniem o właściwości sądów. Były w nim wymienione dwa razy niektóre sądy i niewłaściwie przypisane do nich powiaty. Rozporządzenie wróciło do Ministerstwa Sprawiedliwości. Tam wprowadzono poprawki, po czym minister podpisał nową wersję aktu, która została opublikowana. I na tym tle rozgorzała w prasie prawniczej dyskusja, czy można coś takiego robić z podpisanym aktem prawnym. Część środowiska prawniczego była zdania, że to już był obowiązujący przepis. Dyrektor Jarosław Deminet nie zgadza się z tym poglądem i argumentuje, że o obowiązywaniu aktu prawnego decyduje jego ogłoszenie. – Jeśli nie było publikacji, to akt prawny nie wszedł do obrotu prawnego, a więc jego gospodarzem jest jeszcze ten, kto go wydaje. Powinien zatem mieć prawo do jego wycofania – mówi. Ale zastrzega, że to nie może dotyczyć przepisów uchwalanych przez parlament i podpisywanych przez prezydenta.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Nieco inny jest sposób postępowania z rozporządzeniami lub innymi aktami prawnymi wydawanymi przez organy niewchodzące w skład struktur rządowych, jak na przykład Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji czy Narodowy Bank Polski, ale dotyczy to też wyroków Trybunału Konstytucyjnego i obwieszczeń Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Te dokumenty są ogłaszane w wersji przekazanej przez te organy, tylko z weryfikacją edytor-ską w RCL. Gdy jednak redaktorzy z RCL zauważą w nich coś podejrzanego, na przykład złą podstawę prawną lub nieprawidłową datę, to podobnie jak w przypadku przepisów rządowych kierują zapytanie w tej sprawie do właściwej instytucji. Czy mamy publikować akt w takiej postaci, czy zamierzacie ten błąd poprawić?

Redakcja językowa przy projekcie

Projekty aktów prawnych są sprawdzane także pod kątem poprawności językowej. – Język prawny ma swoją specyfikę i swoje wymagania, jest on jednak odmianą i częścią języka polskiego. Akty prawne muszą więc być pisane zgodnie z regułami języka polskiego – mówi Piotr Gryśka. I dlatego w Departamencie Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych pracuje zespół redaktorów językowych, których obowiązkiem jest sprawdzanie aktów prawnych pod tym względem. To zadanie wykonywane jest na wcześniejszych etapach prac legislacyjnych.

Gdy akt normatywny trafia do RCL w celu ogłoszenia, niemożliwe są żadne ingerencje w tekst, poza korektą oczywistych pomyłek. Ale Departament Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych bierze aktywny udział w pracach nad projektami. – Taki projekt trafia do redaktora (to są te same osoby, które czytają akty prawne przed publikacją), który go analizuje pod względem językowym i sugeruje poprawki, które uznaje za konieczne. Legislatorzy sprawdzają akt pod kątem jego poprawności prawnej, redaktorzy zaś weryfikują słownictwo, składnię, interpunkcję – a bywa, że i ortografię. Akt następnie wraca do legislatora, który podejmuje ostateczną decyzję o przyjęciu lub odrzuceniu sugestii. – My to nazywamy pilotażem, ale cały czas jest to praca nad poprawnością tekstu – mówi Jarosław Deminet. I dodaje, że rolą Rządowego Centrum Legislacji jest kontrola jakości wszystkich aktów prawnych wydawanych przez administrację rządową, zarówno pod względem legislacyjnym, jak i językowym. Jak jednak podkreśla, redaktorzy językowi tylko sugerują odpowiednie zmiany, gdy na przykład widzą niewłaściwe ich zdaniem słowo albo błąd interpunkcyjny. – Przy takich zmianach trzeba być bardzo ostrożnym – zaznacza Beata Jaszczyk. I dodaje, że decyzje w tych sprawach podejmują legislatorzy, a walczący o jakość języka



Poniżej



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

redaktorzy mają świadomość, że zmiana wyrazu w tekście może wpłynąć na zmianę normy prawnej, że takie skutki może też wywołać wstawienie lub przesunięcie przecinka. – Gdy w delegacji ustawowej nie ma przecinka, to nie można go także wstawić do wykonującego tę delegację rozporządzenia, choćby przemawiała za tym cała wiedza polonistyczna – podkreśla Beata Jaszczyk.

Właściwy format według jednego szablonu

By akt normatywny mógł być opublikowany w internetowym Dzienniku Ustaw lub w Monitorze Polskim, trzeba przenieść ten tekst, który do RCL trafia w postaci elektronicznej, do makiety danego dziennika. Do niedawna

akty prawne były przygotowywane bez żadnych reguł typograficznych. Każdy organ robił to według własnych zasad, tak by to dobrze wyglądało na papierze. Od ponad roku obowiązuje jednolity szablon, który jest udostępniony w internecie na stronie RCL, żeby wszystkie urzędy przygotowujące akty prawne mogły z niego korzystać w swoich edytorach tekstów.

W szablonie jest określone, jakiego stylu należy użyć, żeby napisać artykuł w ustawie, jak oznaczyć punkt, tiret, artykuł zmieniany punktem ustawy lub rozporządzenia nowelizującego. Jak mówi dyrektor Jarosław Deminet, od czasu gdy ten szablon jest stosowany, wszystkie akty prawne są przygotowywane w jednolity sposób. I jest zalecenie, by projekty od początku były w ten sposób pisane. – Wtedy to nie wymaga żadnej dodatkowej pracy – podkreśla. I dodaje, że jeśli ktoś przyzwyczaił się do pracy w takim standardzie, to później nie jest to już dla niego żadnym

Deklaracja
współpracy w stosowaniu zestawu stylów tekstowych i przysyłania dokumentów
w formie dokumentu elektronicznego
z dnia 29.07.2014 r.

Szef Kancelarii Sejmu
Szef Kancelarii Senatu
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Prezes Rządowego Centrum Legislacji,
zwanymi dalej „Stronami”.

Strony zgodnie stwierdzają potrzebę stosowania uzgodnionego zestawu opcji formatowania tekstów definiujących jednostki redakcyjne aktów normatywnych i innych aktów prawnych, zwanego dalej „Zestawem Stylów”, dotyczącego projektów ustaw, uchwalonych ustaw, uchwał i wydanych obwieszczeń Marszałka Sejmu w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy, potrzebę współdziałania przy jego utrzymaniu i zmianach oraz potrzebę przysyłania tych dokumentów w formie dokumentu elektronicznego.

§ 1.

Strony zobowiązują się do stosowania Zestawu Stylów, wynikającego z szablonu udostępnionego na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

§ 18.

Deklaracja wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia podpisania przez Strony.

Pan Leszek Czapla Szef Kancelarii Sejmu
Pani Ewa Polkowska Szef Kancelarii Senatu
Pan Jerzy Cichocki Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Pan Maciej Berek Prezes Rządowego Centrum Legislacji

Dokument potwierdzający przyjęcie wspólnych zasad redagowania i przysyłania projektów legislacyjnych



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

problemem ani nie wymaga dodatkowego wysiłku. Jak mówią pracownicy RCL, zastosowanie odpowiednich stylów do poszczególnych części aktu prawnego ma duże znaczenie. Bo jeśli są w nim tzw. części wspólne, czyli odnoszące się do jakiegoś wyliczenia stwierdzenia, zaczynające się np. od słów: „zgodnie z zasadą...” albo „biorąc pod uwagę...”, to czasem nie jest jasne, czego dana część wspólna dotyczy – liter, punktów czy tiret. – Jeżeli ktoś korzysta z szablonu i użył właściwego stylu, to wiadomo, co to jest – mówi dyrektor Deminet.

Akty prawne publikowane w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim mają charakterystyczną czcionkę. Legislatorzy pracujący nad projektem korzystają z innej, większej, by tekst był bardziej czytelny. Trzeba więc ten dokument przeformatować. Legislatorzy nie muszą też przejmować się tym, jak akt prawny będzie wyglądał po opublikowaniu, jak będzie podzielony na strony i wiersze. Ale plik PDF przygotowany do publikacji musi już odpowiednio wyglądać. – To może nie są jakieś albumy czy literatura piękna, ale nie może być tak, że pojedynczy wiersz zostaje na stronie albo że zdanie jest urwane i przenoszone na kolejną stronę. To wszystko trzeba uporządkować – mówi dyrektor Deminet.

W internecie, ale jak na papierze

Mimo że akty normatywne są obecnie publikowane w internecie, przygotowywane są tak, jakby miały być drukowane na papierze. Z jednej strony jest to nawiązanie do tradycji i wyglądu dawnych papierowych dzienników, z drugiej – założenie, że powinny nadawać się do wydrukowania.

Dlatego akty prawne są ogłaszane w postaci plików PDF i jak podkreśla dyrektor Deminet, tak robią wszyscy na świecie. To jest obecnie jedyna postać, w jakiej akty prawne mogą być w Polsce ogłaszane. Ale trwają już przygotowania do publikowania ich w postaci tekstowej, czyli plików XML, zawierających tekst i znaczniki mówiące, co to jest. Że to jest preambuła, to artykuł, to jest punkt, numer taki a taki itd. Zdaniem kierownictwa RCL to powinno być możliwe w ciągu kilku lat. Dyrektor Deminet mówi jednak też o problemach, jakie są jeszcze do rozwiązania. – Bo to jest tekst czytelny maszynowo, a musi być możliwość przekształcenia go w tekst wizualny, który powinien w miarę ładnie wyglądać – podkreśla. I wskazuje, że coś w tym rodzaju można obecnie oglądać w wielu portalach internetowych, gdzie czyta się tekst w formacie HTML. Ten tekst można zwężać czy poszerzać, a on się do tego dostosowuje, do wydruku jest zaś specjalna wersja, inaczej sformatowana. I w tym właśnie kierunku idzie myślenie w RCL, żeby akty prawne były w wersji tekstowej do czytania i ewentualnego kopiowania,



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij

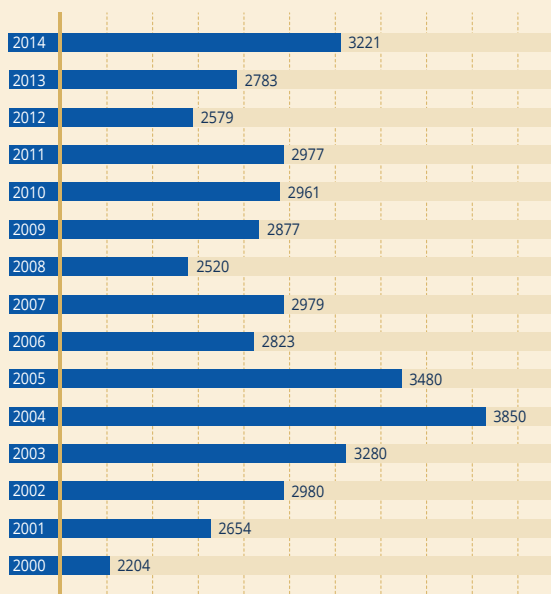


Poprzedni



Następny

Liczba ogłoszonych pozycji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego



a dodatkowo w odpowiednio uporządkowanej wersji do wydruku. Są jednak obawy, czy wszystkie występujące w aktach prawnych elementy, a więc tabele, wzory czy formularze, da się w taki sposób przekształcać. Prace nad tym trwają. Niepokój może też budzić to, czy nie będzie przed tym oporów, czy użytkownicy prawa będą wierzyć, że to coś zawarte w pliku tekstowym na pewno jest ustawą. – Chcemy oderwać się od tkwiących w nas skojarzeń z prawem drukowanym na papierze, musimy jednak myśleć o tym, jak na to zareagują użytkownicy aktów prawnych – mówi Jarosław Deminet.

Po sformatowaniu trzeba przeczytać

Akty prawne do ogłoszenia przygotowywane są w komputerach za pomocą specjalnych programów, podobnych do tych wykorzystywanych w redakcjach gazet. Odbywa się to dość szybko, ale taki na nowo sformatowany tekst wymaga jeszcze dokładnego przeczytania. Bo jak mówią pracownicy RCL, przy takiej obróbce też niekiedy dochodzi do zgubienia jakiegoś wyrazu czy nawet wiersza. – Przed skierowaniem tekstu do publikacji musimy upewnić się, czy jest on identyczny z tym, który do nas przyszedł – mówi Jarosław Deminet. I dodaje, że nie można tego pominąć. Nawet w przypadku bardzo krótkich i prostych aktów prawnych redaktor dokładnie czyta tekst i sprawdza jego zgodność z oryginałem.

Jednak najbardziej pracochłonnym obowiązkiem zespołu przygotowującego akty prawne do publikacji jest praca nad załącznikami do nich. To dotyczy przede wszystkim rozporządzeń, chociaż załączniki mają również niektóre ustawy. Jak mówi dyrektor Deminet, sam akt prawny jest czasem bardzo krótki i nie wymaga skomplikowanej obróbki. Jeżeli jednak jest do niego trzydzieści stron tabel, które są złożone w dowolny sposób, bo na to



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

nie ma szablonu, to jest przy tym sporo zajęcia. – A szablonu nie ma, ponieważ trudno byłoby przygotować coś takiego, co nadawałoby się do najróżniejszego typu tabel i wykazów, jakie ogłaszają różne urzędy – stwierdza. I wspomina niedawny jednolity tekst ustawy zawierającej wykaz pewnych opłat, które zajmowały kilkadziesiąt stron. Były one złożone nietypową czcionką, bez dbałości o estetykę, bo to nie jest zadaniem legislatora. To w RCL musi być poprawione, z zachowaniem odpowiedniości poszczególnych pozycji, by opis i związana z nim wartość znalazły się na tej samej linii. – To było dobrych kilka godzin pracy, a potem jeszcze konieczność sprawdzenia, czy wszystko się zgadza – mówi dyrektor Deminet. – Takie dokumenty są najtrudniejsze do sprawdzania, ale to też trzeba zrobić – dodaje Beata Jaszczyk.

Formularze graficznie najtrudniejsze

Podobnie jest, gdy do aktu prawnego dołączone są formularze. One też muszą być odpowiednio sformatowane. Nie dotyczy to np. PIT-ów, które przychodzą gotowe z Ministerstwa Finansów i w takiej formie są zamieszczane w dzienniku, a identyczne są przez administrację podatkową drukowane i rozprowadzane do urzędów skarbowych. To, co pobierze sobie podatnik z urzędu, musi być identyczne ze wzorem opublikowanym w akcie prawnym. Publikacja takiego rozporządzenia może nastąpić bardzo szybko. Trzeba tylko sprawdzić, czy wszystkie strony są na właściwych miejscach, czy zostały prawidłowo osadzone, czy coś nie wyszło poza margines. Gdyby w takim dokumencie zdarzył się błąd ortograficzny, to już tak zostanie.

Taka jest w tej dziedzinie reguła, ale bywa czasem, że gdy pracownikom RCL coś bardzo się nie podoba, to proszą dany urząd o wprowadzenie zmiany w wyglądzie (np. poprawienie wielkości czcionki lub rozłożenia elementów na stronie) albo pytają, czy mogą to zrobić sami. To jest często skutek tego, że w ministerstwach czy urzędach nie ma profesjonalnych narzędzi do składu i formatowania dokumentów, nie dysponują one też takimi fachowcami, jakich ma RCL. – My mamy warunki do tego, by formularzom czy wzorom dokumentów nadać dobrą formę graficzną – mówi dyrektor Deminet.

Wzór matematyczny trzeba złożyć

Pracownicy Departamentu Dzienników Urzędowych i Systemów Informatycznych starają się jak najmniej ingerować w przekazany do publikacji tekst, bo to zmniejsza ryzyko wprowadzenia do niego jakiegoś błędu. Ale



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

są sytuacje, gdy takiej ingerencji nie da się uniknąć. Dotyczy to na przykład występujących w niektórych przepisach wzorów matematycznych. Często w formie złożonej przez autorów nie da się ich opublikować i wtedy w RCL musi to być złożone jeszcze raz. – To jest sfera szczególnie dużego ryzyka, trzeba bardzo uważać, by nie popełnić błędu – podkreśla Jarosław Deminet.

Komputer czyta, człowiek poprawia

Jeszcze parę lat temu korekta przygotowywanych do ogłoszenia aktów robiona była parami. Jedna osoba czytała, a druga słuchała i ewentualnie poprawiała zauważone błędy. Teraz redaktorzy z RCL korzystają z programu czytającego.

Redaktor siedzi ze słuchawkami na uszach i słucha tego, co komputer mu czyta. Jak zauważają redaktorzy, to ma nawet zalety, bo komputer nie myśli. Gdy redaktor zobaczy wyraz różniący się jedną literą od wyrazu, który powinien w tym miejscu być, to może tego nie zarejestrować i przeczytać go tak, jak powinien być zapisany, a nie tak, jak jest zapisany w rzeczywistości.

A program czytający przeczyta co do litery. Gdy w wyrazie litery brakuje, to przeczyta wyraz bez tej litery. Słuchający tego redaktor nie może tego nie zauważyć. – Gdy zamiast „również” jest „rownież”, to człowiek może przeczytać „również”, a program tego nigdy nie robi – zauważa dyrektor Deminet.

Redaktorzy z RCL zauważają, że ich sugestie są przyjmowane, i widzą stałą poprawę poziomu językowego wprowadzanych w życie przepisów. Odnotowują pozytywne efekty swojej codziennej pracy redakcyjnej, a także prowadzonych wykładów na aplikacji i na szkoleniach dla

legislatorów. Bo jak mówi wiceprezes Piotr Gryśka, zajęcia językowe są stałym elementem tych szkoleń. Uczestniczący w nich legislatorzy zarówno w trakcie szkoleń, jak i potem, podczas spotkań w kuluarach i wypełniania ankiet, wyrażają wielkie zainteresowanie tematyką poprawności językowej.

Dobre Praktyki Legislacyjne

1. W tekstach aktów prawnych, które powinny przynosić rzetelną, precyzyjną i jednoznaczną informację, konstrukcji z imiesłowowym równoważnikiem zdania należy unikać.

2. Poprawne użycie imiesłowowego równoważnika zdania wymaga restrykcyjnego stosowania określonych zasad składniowych:

- a) zdanie główne i to, które jest zastępowane przez imiesłowowy równoważnik, mają ten sam podmiot mianownikowy oraz orzeczenie w stronie czynnej,
- b) pomiędzy czynnością zdania głównego a czynnością wskazywaną przez równoważnik zachodzą odpowiednie relacje czasowe, zależnie od użytego imiesłowu.

Fragment artykułu o zasadach używania imiesłowowego równoważnika zdania



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

A efekty są szybko widoczne – już po pierwszych wykładach niektóre rodzaje błędów językowych przestały się pojawiać w projektach aktów prawnych.

Czas też gra rolę

Gdy akt prawny zostanie już przygotowany do publikacji, to pozostaje jeszcze ustalenie, kiedy powinien ukazać się w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim. Obowiązuje wprawdzie zasada „niezwłocznie”, ale bywa, że są w tym zakresie specjalne wymagania. W praktyce proces przygotowywania aktu prawnego do publikacji trwa od jednego do kilkunastu dni, zdarza się jednak, że ten okres jest dłuższy – kilkadziesiąt dni, gdy jest to dokument długi i bardzo skomplikowany.

O tym, jak to może być ważne oraz jakie skutki może wywoływać, można było przekonać się niedawno, przy okazji publikacji ustawy o tzw. rajach podatkowych. Gdy po burzliwej debacie publicznej na ten temat Najwyższa Izba Kontroli postanowiła sprawę zbadać, to w RCL na potrzeby tej kontroli przygotowano analizę problemu. – I aż sami zdziwiliśmy się, jak wiele aktów prawnych jest do nas przekazywanych jako pilne – mówi Jarosław Deminet. By na przyszłość uchronić się przed nieporozumieniami w tym zakresie, w RCL uruchomiony został specjalny mechanizm do wpisywania najpóźniejszego terminu ogłoszenia aktu prawnego i przyjmowania próśb o jego skrócenie.

A wymagania co do terminu są różne. Bywa tak, że akt prawny ma sztywną datę wejścia w życie i jest ona krótka, bywa, że wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, co oznacza, że jest pilny, zdarzają się też prośby z organów kierujących, by publikacja nastąpiła tego samego dnia. I jak mówi dyrektor Deminet, szczególnie dużo jest takich próśb w końcu roku. Nie wynika to tylko z opieszałości ministerstw i urzędów, to także normalny rytm powoduje, że wiele przepisów, norm i stawek zmienia się z nowym rokiem. Problem ten został jeszcze spotęgowany wprowadzeniem zasady, że przepisy zmieniające warunki prowadzenia działalności gospodarczej powinny wchodzić w życie dwa razy w roku – 1 stycznia i 1 czerwca. A to oznacza, że przed tymi datami jest znacznie więcej niż zwykle aktów normatywnych do ogłoszenia, a tym samym więcej pracy w Departamencie Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych. – W ostatnim dniu roku ogłaszamy zwykle kilkadziesiąt pozycji, wielokrotnie więcej niż w inne dni – podsumowuje Jarosław Deminet. Ale dodaje, że w innych okresach bywają podobne spiętrzenia. I wspomina, że prace nad ustawą o rajach podatkowych były prowadzone w normalnym trybie, ponieważ nie



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

było sygnalizacji konieczności pilnej jej publikacji, a w tym samym czasie wchodziła w życie inna ustawa, do której przygotowano ponad trzydzieści rozporządzeń wykonawczych. Te rozporządzenia były kierowane do RCL jako pilne, bo zgodnie z regułami dobrej legislacji powinny wejść w życie w tym samym dniu co ustawa. Jesienią 2014 roku RCL opracowało oraz udostępniło publicznie [wykaz aktów skierowanych do ogłoszenia](#). Prezentowane są w nim wszystkie akty oczekujące na ogłoszenie wraz z informacją o najpóźniejszej planowanej dacie publikacji. Dodatkowo upoważnieni przedstawiciele ministerstw i innych urzędów mogą przekazać do RCL swoje uwagi dotyczące oczekiwanej daty publikacji.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział XII

Szybka informacja
o aktualnym prawie



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Rządowe Centrum Legislacji, które ogłasza wszystkie mające wejść w życie akty normatywne, chce udostępniać także informacje o obowiązującym prawie.

Obecnie oznacza to powszechny dostęp do przepisów opublikowanych w dziennikach urzędowych, ale w przyszłości RCL zamierza uruchomić system informacji prawnej pozwalający dotrzeć bezpośrednio do aktualnej treści przepisu, bez konieczności samodzielnego porównywania treści przepisów nowelizujących z tekstami pierwotnymi.

Jak mówi prezes RCL Maciej Berek, coraz większym problemem jest ciągle narastający strumień aktów prawnych. – Nawet ja, prawnik pracujący w tym właśnie miejscu, mam dziś kłopoty z ogarnięciem całego systemu prawa, nie nadążam ze śledzeniem wszystkich zmian, z obserwowaniem wszystkiego, co się uchwała i co się wydaje – mówi.

Jak zauważa, profesjonalści mogą korzystać z komercyjnych systemów informacji o prawie, tymczasem zwykły człowiek, który chce dowie-

dzieć się czegoś o dotyczących go przepisach, dostaje poprzez system dzienników urzędowych informację o treści prawa i o różnych kolejnych zmianach w nim dokonanych. – No i często nic z tego nie rozumie, a chciałby dowiedzieć się, jak brzmi konkretny przepis, który go obowiązuje – mówi prezes RCL. I informuje, że w kierowanej przez niego instytucji trwają prace nad systemem, który będzie informował nie o treści ustawy oraz o jej nowelizacjach, lecz o treści przepisów dotyczących konkretnego problemu, którego rozwiązania ktoś szuka.

Marzy mi się system, który będzie dostępny dla każdego bez względu na jego sytuację finansową. System, w którym państwo stwierdzi, jakie prawo obowiązuje. Przejście z dziennika papierowego na elektroniczny pozwala nam zacząć budować taki system.

Maciej Berek, prezes
Rządowego Centrum Legislacji – wywiad w „Dzienniku
Gazecie Prawnej” z 10 października 2012 r.

welizacjach, lecz o treści przepisów dotyczących konkretnego problemu, którego rozwiązania ktoś szuka.

Teksty jednolite i ujednolicone

Kluczowym elementem tego systemu mają być teksty ujednolicone aktów prawnych. W praktyce będzie to oznaczało, że jeśli ustawa lub rozporządzenie zostały znowelizowane, to użytkownik nie trafi, jak jest obecnie, do tej nowelizacji, bo w niej może jedynie przeczytać, że jakieś słowa w akcie normatywnym zostały zastąpione innymi albo jakiś przepis został usunięty, tylko do takiej wersji, w której te zmiany będą wprowadzone do tekstu.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Nie będzie więc musiał porównywać nowej wersji przepisu ze starą i ewentualnie na wydruku ołówkiem wykreślać nieważnych już wyrazów i wpisywać nowych, tylko zobaczy akt prawny w wersji najnowszej, aktualnie obowiązującej. Nie będzie to jednak tekst jednolity w rozumieniu ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Pracownicy RCL precyzyjnie rozgraniczają te dwa pojęcia: tekst jednolity i tekst ujednolicony.

Jak wyjaśnia Krzysztof Madej, wicedyrektor Departamentu Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych, z tekstem jednolitym aktu normatywnego mamy do czynienia wtedy, gdy jest on formalnie przygotowany i ogłoszony przez właściwy organ. W przypadku tekstów jednolitych ustaw – przez Marszałka Sejmu, a w przypadku rozporządzeń – odpowiednio przez Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, właściwego ministra lub Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W dzienniku urzędowym ukazuje się wtedy obwieszczenie, którego załącznikiem jest tekst jednolity danego aktu. W obwieszczeniu wskazuje się jednocześnie informacje o zmianach uwzględnionych w danym tekście jednolitym. Zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych teksty jednolite rozporządzeń, jeżeli były nowelizowane, ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy. W przypadku ustaw formalnie obowiązek ten wejdzie w życie w 2016 roku, ale teksty jednolite ustaw są ogłaszane także obecnie.

Ogłoszony w Dzienniku Ustaw tekst jednolity aktu prawnego jest obowiązującym prawem i można się do niego odnosić w stosunkach prawnych. – Tekst jednolity ma przymiot autentyczności. Dzięki niemu obywatel ma spójny obraz obowiązującego aktu normatywnego – mówi dyrektor Madej.

Wobec liczby nieustannych zmian prawa państwo musi jak najczęściej wydawać teksty jednolite aktów prawnych. To jest instrument, który pozwala informować obywatela o prawie. Tekst jednolity ma moc oficjalnego źródła prawa.

Piotr Gryśka, wiceprezes
Rządowego Centrum Legislacji,
„Dziennik Gazeta Prawna” z 27 grudnia 2010 r.

Nieoficjalnie, ale dobrze i szybko

Tego waloru nie mają natomiast teksty ujednolicone publikowane w komercyjnych systemach informacji prawnej. Nie będą go też miały teksty ujednolicone, które znajdują się w przygotowywanym przez Rządowe Centrum Legislacji [Publicznym Portalu Informacji o Prawie](#).



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Jednak w zamierzeniu kierownictwa RCL będą miały bardzo istotny atut – podobnie jak teksty w komercyjnych systemach informacji prawnej, będą umieszczane w internecie wkrótce po każdej zmianie danego aktu praw-

Jedyną podstawą ustalenia obowiązującego stanu prawnego jest oficjalny publikator prawa, tj. Dziennik Ustaw. Ponadroczny okres funkcjonowania elektronicznego dziennika i stale wzrastająca liczba ściąganych aktów prawnych pozwala stwierdzić, że system staje się coraz powszechniej stosowanym źródłem informacji o obowiązującym prawie. Wszelkie inne niż elektroniczny Dziennik Ustaw systemy informacji o prawie mają charakter wspomagający, a nie rozstrzygający. Taki sam charakter mieć będzie publiczny system informacji o prawie, którego uruchomienie postuluje RCL.

Piotr Gryśka, wiceprezes
Rządowego Centrum Legislacji,
„Dziennik Gazeta Prawna” z 11 kwietnia 2013 r.

nego. – Tekst ujednolicony jest przygotowany dla użytkownika jedynie po to, by ułatwić mu korzystanie z przepisów. Trzeba sobie jednak zdawać sprawę z tego, że tekst ten nie ma przymiotu autentyczności, co jest szczególnie istotne w przypadku, gdy w takim tekście znajdzie się jakiś błąd. Dlatego tego typu opracowania muszą być opatrywane odpowiednim komentarzem – mówi Krzysztof Madej. Założenie zespołu przygotowującego nowy system jest takie, by tekst „skonsolidowany”, jak czasem nazywają go w RCL, był przez obywatela odbierany jako tekst, o którego jakości może być spokojny. – Oczywiście, formalnie nie będzie on tym samym co tekst jednolity ustawy ogłoszony przez Marszałka Sej-

mu. Wydaje się jednak, że nawet z tymi wszystkimi zastrzeżeniami będzie traktowany jako wartościowy materiał, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę perspektywę wielomiesięcznego oczekiwania na oficjalny tekst jednolity – komentuje dyrektor Madej.

W przyszłości także wyroki sądów

Rdzeniem projektowanego w RCL systemu informacji o prawie mają być aktualne wersje obowiązujących aktów prawnych. Ale jego autorzy myślą też o stworzeniu łatwego dostępu do różnego typu opracowań dotyczących stosowania prawa, przygotowanych przez ministerstwa i urzędy, a także do orzecznictwa sądów.

Będzie to prawdopodobnie mechanizm przekierowywania. – Na pierwszym etapie chcemy stworzyć rozwiązanie ułatwiające obywatelowi odnalezienie strony internetowej właściwego urzędu, ministerstwa lub sądu,



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

na której może znaleźć informacje związane z daną regulacją prawną. To też ma swoją wartość, bo przecież nie każdy wie, że na stronach np. ZUS są bardzo szczegółowe opracowania, które ułatwiają poruszanie się po przepisach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Podobnie jak nie każdy wie, że bardzo dużo orzeczeń sądów jest już dostępnych w internecie – mówi Krzysztof Madej. Wprowadzenie dalej idących zmian będzie zależne od rozwiązań stosowanych w tych systemach i od możliwości ich wzajemnego dostosowywania się. Niemniej jednak celem RCL jest doprowadzenie do tego, by te przekierowania były jak najbardziej konkretne i precyzyjne.

Prawo obowiązujące i projekty

Zawartość Publicznego Portalu Informacji o Prawie ma być zsynchronizowana z elektronicznymi dziennikami urzędowymi. A więc gdy w Dzienniku Ustaw ukaże się ustawa nowelizująca inną ustawę, a niedługo potem w Publicznym Portalu Informacji o Prawie znajdzie się tekst ujednolicony, to oba te miejsca zostaną ze sobą połączone.

W praktyce oznacza to, że z ustawy nowelizującej można będzie łatwo przejść do tekstu ujednoliconego. Z elektronicznym Dziennikiem Ustaw będą też zsynchronizowane wszystkie dodatkowe informacje, dające orientację w całym otoczeniu danego aktu prawnego. – Będą to informacje o tym, co się dzieje z aktami wykonawczymi do ustawy. Jeżeli się okaże, że są wydane, to nastąpi przekierowanie do tekstu aktu wykonawczego. W przypadku braku aktu wykonawczego zamieszczona zostanie informacja, dlaczego dany akt nie został jeszcze wydany. Gdy opublikowany zostanie wyrok Trybunału Konstytucyjnego wymagający zmian w prawie, to z tego miejsca w portalu nastąpi przekierowanie do informacji o pracach nad stosownym projektem. Będzie to pełna ścieżka informacyjna, pozwalająca krok po kroku uzyskać informacje o danym zagadnieniu – mówi Barbara Trojanowska-Wysocka, dyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa.

Przygotowywane rozwiązanie przewiduje też możliwość łatwego przechodzenia z przepisów dotyczących określonej dziedziny do prac legislacyjnych odnoszących się do tego samego zakresu. Jak mówią jego autorzy, chodzi o to, by analizując treść przepisu, można było szybko sprawdzić, czy nie szykuje się jego zmiana. Obecnie na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego osoby zainteresowane konkretnymi przepisami mogą zobaczyć, jakie prace legislacyjne toczą się w danej dziedzinie, na jakim są etapie, a także jakie uwagi zostały do nich zgłoszone przez różne resorty i organizacje społeczne. – Chcemy, by podczas przeglądania obowiązujących przepisów w Publicznym Portalu Informacji o Prawie była możliwość



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

bezpośredniego przechodzenia na stronę Rządowego Procesu Legislacyjnego, z wyszukaną od razu listą projektów dotyczących danego aktu prawnego – mówi Krzysztof Madej. I dodaje, że mechanizm ten powinien być dostępny już w 2015 roku.

To będzie rewolucja w dostępie do informacji o prawie

Jak podkreśla prezes Maciej Berek, jeśli uda się te zamiary urzeczywistnić, to będzie to wręcz gigantyczna zmiana. I przypomina, że dawniej bywało, że przez całe lata nie powstawał oficjalny tekst jednolity. Z inicjatywy rządu parlament zmieniał ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych, która wprowadziła obowiązek wydania tekstu jednolitego w ciągu 12 miesięcy po dokonaniu zmian. To już jest jakościowa zmiana w dostępie do informacji o aktualnie obowiązującym prawie. – Oczywiście dalej są problemy, bo tekst jednolity jest ogłaszany w jakimś momencie, obywatel za pół roku do niego sięga, a w tym czasie dokonano w ustawie kolejnych zmian. Więc on nadal nie dostaje informacji o aktualnym brzmieniu ważnego dla niego przepisu – mówi Maciej Berek. I stwierdza, że wprowadzenie mechanizmu bieżącego wprowadzania zmian do tekstu aktu prawnego, przy wszystkich zastrzeżeniach wobec takiego dokumentu, bardzo ułatwi dostęp do informacji o obowiązującym prawie.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny



Rządowe Centrum Legislacji

15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa

Rozdział XIII

Skorowidz kiedyś
co kilka lat,
teraz codziennie



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Jednym z obowiązków rządowego organu odpowiedzialnego za ogłaszanie aktów prawnych jest tworzenie i publikowanie skorowidza obowiązujących przepisów. Dawniej taki zbiór był grubą księgą, która ukazywała się raz na kilka lat. Obecnie jest to na bieżąco uzupełniany zbiór w internecie. Jednak bez względu na upływ czasu cel takiego wydawnictwa się nie zmienił – obywatel ma mieć możliwość sprawdzenia, jakie akty obowiązują, i wyszukania potrzebnych przepisów.

– Skorowidz obowiązujących aktów prawnych jest wykazem wszystkich aktów normatywnych, które w tej chwili są w mocy – mówi Jarosław Deminet, dyrektor Departamentu Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych. On jest codziennie uaktualniany. Jeśli w Dzienniku Ustaw ukazuje się nowa ustawa czy nowe rozporządzenie, to one trafiają od razu do skorowidza. Gdy ogłaszany jest tekst jednolity ustawy, to ze skorowidza usuwana jest oryginalna ustawa oraz wszystkie akty, które ją nowelizowały. Jeżeli jest uchylane jakieś rozporządzenie czy jakiś akt prawny wygasa, to one również są usuwane.

Codziennie nowe informacje

Miejscem, w którym wykonuje się tę pracę, jest Departament Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych. Beata Jaszczyk, redaktor prawny, opowiada, że jest to stały element jej pracy nad przepisami przygotowywanymi do ogłoszenia. Codziennie czyta ona pod tym kątem przygotowywane do publikacji akty prawne, nanosi w prowadzonym zbiorze odpowiednie adnotacje i wprowadza potrzebne zmiany w skorowidzu – dodaje nowe pozycje i usuwa te, których już nie powinno w nim być. I jest to robione szybko. Jak mówi dyrektor Deminet, stan prawny skorowidza jest aktualny na poprzedni dzień, a w najgorszym przypadku – na dwa dni wstecz. – Ale zwykle jest tak, że już następnego dnia uwzględnia on wszystkie akty prawne, które poprzedniego dnia zostały ogłoszone – mówi. – Nowe dane do skorowidza wprowadzamy każdego dnia po zamknięciu listy aktów prawnych skierowanych do ogłoszenia. Jednak ze względów technicznych one dopiero w nocy wchodzą do skorowidza i następnego dnia rano już są dostępne – dodaje Beata Jaszczyk.

Jeśli jakaś ustawa, co często się zdarza, wprowadza również zmiany w innych ustawach, to także ta informacja jest w skorowidzu zamieszczana. – Do każdego aktu prawnego podpisane są nowelizacje. Oznacza to, że w skorowidzu po ustawie głównej wymienione są wszystkie akty ją nowelizujące, z podaniem artykułu i pozycji Dziennika Ustaw, pod którą zostały



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

ogłoszone. Jeśli wejście w życie jakiegoś przepisu jest odsumiute w czasie, to pojawia się informacja, od kiedy on będzie obowiązywał. Ale gdy ten przepis wchodzi w życie, to ta informacja znika – mówi Beata Jaszczczyk.

Wszystkie zmiany, które mają być uwzględnione w skorowidzu, wprowadzane są tam w formie elektronicznej i dalej odpowiednio przetwarzane. Ale w departamencie tworzona jest dodatkowo wersja papierowa, czyli wydruk, na którym nanoszone są zmiany. – Żeby wszystko było odnotowane na wypadek, gdyby coś się stało w internecie; żeby był tekst potwierdzający, jaki jest stan prawny w danym dniu – mówi Beata Jaszczczyk. I dodaje, że ta praktyka nie jest usankcjonowana prawnie, ale taki jest zwyczaj. – Jeszcze w czasach przedwojennych tak robiono i kolejni redaktorzy Dziennika Ustaw podtrzymują tę tradycję. Przedwojenne dzienniki też są tak opisane, z nowelizacjami, z aktami wykonawczymi – stwierdza Beata Jaszczczyk. Każdy taki papierowy egzemplarz z ręcznymi adnotacjami jest przechowywany w RCL. Wszystkie te zmiany są w elektronicznym skorowidzu, a papierowa wersja leży na wszelki wypadek.



Wydruk strony Dziennika Ustaw z uwagami Beaty Jaszczczyk, redaktora prawnego w RCL

Jeszcze ręcznie, będzie automatycznie

Obecnie zmiany wprowadza się do skorowidza ręcznie, co oznacza, że Beata Jaszczczyk lub inny pracownik RCL musi je tam wpisać. Ale Krzysztof Madej, wicedyrektor Departamentu Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych, zapowiada, że w niedługim czasie proces ten zostanie unowocześniony. – Pracujemy nad rozwiązaniem, dzięki któremu zmiany



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

w ogłaszanych aktach prawnych będą automatycznie odnotowywane w skorowidzu – mówi. I dodaje, że chodzi o to, by takie informacje były pobierane w jak największym stopniu wprost z plików wprowadzanych w związku z ogłaszaniem aktu normatywnego. Na tym etapie też zapadałyby decyzje o łączeniu określonych przepisów z hasłami, jeśli sam program by sobie z tym nie poradził. – W niektórych przypadkach zapewne potrzebna będzie ręczna weryfikacja, lecz zakładamy, że i tak byłby to dosyć szybki proces przenoszenia informacji z Dziennika Ustaw do skorowidza – mówi wicedyrektor Madej. Kierowany przez niego zespół pracuje nad tym, by wprowadzenie na wcześniejszych etapach prac legislacyjnych do tekstu pewnych informacji umożliwiło potem automatyczne zaszeregowanie aktu prawnego do właściwych miejsc w skorowidzu. Jak zaznacza Krzysztof Madej, jest w tym projekcie sporo merytorycznych i technicznych problemów do rozwiązania, by zapanować nad wszystkimi powiązaniem pomiędzy różnymi aktami prawnymi, by śledzić ich wzajemne oddziaływanie, nie tylko relacje formalne, typu nowelizacja czy delegacja, lecz także tematyczne. Równie ważne jest zbudowanie systemu powiązań pomiędzy przepisami a związanymi z nimi rejestrami, których w społeczeństwie informacyjnym jest coraz więcej.

Decyzja o umieszczeniu aktu prawnego w odpowiedniej części katalogu zapada na podstawie obowiązującego podziału na dziedziny prawa. Problemy pojawiają się wówczas, gdy jakaś ustawa lub rozporządzenie regulują coś także w innej dziedzinie, poza „swoją” materią. A jeszcze większe, gdy w akcie prawnym nie jest to wprost napisane, a może dotyczyć innej sfery. Dzisiaj o dodatkowym umieszczeniu informacji o tym w innym dziale skorowidza decyduje osoba wpisująca do niego akt prawny.

Ukazuje się od 1928 roku

Obecny skorowidz obowiązujących aktów prawnych jest elektroniczną wersją i kontynuacją skorowidza, który we współczesnej historii Polski ukazał się kilka razy w wersji papierowej. Był jeszcze wydawany roczny skorowidz, ale on miał inny charakter – był to roczny przegląd wydanych aktów prawnych, niezależnie od tego, czy one obowiązywały, czy nie. Natomiast co jakiś czas był wydawany taki skorowidz porządkujący, który zawierał wykaz przepisów obowiązujących w danym momencie.

Historię tej serii publikacji opowiada Jarosław Deminet. – W czasach drugiej Rzeczypospolitej, w latach 1928–1930, wydano kilkutomowy zbiór obowiązujących przepisów pod tytułem „Ustawodawstwo polskie z lat 1917–1928, zawarte w Dzienniku urzędowym Departamentu



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



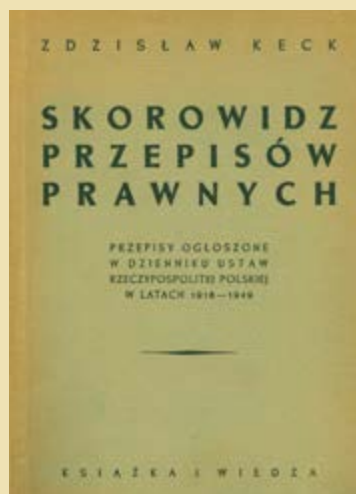
Poprzedni



Następny

sprawiedliwości T.R.S., Dzienniku urzędowym K.P. Ministerstwa sprawiedliwości, Dzienniku praw Królestwa Polskiego, Dzienniku praw Państwa polskiego i Dzienniku ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, w brzmieniu, uwzględniającem zmiany, wprowadzone do dnia 1 stycznia 1929 r.". Potem uznano, że tworzenie takich kolejnych pełnych zbiorów byłoby zbyt pracochłonne i publikowano już tylko skorowidze. I dodaje, powołując się na dr. Grzegorza Wierczyńskiego, który jest znawcą tej tematyki, że po wojnie ta publikacja miała ciekawe znaczenie, ponieważ był to wykaz aktów prawnych, które nowa władza uznała za godne obowiązywania. – Niektóre przepisy z tego skorowidza po prostu wypadły. W latach 40. wydany został taki skorowidz i niektórych aktów prawnych w nim nie było. One nie zostały formalnie uchylone, tylko uznano, że w istniejącej rzeczywistości straciły swój sens – opowiada dyrektor Deminet. Tak stało się na przykład z ustawą o utworzeniu Muzeum Marszałka Józefa Piłsudskiego w Sulejówku. Była ustawa, która nigdy nie została uchylona, lecz w skorowidzu się nie znalazła.

Później skorowidz był wydawany co kilka lat, a przez wiele lat redaktorem kolejnych edycji był Antoni Kornaś, wieloletni dyrektor redakcji Dziennika Ustaw, dziś już na emeryturze, postać wciąż ciepło wspominana w RCL. Ostatnie wydanie ukazało się w 2010 roku, przygotowane przez Beatę Jaszczyk. To był ostatni skorowidz papierowy, którego egzemplarz jest w RCL pieczołowicie przechowywany, bo więcej takich nie będzie. Zastąpił go skorowidz elektroniczny, wydawany nie raz na kilka lat, lecz aktualizowany codziennie.



Skorowidz aktów prawnych z 1949 roku



Ostatni papierowy skorowidz aktów prawnych

To samo, tylko szybciej i częściej

Przejsie z wersji papierowej na internetową nastąpiło płynnie w momencie, gdy Dziennik Ustaw i Monitor Polski zaczęły być wydawane w formie elektronicznej – wspomina Krzysztof Madej. I dodaje, że przeniesienie skorowidza na stronę internetową było konsekwencją tej decyzji. Jak



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

mówi, skrowidz obowiązujących aktów prawnych jest uszeregowaniem ogłoszonych aktów w pewne grupy tematyczne. Hasła, którym przepisy są przyporządkowane, zostały opracowane wiele lat temu, jeszcze na potrzeby papierowego skrowidza. To są uniwersalne hasła opisujące główne działy prawa, które bez problemu znalazły zastosowanie w wersji elektronicznej. Kiedyś obywatel szukający na przykład przepisów prawa autorskiego musiał mieć tę książkę i w niej szukać odpowiedniego rozdziału, w którym były wymienione przepisy regulujące tę dziedzinę. Teraz wchodzi na stronę internetową, wpisuje do wyszukiwarki słowo „prawo autorskie” i na ekranie pojawia mu się taka sama lista. – Walorem skrowidza jest to, że jeśli ktoś znajdzie potrzebną mu ustawę, to w jednym miejscu ma także informacje o wszystkich jej nowelizacjach – komentuje dyrektor Madej.

Jak mówi, użytkownik skrowidza, szukając hasła, porusza się po „strukturze drzewa”. Wybiera literę alfabetu, na którą zaczyna się poszukiwana tematyka, potem odnajduje właściwe hasło, a gdy w nie kliknie, pojawia się lista dzienników, w których są przepisy odnoszące się do danego zagadnienia, ze wskazaniem, gdzie są nowelizacje ustawy i gdzie są rozporządzenia wykonawcze. – Niektóre hasła, na przykład „ubezpieczenia społeczne” i „fundusze emerytalne”, są ze sobą powiązane na zasadzie „zobacz również”, co pozwala na łatwiejsze poruszanie się między nimi – mówi Krzysztof Madej. I dodaje, że gdy zacznie działać zapowiadana przez niego unowocześniona forma skrowidza, tych powiązań będzie jeszcze więcej, dzięki czemu proces wyszukiwania potrzebnych przepisów stanie się jeszcze prostszy.



Powiększ



Pomniejsz



Spis treści



Przejdź do...



Drukuj



Zamknij



Poprzedni



Następny

Z dniem 1 stycznia 2000 r. utworzone zostało Rządowe Centrum Legislacji. Z okazji 15-lecia istnienia RCL przekazujemy w Państwa ręce to wydawnictwo, prezentujące naszą historię, codzienność oraz wyzwania na przyszłość.

Każda organizacja to przede wszystkim ludzie, którzy ją tworzą. Prezentujemy więc wywiady z pomysłodawcami oraz twórcami Rządowego Centrum Legislacji, ale także informacje o osobach, które odpowiadały i odpowiadają za poszczególne dziedziny aktywności RCL.

Chcemy również opowiedzieć o tym, jak wygląda nasza codzienna praca. Obrazują to teksty ukazujące przebieg procesu opiniowania i tworzenia aktów prawnych – szczególne znaczenie mają dla nas projekty ustaw powstające w RCL na podstawie przyjętych przez rząd założeń, a także projekty wykonujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawiamy wynikający z wysiłków RCL rozwój systemów informatycznych wspomagających proces legislacyjny i informujących o jego przebiegu, a następnie udostępniających treść prawa ogłoszonego. Zwracamy uwagę na rolę zmiany systemu przygotowywania i publikowania jednolitych tekstów aktów prawnych. Prezentujemy także stworzony przez RCL system szkoleń przeznaczonych dla legislatorów.

Największą wartością tych tekstów jest w naszym przekonaniu to, że są one ukazane z perspektywy pracowników Rządowego Centrum Legislacji. To właśnie oni są siłą sprawczą i fundamentem pozytywnych zmian, jakie dokonały się na przestrzeni ostatnich lat.

Rządowe Centrum Legislacji
Warszawa, styczeń 2015 r.

Trudno przecenić rolę Rządowego Centrum Legislacji, która znacznie wykracza poza określony przepisami udział w kolejnych etapach rządowej procedury legislacyjnej. RCL jest dla Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a przede wszystkim dla samego premiera bezpośrednim wsparciem przy podejmowaniu wielu ważnych decyzji dotyczących przygotowania zmian w systemie prawnym. Niejednokrotnie premierzy właśnie RCL zlecali przygotowanie projektów ustaw, wiedząc, że praca ta będzie wykonana szybko i profesjonalnie. Życzę RCL i jego Pracownikom wielu kolejnych lat w dobrej służbie dla Polski.

Jacek Cichocki
Minister – Członek Rady Ministrów
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów



Departament Prawa Administracyjnego i Gospodarczego

Dyrektor: Monika Salamończyk

Wicedyrektor: Cezary Jarosiński

Departament Prawa Społecznego i Infrastruktury

Dyrektor: Agnieszka Juszczak

Wicedyrektor: Danuta Wnorowska

Departament Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego

Dyrektor: Mariusz Lachowski

Wicedyrektor: Dariusz Ziółkowski (do 09.2008 r.)



Biuro Prawne

Dyrektor: Wacław Markowicz
Piotr Gryśka (od 06.2008 r.)

Biuro Finansów

Dyrektor: Ewa Lipińska

Biuro Administracyjne

Marian Michałak

Departament Prawa Administracyjnego

Dyrektor: Monika Salamończyk
Stanisław Małecki (od 03.2009 r.)

Wicedyrektor: Cezary Jarosiński

Departament Prawa Gospodarczego

Dyrektor: Monika Salamończyk

Wicedyrektor: Robert Brochocki

Departament Prawa Społecznego

Dyrektor: Włodzimierz Zajac

Wicedyrektor: Danuta Wnorowska (do 05.2009 r.)
Piotr Magda (od 04.2009 r.)

Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury

Dyrektor: Agnieszka Juszczak

Wicedyrektor: Ewa Kossakowska



Departament Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego

Dyrektor: Mariusz Lachowski
Jarosław Deminet (od 09.2010 r.)

Wicedyrektor: Grzegorz Paczowski (od 07.2010 r.)

Departament Prawny i Orzecznictwa

Dyrektor: Piotr Gryśka
Barbara Trojanowska-Wysocka (od 11.2009 r.)

Biuro Finansowe

Dyrektor: Ewa Lipińska

Wicedyrektor: Jolanta Wenus (od 12.2011 r.)

Biuro Administracyjne

Dyrektor: Marian Michałak
Monika Boniecka (11.2011 r.)
Marek Mossakowski (od 12.2011 r.)

Wicedyrektor: Tomasz Raszczycki
Marek Lipniowiecki (od 10.2011 r.)

Departament Prawa Administracyjnego i Gospodarczego

Dyrektor: Monika Salamończyk

Wicedyrektor: Cezary Jarosiński

Departament Prawa Społecznego i Infrastruktury

Dyrektor: Agnieszka Juszczak

Wicedyrektor: Danuta Wnorowska

Departament Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego

Dyrektor: Mariusz Lachowski

Wicedyrektor: Dariusz Ziółkowski (do 09.2008 r.)



Biuro Prawne

Dyrektor: Wacław Markowicz
Piotr Gryśka (od 06.2008 r.)

Biuro Finansów

Dyrektor: Ewa Lipińska

Biuro Administracyjne

Marian Michalak

Departament Prawa Administracyjnego

Dyrektor: Monika Salamończyk
Stanisław Małecki (od 03.2009 r.)

Wicedyrektor: Cezary Jarosiński

Departament Prawa Gospodarczego

Dyrektor: Monika Salamończyk

Wicedyrektor: Robert Brochocki

Departament Prawa Społecznego

Dyrektor: Włodzimierz Zając

Wicedyrektor: Danuta Wnorowska (do 05.2009 r.)
Piotr Magda (od 04.2009 r.)

Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury

Dyrektor: Agnieszka Juszczak

Wicedyrektor: Ewa Kossakowska



Departament Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego

Dyrektor: Mariusz Lachowski
Jarosław Deminet (od 09.2010 r.)

Wicedyrektor: Grzegorz Paczowski (od 07.2010 r.)

Departament Prawny i Orzecznictwa

Dyrektor: Piotr Gryśka
Barbara Trojanowska-Wysocka (od 11.2009 r.)

Biuro Finansowe

Dyrektor: Ewa Lipińska

Wicedyrektor: Jolanta Wenus (od 12.2011 r.)

Biuro Administracyjne

Dyrektor: Marian Michalak
Monika Boniecka (11.2011 r.)
Marek Mossakowski (od 12.2011 r.)

Wicedyrektor: Tomasz Raszczepek
Marek Lipniowiecki (od 10.2011 r.)

Departament Prawa Administracyjnego

Dyrektor: Stanisław Małecki

Wicedyrektor: Cezary Jarosiński

Departament Prawa Gospodarczego

Dyrektor: Monika Salamonićzyk

Wicedyrektor: Robert Brochocki (do 12.2014 r.)
Anna Mróz (od 12.2014 r.)

Departament Prawa Społecznego

Dyrektor: Włodzimierz Zając

Wicedyrektor: Piotr Magda

Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury

Dyrektor: Agnieszka Juszczak

Wicedyrektor: Ewa Kossakowska



Departament Dzienników Urzędowych i Systemów Informacyjnych

Dyrektor: Jarosław Deminet

Wicedyrektor: Grzegorz Paczowski (do 06.2014 r.)
Krzysztof Madej (od 02.2014 r.)
Marek Głuch (od 07.2014 r.)

Departament Prawny i Orzecznictwa

Dyrektor: Barbara Trojanowska-Wysocka

Wicedyrektor: Joanna Knapieńska

Biuro Administracyjne

Dyrektor: Marek Mossakowski

Wicedyrektor: Tomasz Raszczepkin
Marek Lipniowiecki (do 10.2014 r.)

Biuro Finansowe

Dyrektor: Ewa Lipieńska

Wicedyrektor: Jolanta Wenus

Departament Legislacyjny

Dyrektor: Agnieszka Juszczak (od 03.2004 r.)

Wicedyrektor: Ewa Gościcka (do 01.2003 r.)
Agnieszka Juszczak (do 03.2004 r.)
Danuta Wnorowska (od 01.2003 r.)

Departament Prawa Gospodarczego i Finansowego

Dyrektor: Magdalena Haft-Szatyńska

Wicedyrektor: Grażyna Kowalska

Departament Prawa Administracyjnego

Dyrektor: Jacek Krawczyk



Redakcja Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”

Dyrektor: Mariusz Lachowski

Wicedyrektor: Antoni Kornaś

Biuro Prawne

Dyrektor: Józef Siemiątkowski

Biuro Organizacyjno-Finansowe

Dyrektor: Tadeusz Milewski

Wicedyrektor: Marian Michalak

Departament Legislacyjny

Dyrektor: Agnieszka Juszczak

Wicedyrektor: Danuta Wnorowska

Departament Prawa Gospodarczego i Finansowego

Dyrektor: Magdalena Haft-Szatyńska
Monika Salamończyk (od 09.2005 r.)

Wicedyrektor: Grażyna Kowalska
Monika Salamończyk (od 02.2005 r.)



Redakcja Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”

Dyrektor: Mariusz Lachowski

Wicedyrektor: Antoni Kornaś (do 12.2004 r.)
Dariusz Ziółkowski (od 02.2005 r.)

Biuro Prawne

Dyrektor: Józef Siemiątkowski

Biuro Administracyjne

Dyrektor: Tadeusz Milewski

Wicedyrektor: Marian Michalak

Departament Prawa Administracyjnego

Dyrektor: Jacek Krawczyk

Departament Legislacyjny

Dyrektor: Agnieszka Juszczak

Wicedyrektor: Danuta Wnorowska

Departament Prawa Administracyjnego i Gospodarczego

Dyrektor: Jacek Krawczyk
Monika Salamończyk (od 01.2008 r.)

Wicedyrektor:
Magdalena Haft-Szatyńska (02.2006-08.2006 r.)
Monika Salamończyk (do 01.2008 r.)
Cezary Jarosiński (od 10.2006 r.)



Redakcja Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”

Dyrektor: Mariusz Lachowski

Wicedyrektor: Dariusz Ziółkowski

Biuro Prawno-Organizacyjne

Dyrektor: Wacław Markowicz

Biuro Kadr i Finansów

Dyrektor: Ewa Lipińska

Deklaracja

**współpracy w stosowaniu zestawu stylów tekstowych i przesyłania dokumentów
w formie dokumentu elektronicznego**

z dnia 29.07.....2014 r.

Szef Kancelarii Sejmu

Szef Kancelarii Senatu

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Prezes Rządowego Centrum Legislacji,

zwanymi dalej „Stronami”.

Strony zgodnie stwierdzają potrzebę stosowania uzgodnionego zestawu opcji formatowania tekstów definiujących jednostki redakcyjne aktów normatywnych i innych aktów prawnych, zwanego dalej „Zestawem Stylów”, dotyczącego projektów ustaw, uchwalonych ustaw, uchwał i wydanych obwieszczeń Marszałka Sejmu w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy, potrzebę współdziałania przy jego utrzymaniu i zmianach oraz potrzebę przesyłania tych dokumentów w formie dokumentu elektronicznego.

§ 1.

Strony zobowiązują się do stosowania Zestawu Stylów, wynikającego z szablonu udostępnionego na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

§ 2.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zobowiązuje się do przesyłania do Kancelarii Sejmu projektów ustaw przedkładanych Sejmowi, w formie dokumentu elektronicznego z zastosowaniem Zestawu Stylów.

§ 3.

Kancelaria Sejmu zobowiązuje się do:

- 1) stosowania Zestawu Stylów w pracach nad projektami ustaw w trakcie procesu legislacyjnego w Sejmie;
- 2) przesyłania do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kancelarii Senatu uchwalonych ustaw, w formie dokumentu elektronicznego z zastosowaniem Zestawu Stylów;
- 3) przesyłania do Rządowego Centrum Legislacji, kierowanych w celu ogłoszenia w dziennikach urzędowych, aktów prawnych, w formie dokumentu elektronicznego z zastosowaniem Zestawu Stylów.

4. Zespół podejmuje rozstrzygnięcia w sprawach, o których mowa w ust. 3, jednomyślnie.
5. Nowa wersja Zestawu Stylów udostępniana jest niezwłocznie na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

§ 8.

1. Strony wyznaczają przedstawicieli wchodzących w skład Zespołu w terminie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej deklaracji.
2. Rządowe Centrum Legislacji i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów mogą uzgodnić wspólnych przedstawicieli.

§ 9.

1. Przepis § 3 pkt 1 ma zastosowanie do projektów ustaw wniesionych do Sejmu po dniu wejścia w życie niniejszej deklaracji.
2. Przepisy § 3 pkt 2 i 3 mają zastosowanie do ustaw uchwalonych w wyniku rozpatrzenia projektów ustaw wniesionych do Sejmu po dniu wejścia w życie niniejszej deklaracji.

§ 10.

Deklaracja wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia podpisania przez Strony.

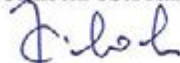
Pan Lech Czapla Szef Kancelarii Sejmu



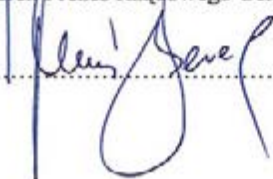
Pani Ewa Polkowska Szef Kancelarii Senatu



Pan Jacek Cichocki Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów



Pan Maciej Berek Prezes Rządowego Centrum Legislacji





RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
WICEPREZES
Piotr Gryśka

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2014 r.

RCL.DPŚiL.50-36/14
Dot. DTD-I-020-206-MS/2014

Pani
Elżbieta Bieńkowska
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Infrastruktury i Rozwoju

Wanowne Pani Premier,

W załączeniu uprzejmie przekazuję opracowany, zgodnie z § 115 ust. 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979) projekt *ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw*.

Jednocześnie Rządowe Centrum Legislacji wskazuje na potrzebę przedstawienia wyników analizy wpływu projektu ustawy w szczególności na budżety jednostek samorządu terytorialnego ze wskazaniem źródła finansowania zadań nałożonych na te jednostki w Ocenie Skutków Regulacji, którą należy dołączyć do projektu ustawy wraz z częścią uzasadnienia, zgodnie z § 116 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

*Z poważaniem,
Piotr Gryśka*

DZIENNIK USTAW



RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.

16 sierpnia 1919.

dobre praktyki legislacyjne

www.rcl.gov.pl

www.dziennikiurzedowe.gov.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

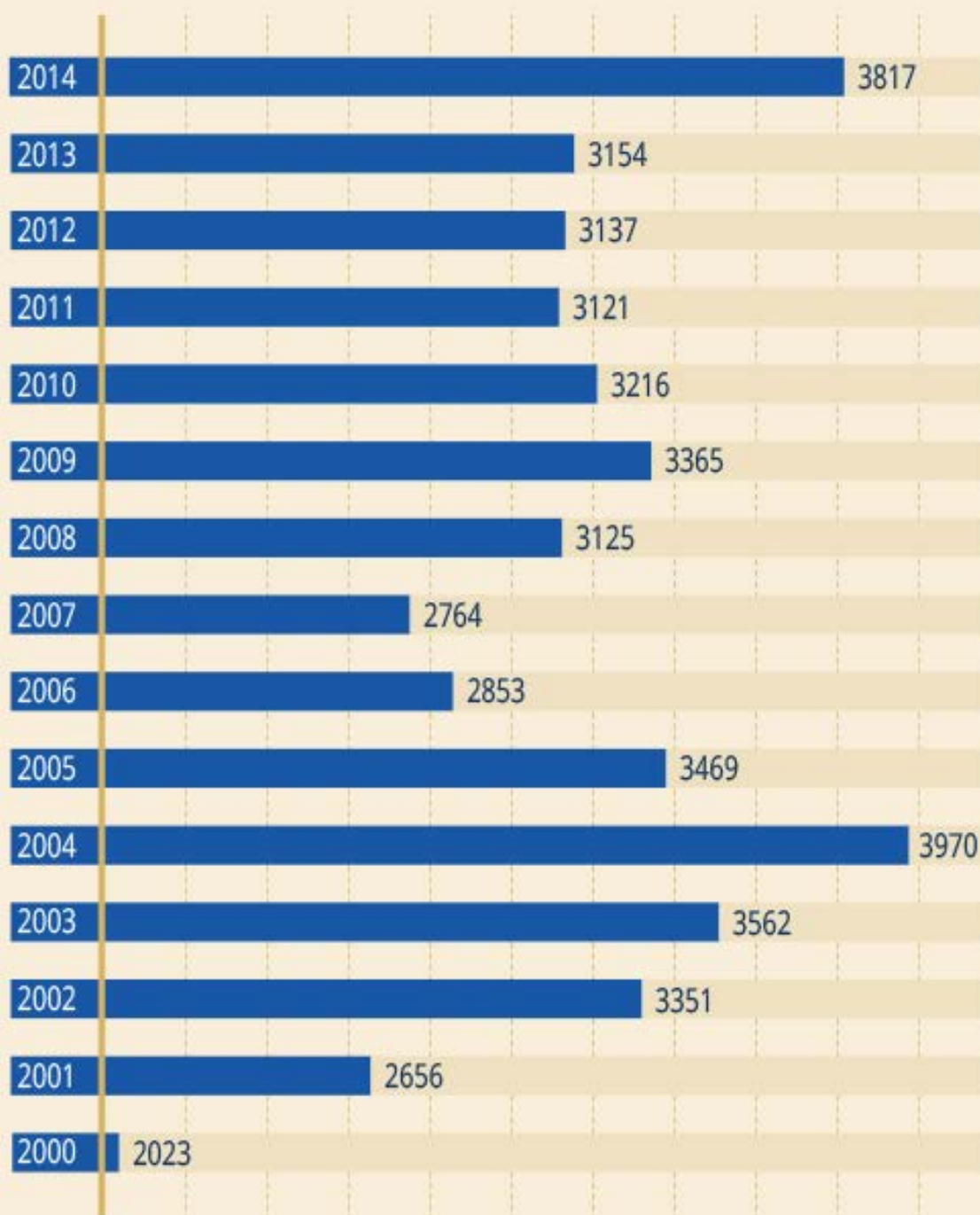


UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Liczba aktów prawnych będących przedmiotem prac RCL



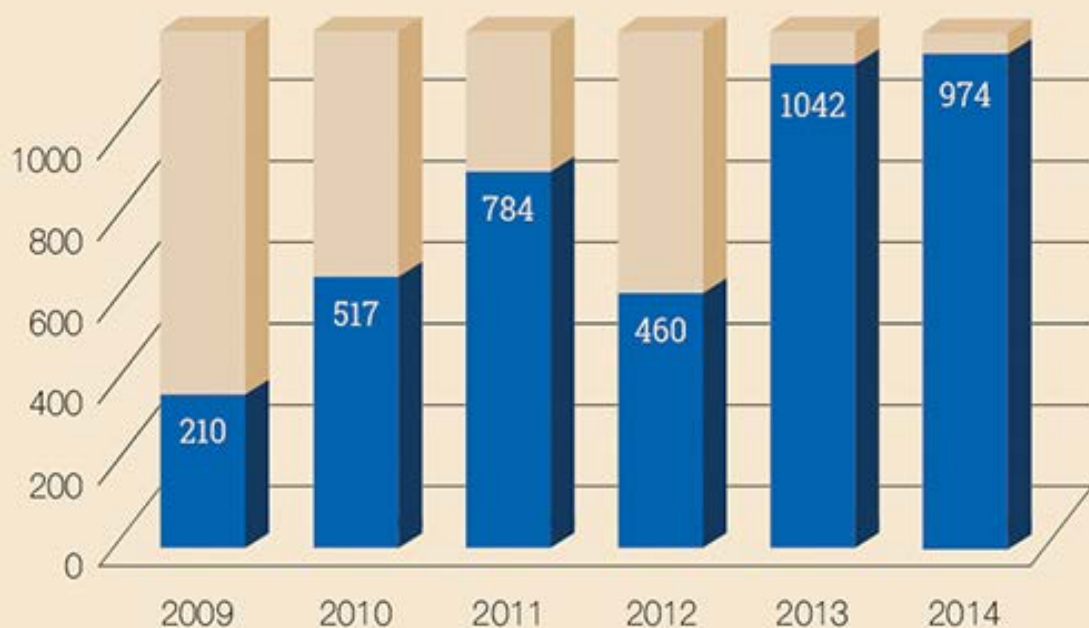
Liczba ogłoszonych pozycji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego



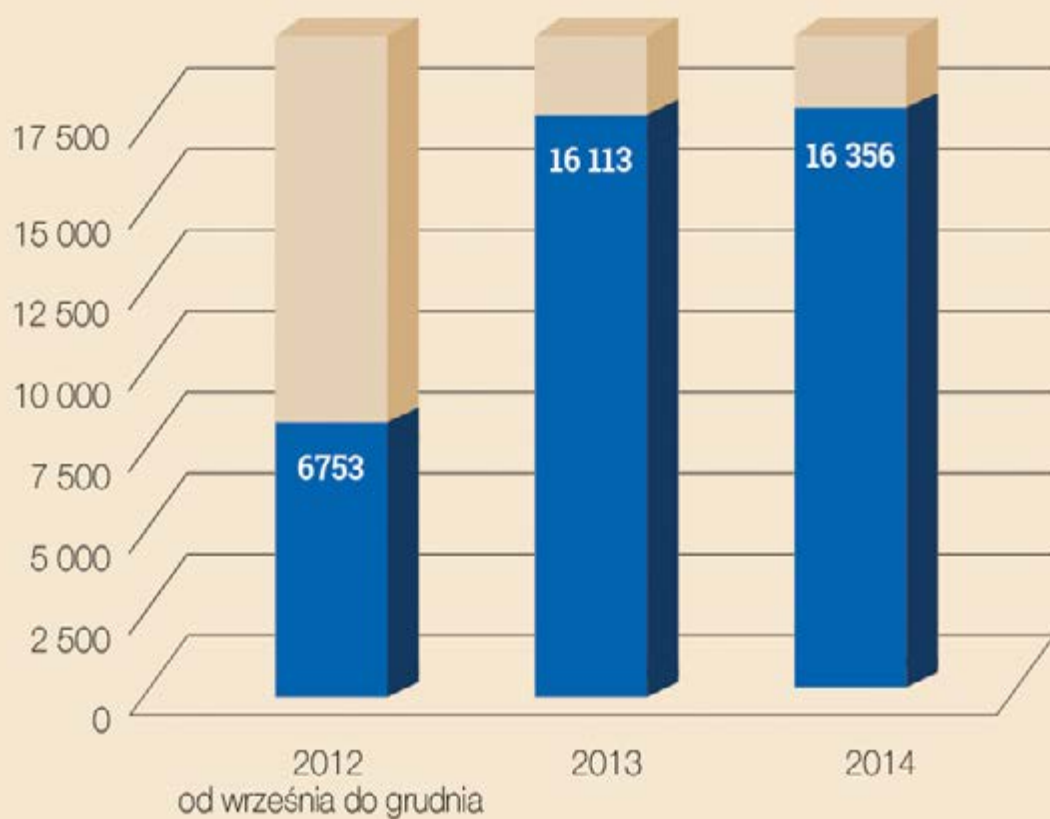
Liczba ogłoszonych tekstów jednolitych ustaw i rozporządzeń



Liczba uczestników szkoleń w zakresie legislacji



Liczba wejść na stronę POKL



Warszawa, dnia 7 października 2009 r.

RM 10-124-09



Pan Bronisław KOMOROWSKI
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów.

Z poważaniem



KANCELARIA PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Krzysztof Hubert Łaskiewicz
Sekretarz Stanu

Warszawa, dnia 22.12. 2014 r.

BPU. 100-170 14

Pan
Jacek Cichocki
Szef Kancelarii
Prezesa Rady Ministrów

Szanowny Panie Prezesa

Przesyłam postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej:

- ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych

z uprzejmą prośbą o jej publikację.

z pozdrowieniami



Załączniki:

1. Postanowienie Prezydenta RP
2. Tekst ustawy + płyta CD

Sekretariat Prezesa Rady Ministrów
JK560-390/221214
541-654/14

Przedstawiam do wzy

*Sprawdzistam
12.01.2012 r.*

B. Jaszczyk



DYREKTOR
Biura Prasowego
Ministerstwa
Środowiska

Jarosław Demin
Jarosław Demin

17.01.2012



GKIE

OBWIESZCZENIE
MARSZAŁKA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
z dnia 10 stycznia 2012 r.

w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo wodne

1. Na podstawie art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 i Nr 232, poz. 1378) ogłasza się w załączniku do niniejszego obwieszczenia jednolity tekst ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych:

- 1) ustawą z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne (Dz. U. Nr 267, poz. 2255),
- 2) ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 125),
- 3) ustawą z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427),
- 4) ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493),
- 5) ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 88, poz. 587),
- 6) ustawą z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033),
- 7) ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 176, poz. 1238),
- 8) ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 181, poz. 1286),
- 9) wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2007 r. sygn. akt K 36/06 (Dz. U. Nr 231, poz. 1704),
- 10) ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227),
- 11) ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505),
- 12) ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323),
- 13) ustawą z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664),
- 14) ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne (Dz. U. Nr 44, poz. 253),
- 15) ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 620),





DZIENNIK USTAW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 5 sierpnia 1997 r.

Nr 90

TREŚĆ:
Poz.:

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

1201842120

USTAWA

557 — z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny wykonawczy 2797

266. 160/1683/97 (259)
83/931/99 (1.1)

60/101/100 (4.2, 129-2)

120/120100 (1.3, 83.3, 84.5, 249.3, 4, 254.2)

98/1071101 (116)

141/1194/01 (13.0.4)

74/676/02 (10.3, 253.1.2)

200/1679/02 (123.1)

141/1061103 (125.27, 29, 29a, b, 30, 127, 128, 150.1, 191, 192.1, 195a, 205)

412/120103

179/173103 (233, 232)

93/889104 (11.1, 120.1.1.2)

CZĘŚĆ OGÓLNA

Rozdział I

Zakres obowiązywania

Art. 1. § 1. Wykonywanie orzeczeń w postępowaniu karnym, karnym skarbowym i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności odbywa się według przepisów niniejszego kodeksu, chyba że ustawa stanowi inaczej.

§ 2. W postępowaniu wykonawczym w kwestiach nie uregulowanych w niniejszym kodeksie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Rozdział II

Organy postępowania wykonawczego

Art. 2. Organami wykonującymi orzeczenia są:

- 1) sąd pierwszej instancji,
- 2) sąd penitencyjny,
- 3) prezes sądu lub upoważniony sędzia,
- 4) sędzia penitencyjny,
- 5) dyrektor zakładu karnego, aresztu śledczego, a także dyrektor okręgowy i Dyrektor Generalny Służby Więziennej albo osoba kierująca innym zakładem przewidzianym w przepisach prawa karnego wykonawczego oraz komisja penitencyjna,

151/1686/01

121/121/100 121/103/102

557 249/2426 109

USTAWA

z dnia 6 czerwca 1997 r.

Kodeks karny wykonawczy.

6) sądowy kurator zawodowy,

7) sądowy lub administracyjny organ egzekucyjny,

8) urząd skarbowy,

9) odpowiedni terenowy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego,

10) inny organ uprawniony przez ustawę do wykonywania orzeczeń.

Art. 3. § 1. Sąd, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji, jest właściwy również w postępowaniu dotyczącym wykonania tego orzeczenia, chyba że ustawa stanowi inaczej.

§ 2. W sprawach zastrzeżonych w niniejszym kodeksie dla sądu penitencyjnego właściwy jest ten sąd penitencyjny, w którego okręgu przebywa skazany, chyba że ustawa stanowi inaczej. Sądem penitencyjnym jest sąd wojewódzki.

§ 3. W stosunku do osób skazanych przez sąd wojewódzki, w sprawach określonych w § 2, orzeka wojskowy sąd garnizonowy.

§ 4. W sprawach o wykroczenia sąd rejonowy jest właściwy do wykonywania orzeczeń wydanych przez sąd oraz rozstrzygnięć wydanych przez kolegium do spraw wykroczeń.

§ 5. W sprawach o wykroczenia orzekanie dotyczące wykonania rozstrzygnięć kolegium do spraw wykroczeń należy do sądu rejonowego, w którego okręgu rozstrzygnięcie jest albo ma być wykonywane,



SKOROWIDZ OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH 1918–2010



Warszawa 2010

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
SEKRETARZ KOMITETU SPOŁECZNEGO
RADY MINISTRÓW

Kazimierz Barczyk
SKB-1-2/98

RL-032-7-98(1)

Warszawa, 1998-03-13

Panie i Panowie Ministrowie

Szanowni Państwo

Przedkładam w załączeniu projekt założeń powołania Centrum Legislacyjnego Rządu z prośbą o zgłaszanie uwag, w miarę możliwości do 25.03.1998 r.

Informuję jednocześnie, że z uwzględnieniem zgłoszonych uwag, w ramach Komitetu Społecznego Rady Ministrów przedłożę w kwietniu br. projekty stosownych regulacji prawnych. Wraz z dokonaniem zmian budżetowych Centrum Legislacyjne Rządu będzie mogło rozpocząć działalność od połowy br.

Kazimierz Barczyk

RL. 12/98

Przeciętne zatrudnienie pracowników w RCL





Rządowy proces legislacyjny

– opis procedur



KAPITAŁ LUDZKI
CZŁOWIEK – NAJLEPSZA PRACOTNICA



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Rządowy proces legislacyjny

– wybór przepisów



Sala im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
w której zwykle odbywają się posiedzenia Rady Ministrów



KAPITAŁ LUDZKI
CZŁOWIEK – NAJLEPSZA PRZEMOŃ



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
WICEPREZES
Piotr Gryśka

Warszawa, dnia 16 października 2014 r.

RCL.DPŚII-58-11/14
RRoz-kz-0220-1/14 (459-3594)

Pani
Zofia Szalczyk
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi

W związku z przyjęciem przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 14 października 2014 r. *Założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* oraz mając na uwadze postanowienie § 112 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979), Rządowe Centrum Legislacji uprzejmie prosi o wskazanie komórki organizacyjnej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi właściwej do współpracy nad opracowaniem ww. projektu ustawy. Jednocześnie Rządowe Centrum Legislacji uprzejmie informuje, że ze strony Rządowego Centrum Legislacji komórką organizacyjną właściwą do współpracy nad opracowaniem projektu ustawy jest Departament Prawa Środowiska i Infrastruktury.

Piotr Gryśka

Sprawę prowadzi:
Małgorzata Wróblewska

Wp. 11.10.14.

40/2P
Z D Z I S Ł A W K E C K

**SKOROWIDZ
PRZEPISÓW
PRAWNYCH**

PRZEPISY OGŁOSZONE
W DZIENNIKU USTAW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W LATACH 1918—1949

K S I A Ż K A i W I E D Z A

KSRM-22-12-98

NOTATKA
dla Przewodniczącego Komitetu Społecznego Rady Ministrów
Pana Janusza Tomaszewskiego

Temat:	Informacja na temat stanu prac nad powołaniem Centrum Legislacyjnego Rządu wraz z opinią Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów
Przedstawiają:	Sekretarz Komitetu Społecznego RM Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów

Założenia powołania Centrum Legislacyjnego Rządu przedstawione zostały w marcu br. przez Sekretarza Komitetu Społecznego Rady Ministrów.

Centrum - podległe Prezesowi Rady Ministrów - ma być wyodrębnioną organizacyjnie jednostką powołaną do opracowywania projektów aktów prawnych.

Powołanie Centrum Legislacyjnego Rządu, jako mocnego merytorycznie centralnego ośrodka legislacyjnego usytuowanego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, **zaleciła Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów** w opinii z dnia 12.05. 1998

- Informację przedstawia Sekretarz Komitetu Społecznego Rady Ministrów

- Opinię Rady Legislacyjnej przedstawia Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów Profesor Andrzej Zoll

PROJEKT STANOWISKA KSRM

KOMITET SPOŁECZNY RADY MINISTRÓW

- po zapoznaniu się z informacją Sekretarza Komitetu i opinią Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, udziela akceptacji i poparcia dla prac nad powołaniem Centrum Legislacyjnego Rządu w oparciu o założenia z dnia 13.03.1998 oraz przy uwzględnieniu zgłoszonych uwag



PREZES RADY MINISTRÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Jerzy Buzek

Warszawa, dnia 30 września 1999 r.

Pan
Aleksander PROKSA
Sekretarz Rady Ministrów

Z dniem 30 września 1999 r. powierzam Panu funkcję

Pełnomocnika do Spraw Utworzenia Rządowego Centrum Legislacji

określonego w art. 14a i nast. ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. Nr 106, poz. 492, z późn. zm.) i upoważniam do podjęcia wszelkich niezbędnych działań formalnych oraz organizacyjnych, w tym udzielenia promes zatrudnienia przyszłym pracownikom Centrum (z wyłączeniem stanowisk kierowniczych) oraz przygotowania, w porozumieniu z Dyrektorem Generalnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, projektów umów pomiędzy Centrum a Kancelarią dotyczących ich wzajemnej współpracy, w tym obsługi prac Centrum przez Kancelarię oraz wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Biuro Kadr, Szkolenia i Rozwoju Zawodowego

wpłynęło: 11.10.99.

BK 12-6/99

p. A. Kamiński

11.10.99

Stępień

P-120-104-99

Warszawa, dnia 21 grudnia 1999 r.

z/c
Przew. o umiarkowaniu
30.12.99
[Signature]
Notatka
dla Prezesa Rady Ministrów
Pana Jerzego BUZKA

Uprzejmie przedstawiam, z prośbą o podpisanie, tekst rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów

w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji

- wniosek wniesiony przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Utworzenia Rządowego Centrum Legislacji.

Jednocześnie informuję, iż projekt został w pełni zaakceptowany przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

[Signature]
Aleksander Proksa

P-120-104-99

Departament Prezydencki Rady Ministrów

Nr ~~120~~ P-120-104-99

z prośbą o ogłoszenie w
Monitorze Polskim / Dzienniku Ustaw

R O Z P O R Z A D Z E N I E

PREZESA RADY MINISTRÓW

z dnia 29 grudnia 1999 r.

30.12.99 24p. dm
Dyrektor

Amo B. Pech

w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji.

Na podstawie art. 141 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929) zarządza się, co następuje:

§ 1.

Rządowemu Centrum Legislacji nadaje się statut, stanowiący załącznik do rozporządzenia.

§ 2.

Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2000 r.

PREZES RADY MINISTRÓW

Jerzy Buzek





PREZES RADY MINISTRÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Donald Tusk

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2008 r.

UPOWAŻNIENIE

Na podstawie § 8 pkt 1 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221 z późn. zm.) powierzam Panu MACIEJOWI BERKOWI – Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji opracowywanie, uzgodnienie i wnoszenie projektów aktów prawnych w zakresie związanym z wykonywaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.



DZIENNIK USTAW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 31 grudnia 2011 r.

Nr 299*)

TREŚĆ:
Poz.:

WICELI WYKONAWCA
Departamentu Dziennika Ustaw
i Monitora Polskiego
Grzegorz Puczkowski

DYREKTOR
Departamentu Dziennika Ustaw
i Monitora Polskiego
Jarosław Deminiet
dr Jarosław Deminiet

ROZPORZĄDZENIA:

- 1772 – Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie rodzajów materiałów geodezyjnych i kartograficznych, które podlegają ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych 17462
- 1773 – Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych dotyczących formy wniosków i dokumentów oraz ich składania drogą elektroniczną do sądów rejestrowych i Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu posługiwania się dokumentami wydanymi w postaci elektronicznej 17463
- 1774 – Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie określenia wzorca umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udostępnianego w systemie teleinformatycznym 17465
- 1775 – Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych 17469
- 1776 – Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 grudnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń socjalnych i bytowych przysługujących funkcjonariuszowi Straży Granicznej i członkom jego rodziny 17470
- 1777 – Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie określenia stopni zagrożenia lawinowego oraz odpowiadających im zaleceń dla ruchu osób 17473
- 1778 – Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy 17476

Beata Janaszek
Wioletta Grykiewicz

Joanna Jasz
Eliza Włodarczyk

Jarosław Janiszewski

Alina Ochwat
Wioletta Włodarczyk
Grzegorz Kierowanko
Monika Kępczyńska
Dariusz Kucharski
Krzysztof Sidoruk
Anna Tokars
Beata Bonuc
Wioletta Janaszek
Joanna Janaszek

*) Ostatni numer w 2011 r.



MINISTER
OCHRONY ŚRODOWISKA
ZASOBÓW NATURALNYCH I LEŚNICTWA
Jan Szyszko

Warszawa, dnia 2.07.1998 r.

GPM/64/98

Pan
Kazimierz BARCZYK
Sekretarz Komitetu Społecznego
Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa RM

Szanowny Panie Prez

W nawiązaniu do sprawy powołania Centrum Legislacyjnego Rządu przedstawiam Panu Ministrowi moją opinię. Uważam, że powstanie Centrum spowoduje ograniczenie roli ministrów kierujących działami administracji rządowej, m.in. zgodnie z art.149 ust.2 w związku z art.92 ust.2 Konstytucji RP, są oni konstytucyjnie upoważnieni do jednoosobowego wydawania aktów wykonawczych i ponoszą za to pełną i wyłączną odpowiedzialność konstytucyjną.

Utworzenie Centrum Legislacji Rady Ministrów nie spowoduje usprawnienia procesu tworzenia prawa, ani nie wpłynie korzystnie na jakość aktów normatywnych. Proces tworzenia prawa powinien być nierozzerwalnie związany z jednej strony z praktyką stosowania tego prawa m.in. poprzez orzecznictwo administracyjne. Z doświadczeń tej praktyki rodzą się bowiem instrumenty kreowanej przez poszczególnych ministrów polityki w zakresie ich działania, przejawiającej się w tworzeniu określonych instrumentów prawnych w projektach rozporządzeń ministra, rozporządzeń Rady Ministrów i ustaw. Wiedza, co do potrzeby i celowości projektowania w przepisach prawa określonych rozwiązań, wywodzi się w znacznej mierze ze stosowania prawa w praktyce. Jest to argument natury merytorycznej, który wskazuje na potrzebę pozostawienia procesu tworzenia prawa w obecnie obowiązującym kształcie, przy odpowiednim wzmocnieniu kadrowym i placowym funkcjonujących struktur, zarówno w poszczególnych ministerstwach, jak i Kancelarii Prezesa RM, a także przywróceniu wysokiej rangi Komisji Prawniczej w Kancelarii Prezesa RM.

[Signature]

Sekretarz Stanu
Kazimierz Barczyk
01-618 98
Kancelaria Prezesa RM



Zasady techniki prawodawczej

Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.
w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908).

