

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

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 Iwulski, 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. Mieliśmy 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.

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”. Zebraliśmy 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 powołaliśmy ogólnopolskie podziemne pismo „Paragraf”, dokumentujące łamanie praworządności,

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 „zleceniodawcy” 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 wyrytą na najstarszym, ponad sześćsetletnim 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.

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 no-

wych III RP. Na przykład zwróciłem się do prof. Jana Widackiego o kierowanie zespołem ds. ustawy o policji, dla przekształcenia milicji w policję. Równolegle prowadziliśmy jeszcze bardziej skry-

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

wane prace nad ustawą likwidującą nienawidzoną 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

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 uchwalaby 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

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 paraprezydencki. 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 zachłysłaliśmy się demokracją – władzą ludu i ważną rolą większości parlamentarnej. Ale nasze projekty, stworzone w ramach Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”, 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 Prokuraturii 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

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 jedne 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”.

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.

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.

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 zwyciężskim 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.

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 stałe 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 sprofesjonalizować, 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

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?

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
SEKRETARZ KOMITETU SPOŁECZNEGO
RADY MINISTRÓW
Kazimierz Barczyk
SKG-1-2/98

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

21. 03/98

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

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

W pierwszym rządzie miał to być samoistny ośrodek. Moja koncepcja była taka, i to podpowiadałem 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 ma-

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 wyśmiano. 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 Miller, 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 przemysłane, 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

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 rządu 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”?

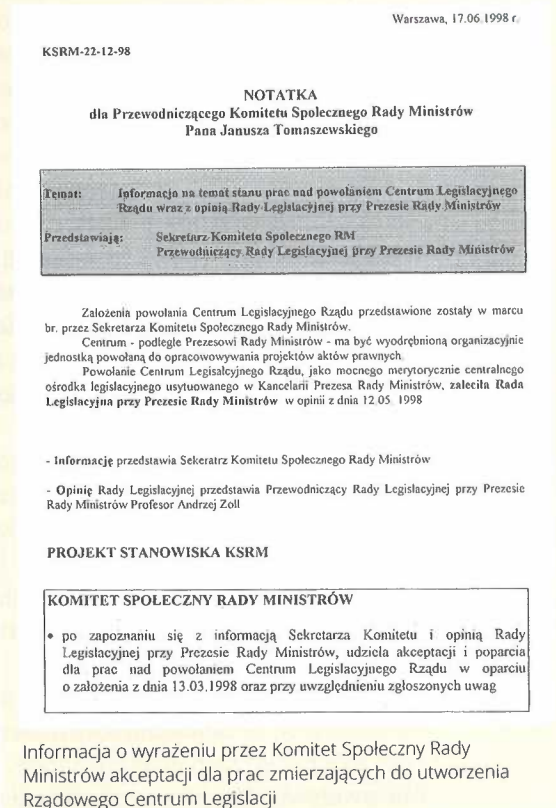
Życzliwie do tego podszedł. Ja miałem dość dobrą pozycję do promowania tego projektu, bo byłem też sekretarzem Zarządu Krajowego Ruchu Społecznego AWS, którego szefem był Jerzy Buzek. A ponieważ spotykaliśmy się w tym gronie co tydzień, to miałem też dodatkową możliwość przedstawiania szefowi rządu projektów,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

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 znowu dla niego i rządu SLD było, gdy po przejęciu władzy po rządzie AWS zorientowali się, jak bardzo zmniejszyła 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



ministerstw miała dość słabe służby prawne. Departamenty prawne były skarłate, 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?

Założenie 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 poddać, 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, cząstkowych 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 rolę 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 do oszczędzania 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,

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-

naście 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

MINISTER
OCHRONY ŚRODOWISKA
ZASOBÓW NATURALNYCH I LEŚNICTWA
Jan Szyszko

Warszawa, dnia 2.07.1998 r.

GPM/64/98

Pan
Krzysztof BARCZYK
Sekretarz Komitetu Społecznego
Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa RM

W nawiązaniu do sprawy powołania Centrum Legislacyjnego Rządu przedstawiam Panu Ministrowi moją opinię. Uważam, że powołanie 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 niezerwalnie związany z jedną stroną z praktyką stosowania tego prawa m.in. poprzez orzecznictwo administracyjne. Z doświadczeń tej praktyki rodzi się bowiem instrumenty tworzonej 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, wypływa z znaczącej 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.

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

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

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

sądzę, że Najwyższa Izba Kontroli mogłaby to robić stale, jako profesjonalna instytucja państwa z wysoko kwalifikowaną kilkutyśieczną kadram, po dołożeniu 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 również często, program

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. Słyszysz 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 cząstkowych, doraźnych i niedoskonałych zmian w prawie. To galopująca inflacja przepisów prawnych. Ale jestem przekonany, że da się nad

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 „Złotych 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.



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