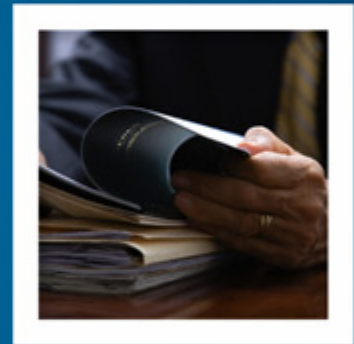


HR

Raporty
Opinie
Sprawozdania



Prawa człowieka, proces legislacyjny,
wymiar sprawiedliwości
– uwagi na tle działalności HFPC

Barbara Grabowska

Współpraca: dr Adam Bodnar, Michał Szwaśc

1. WPROWADZENIE

Od połowy 2010 r. w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: Fundacja, HFPC) funkcjonuje program „Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” finansowany z grantu przyznanego przez Fundację im. S. Batorego. Działalność „Monitoringu” koncentruje się przede wszystkim na obserwowaniu oraz uczestniczeniu w procesie legislacyjnym na szczeblu centralnym w zakresie projektów zmian prawa, które będą mieć wpływ na konstytucyjne prawa i wolności człowieka. Szczególnym przedmiotem naszego zainteresowania jest tematyka wymiaru sprawiedliwości. Brzmienie norm konstytucyjnych, jak również doświadczenia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wskazują, że efektywne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości jest kluczowym elementem skutecznej ochrony praw i wolności. Głównymi metodami działania „Monitoringu” są opiniowanie projektów założeń i projektów aktów normatywnych (w szczególności ustaw), udział w posiedzeniach komisji parlamentarnych oraz opracowanie tzw. *policy papers* w zakresie reform wymiaru sprawiedliwości.

W 2012 r. zakończyła się pierwsza edycja programu, której podsumowaniem był raport „*Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*”¹. Ogłoszenie dokumentu stało się punktem wyjścia dla seminarium, w trakcie którego poddano analizie główne tezy zawarte w raporcie². Niniejszy dokument stanowi weryfikację tez tamtego raportu oraz podsumowanie zmian w procesie legislacyjnym, które zanotowaliśmy w latach działania drugiej edycji programu, tj. w latach 2012-2014. Głównym przedmiotem analiz w niniejszym dokumencie są doświadczenia w zakresie zmian w wymiarze sprawiedliwości zainicjowanych, dyskutowanych oraz wprowadzonych w życie w tym okresie.

Sektor pozarządowy uczestniczy w procesie legislacyjnym przede wszystkim w zakresie swojej specjalizacji (np. Sieć Obywatelska - Watchdog Polska specjalizuje się w prawie dostępu do informacji publicznej, natomiast działalność Fundacji Dzieci Niczyje koncentruje się przede wszystkim na prawach dzieci). Działalność „Monitoringu” starała się obserwować procedowanie aktów normatywnych z zakresu różnych praw i wolności konstytucyjnych, a tym samym obejmowała działalność wielu resortów rządowych³ oraz różnych komisji parlamentarnych. Z drugiej jednak strony, z uwagi

1 A. Pietryka, *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, 2012, dokument dostępny jest pod adresem: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/01/Artur-Pietryka-Kondycja-procesu-legislacyjnego-a-gwarancje-ochrony-praw-czlowieka-perspektywa-pozarządowa-RA-PORT1.pdf>.

2 Zapis konferencji dostępny jest na stronie „Monitoringu”:
<http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/09/kondycja-procesu-legislacyjnego-final-ostateczny.pdf>.

3 Przede wszystkim Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

na określony powyżej główny przedmiot zainteresowań „Monitoring”, szczególną rolę zarówno w działalności „Monitoring”, jak i niniejszym opracowaniu, odgrywa działalność legislacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości.

Raport w pierwszej kolejności określa główne zmiany ram prawnych, w jakich prowadzony jest proces legislacyjny w Polsce, a które miały miejsce na przełomie ostatnich dwóch lat. Zarysowane zmiany norm regulujących legislację jest punktem wyjścia dla analizy praktyki, związanej z etapem projektowania, a następnie uchwalania aktu normatywnego (ustawy) na etapie parlamentarnym (rozdział 3.-4.). Ponadto raport weryfikuje proces legislacyjny od strony podmiotowej (weryfikacja roli niektórych organów władzy publicznej, np. Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prezydenta RP w procesie tworzenia prawa) oraz przedmiotowej (m.in. wpływ prawa Unii Europejskiej na jakość tworzenia prawa w Polsce, wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego).

Dokument w poszczególnych częściach posługuje się przykładami zaobserwowanych mankamentów, jak również dobrych praktyk wypracowanych w trakcie procesu ustawodawczego. Narzędziem do zobrazowania zarówno wad i zalet procedury legislacyjnej są projekty, którymi „Monitoring” zajmował się w latach 2012-2014.

Poczynione uwagi i obserwacje stanowią pochodną czterech perspektyw, którymi kierowaliśmy się w naszej działalności. Po pierwsze, staraliśmy się ocenić ogólny stan procesu tworzenia prawa w Polsce. Z drugiej jednak strony, siłą rzeczy, przedmiotem szczególnej analizy była pozycja organizacji pozarządowej w procesie legislacyjnym. Ta szczególna optyka podmiotowa jest blisko związana z trzecią perspektywą – optyką praw człowieka. W trakcie każdej kadencji parlamentu tworzone są regulacje, które mają pośredni lub bezpośredni wpływ na poziom ochrony praw człowieka, a tym samym rodzą zainteresowanie podmiotów prywatnych (indywidualnych lub kolegialnych), na które dana regulacja będzie wpływać – bezpośrednio (np. nowelizacja ustawy o zbiórkach publicznych) lub pośrednio (np. nowelizacja k.p.k. bezpośrednio wpłynie na kształt praw i pozycję oskarżonego w procesie karnym, a tym samym na charakter i rodzaj problemów oraz spraw, które będą trafiały do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka). Ostatnią perspektywą jest wspomniany już kilkakrotnie system wymiaru sprawiedliwości, jako szczególny przedmiot częstych zmian normatywnych, który także ściśle wiąże się z prawami człowieka będąc głównym narzędziem ich ochrony.

Połączenie tych czterech perspektyw ma na celu próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, na ile tryb prowadzenia procesu tworzenia aktów normatywnych (np. poprzez wzmocnienie obowiązku konsultacji społecznych) ma wpływ na jakość tworzonego prawa. Już na tym etapie można wskazać, że w porównaniu do ustaleń poczynionych w wyżej przywoływanym raporcie Fundacji z 2012 r. wprowadzono kilka istotnych zmian, zwłaszcza na etapie rządowym, m.in. za przyczyną

wprowadzania lepszych ram prawnych tego procesu. Na końcu jednak, mimo nawet „najlepszego” etapu rządowego, ostateczny kształt zależy będzie od dwuizbowego parlamentu, w którym w ciągu ostatnich dwóch lat nie odnotowano aż tak daleko idących zmian, jak w przypadku rządowego procesu legislacyjnego.

2. EWOLUCJA RAM PRAWNYCH PROCESU LEGISLACYJNEGO W LATACH 2012-2014

W dalszym ciągu podstawowe regulacje dotyczące procesu legislacyjnego znajdują się na poziomie Konstytucji RP oraz aktów wewnętrznych Parlamentu oraz Rady Ministrów. Wtórne w stosunku do regulacji konstytucyjnej są regulacje ustawowe, które uszczegóławiają niektóre z norm Konstytucji⁴. Istotną zmianą w tym zakresie jest wejście w życie w maju 2014 r. **ustawy o europejskiej inicjatywie obywatelskiej**⁵, która – jak wskazują jej autorzy - umożliwi realizację w Polsce rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Zgodnie z ustawą „za koordynację sprawdzania poprawności złożonych w Polsce podpisów pod EIO oraz dostarczanie organizatorom akcji certyfikatów poświadczających liczbę ważnych deklaracji poparcia z Polski będzie odpowiedzialny minister spraw wewnętrznych”⁶.

Drugim istotnym elementem zmian ram prawnym w zakresie partycypacji społecznej w życiu publicznym jest przygotowany przez Senat RP **projekt ustawy o petycjach**⁷. Celem ustawy jest „wypełnienie obowiązku dostosowania ustawodawstwa zwykłego do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to jest do określonego w art. 63 obowiązku ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji”⁸. Tym samym zaproponowano urealnienie instytucji petycji poprzez jej proceduralną obudowę na poziomie ustawy.

Na marginesie należy także wskazać na poselski **projekt ustawy o jawności i działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa** skierowany do Sejmu w maju 2012 r. Projekt przewidywał uregulowanie od nowa zasad działalności lobbingsowej. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, obecna ustawa o lobbingu nie odpowiada „wyzwaniom wiążącym się z nieprawidłowościami w tworzeniu prawa”. Tym samym próbowano na nowo wyznaczyć granicę między lobbingiem a udziałem w konsultacjach społecznych. Projekt został skierowany do Komisji Ustawodawczej

4 M.in. ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. Nr 106, poz. 492 ze zm.

5 Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, Dz.U. 2014, poz. 575.

6 Komunikat na stronie internetowej Sejmu RP – <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=FD2B6B1EDED226B4C1257CD0004BFCC4>.

7 Druk sejmowy nr 2135, Sejm VII kadencji. Obecnie projekt ten znajduje się po pierwszym czytaniu w ramach sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji.

8 Projekt ustawy o petycjach, s. 1 uzasadnienia.

w celu wydania opinii w sprawie zgodności z Konstytucją. Ostatecznie w lutym 2013 r. projekt został wycofany przez projektodawców.

Akty podustawowe

Na poziomie rozporządzeń, zdecydowanie najważniejszym aktem prawnym z zakresu legislacji są, wydane na podstawie ustawy o Radzie Ministrów, **Zasady Techniki Prawodawczej**⁹. Propozycje zmian tych Zasad zaproponowało w ostatnim czasie Rządowe Centrum Legislacji¹⁰. Wydaje się jednak, że najważniejszą zmianą w regulacji procesu legislacyjnego w Polsce na przełomie dwóch ostatnich lat było wejście w życie w styczniu 2014 r. nowego **Regulaminu pracy Rady Ministrów**¹¹. Regulamin został przyjęty uchwałą z dnia 29 października 2013 r. po kilku miesiącach konsultacji i uzgodnień¹². Jak wskazano w uzasadnieniu projektu regulaminu (z marca 2013 r.) „*regulamin z 2002 r. był wielokrotnie nowelizowany a wprowadzane zmiany przyczyniły się do zmniejszenia przejrzystości jego regulacji*”, w szczególności „*przepisy określające tryb pracy nad dokumentami rządowymi*”. Przyjęcie nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów stanowiło realizację jednego z założeń rządowego programu „Lepsze regulacje 2015”¹³. Równoległe do prac nad nowym regulaminem zorganizowano serię trzech debat na temat rządowego procesu legislacyjnego – w Rządowym Centrum Legislacji, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w Ministerstwie Gospodarki.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 21. Postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje:

- 1) opracowanie projektu;
- 2) uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu;
- 3) rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw;
- 4) rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów;
- 5) rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia;
- 6) rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów.

9 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

10 Propozycje zmian w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” dostępne na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji – http://pokl.rcl.gov.pl/sites/default/files/szkolenia_pliki/propozycje%20zmian%20w%20ZTP.pdf.

11 Uwagi HFPC do projektu Regulaminu pracy Rady Ministrów dostępne na stronie <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/06/opinia-hfpc-regulamin-prac-RM.pdf>.

12 M.P. z 2013 r., poz. 979.

13 Komunikat na stornie Rządowego Centrum Legislacji: http://www.rcl.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=281:regulamin-przyjety&catid=47:aktualnosci&Itemid=60.

Rozdział 8 Działu III – Tryb odrębny

§ 98. Prezes Rady Ministrów może zdecydować o odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego.

§ 99. Tryb odrębny może w szczególności polegać na:

1) powierzeniu opracowania, przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wniesienia projektu dokumentu rządowego do rozpatrzenia albo powierzeniu niektórych z tych czynności Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji lub właściwemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów;

2) określeniu szczególnych warunków opracowania, przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wniesienia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego lub niektórych z tych czynności, w tym nałożeniu na organ wnioskujący obowiązku:

a) uprzedniego przedstawienia Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub wskazanemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów założeń dokumentu rządowego innego niż projekt ustawy albo przedstawienia tego dokumentu rządowego lub OSR w odniesieniu do projektu aktu normatywnego,

b) przedstawienia projektu dokumentu rządowego do zaopiniowania przez organy pomocnicze Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów lub przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów;

3) rozpatrzeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, projektu dokumentu rządowego, który nie spełnia wymogów określonych niniejszą uchwałą dla danego rodzaju dokumentu rządowego, lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności określonych niniejszą uchwałą, w szczególności:

a) uzgodnień,

b) konsultacji publicznych,

c) opiniowania,

d) rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub właściwy komitet,

e) rozpatrzenia przez komisję prawniczą;

4) skróceniu terminów przeprowadzania czynności określonych niniejszą uchwałą.

§ 100. O trybie odrębnym Prezes Rady Ministrów decyduje, wyrażając zgodę na umieszczenie projektu dokumentu rządowego w porządku obrad Rady Ministrów lub na jego rozpatrzenie w trybie obiegowym lub bezpośrednio na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym projekt dokumentu rządowego będzie rozpatrywany.

Regulamin porządkuje szereg zagadnień, w tym zasady prowadzenia konsultacji publicznych, które były przedmiotem szczególnej analizy w raporcie HFPC z 2012 r. Należy jednak podkreślić, że przewidziano możliwość wprowadzania wyjątków od reguł ogólnych (tzw. tryb odrębny), a decyzja w tym

zakresie zależy (jedynie) od Prezesa Rady Ministrów. W ramach trybu odrębnego możliwe jest m.in. rozpatrzenie dokumentu rządowego (np. projektu ustawy) nawet jeśli nie został skonsultowany. Wydaje się, że jak dotychczas Prezes Rady Ministrów nie korzysta z tej kompetencji zbyt często. Została ona wykorzystana, np. przy nowelizacji ustawy o systemie oświaty wprowadzającej kompetencję dla ministra edukacji narodowej do samodzielnego zlecenia opracowania podręcznika. W ocenie autorki niniejszego raportu, braki w tym zakresie przełożyły się na etap parlamentarny, w trakcie którego wskazywano na mankamenty projektu, które powinny być rozstrzygnięte na wcześniejszym etapie¹⁴.

Zmiana regulaminu Senatu

Niezależnie od zmian w rządowym procesie legislacyjnym, Senat wprowadził do swojego regulaminu instytucję wysłuchania publicznego w ramach procedury inicjatywy ustawodawczej¹⁵. Wprowadzona procedura będzie uregulowana w sposób analogiczny jak ma to miejsce w Sejmie. Wydaje się jednak, że Senatowi udało się uniknąć mankamentów związanych z procedurą wysłuchania w Sejmie, takich jak np. skomplikowany formularz zgłoszenia udziału w wysłuchaniu¹⁶. Wysłuchanie publiczne dotyczące projektu ustawy będzie mogło być przeprowadzone w wyniku uchwały komisji senackiej. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym będzie mieć każdy, kto zgłosi komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego, w formie pisemnej albo na adres poczty elektronicznej ogłoszony na senackiej stronie internetowej. Wysłuchanie publiczne będzie odbywać się na wspólnym posiedzeniu komisji, którego porządek nie może obejmować innych spraw. W szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący wspólnego posiedzenia będzie mógł odroczyć posiedzenie, na którym odbywa się wysłuchanie publiczne, postanawiając o dniu, godzinie i miejscu wznowienia posiedzenia. Regulamin Senatu nakłada na komisje senackie obowiązek ustosunkowania się do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania publicznego, przedstawienia wynikających z nich wniosków i wskazania w razie potrzeby przyczyny ich nieuwzględnienia. Informację w tej sprawie ogłaszać się będzie na senackiej stronie internetowej w ciągu 30 dni od dnia zakończenia wysłuchania publicznego. Pierwsze wysłuchanie publiczne w Senacie dotyczyło projektu ustawy o petycjach i odbyło się 8 października 2013 r. (druk senacki nr 285)¹⁷.

14 Opinia Biura Analiz Sejmowych z 31 stycznia 2014 r. autorstwa J.M. Karolczak - [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/D7E16A4328D31842C1257C6A0030E470/\\$file/i167-14.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/D7E16A4328D31842C1257C6A0030E470/$file/i167-14.rtf); Opinia z 3 lutego 2014 r. autorstwa J. Osieckiej-Chojnackiej - [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/E20A775E1FA8C781C1257C74004324F6/\\$file/i167_14.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/E20A775E1FA8C781C1257C74004324F6/$file/i167_14.rtf).

15 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu, M.P. z 2013 r., poz. 558.

16 Por. uwagi HFPC na temat instytucji wysłuchania publicznego - http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesu/legislacyjnego/files/2013/06/opinia-HFPC_wys%C5%82uchania-publiczne.pdf.

17 <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/wysluchanie-publiczne/wysluchania-publiczne/>; Zestawienie uwag: http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/wysluchaniepubliczne/285/wysluchpubl.pdf

Soft law

Coraz większą rolę pełnią także niewiążące dokumenty opracowywane przez Radę Ministrów (Strategia „Sprawne Państwo 2020”¹⁸) oraz resorty rządowe (np. strategia wymiaru sprawiedliwości opracowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości¹⁹). Kluczowy z perspektywy legislacji jest rządowy Program „Lepsze Regulacje 2015”²⁰, który powstał w oparciu o ustawę z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²¹ oraz m.in. Strategię „Sprawne Państwo 2020”. Program został opracowany przez Ministerstwo Gospodarki i w zamierzeniach autorów „*stanowi polski odpowiednik inicjatywy Better/Smart Regulation, realizowanej w zakresie prawa unijnego przez Komisję Europejską i kontynuowanej na poziomie krajowym przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej*”²². Program stał się podstawą do dalszych działań porządkujących system stanowienia prawa na etapie rządowym, takich jak np. opracowanie nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów czy też całego pakietu „podręczników” dla legislatorów obejmujących m.in. wytyczne dotyczące OSR czy zasad prowadzenia konsultacji²³.

Oprócz zmian norm prawnych regulujących proces legislacyjny, w trakcie prac nad danym rozwiązaniem normatywnym coraz częściej można dostrzec praktykę tzw. białych oraz zielonych ksiąg. Jednym z takich dokumentów jest tzw. **Zielona Księga** na temat systemu stanowienia prawa opracowana w 2013 r. przez Kancelarię Prezydenta RP w ramach Forum Debaty Publicznej²⁴. Przedmiotem analizy zawartej w Zielonej Księdze są zarówno zagadnienia dotyczące jakości tworzonego prawa, jak również weryfikacja obecnej praktyki procedury pra-

18 Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, M.P. z 2013, Poz. 136.

19 Dokument dostępny na stronie <http://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/strategia/>, uwagi HFPC do dokumentu z października 2013 r. - http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/10/uwagi_strategia_WS.docx_.pdf oraz z lutego 2014 r. - <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2014/06/Strategia-opinia-2.pdf>.

20 Rada Ministrów przyjęła program 22 stycznia 2013 r. Por.: Komunikat Ministra Gospodarki z dnia 12 kwietnia 2013 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015” (M.P. z 2013 r., poz. 341).

21 Dz. U. Nr 227 poz. 1658 ze zm.

22 s. 5.

23 Dotychczasowe wytyczne rządowe: zasady konsultacji – http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/99D977A7-2C60-4BB6-85C6-6C9668947B03/56403/publikacja_4.pdf; wytyczne do OSR - <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/49F92D8B-5D7B-4D1E-AB62-F9E12365DFB9/56421/Wytycznedoocenyskutkowregulacji1.pdf>.

24 „System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga” - dokument dostępny jest na stronie: http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosc/2487/739/1/system_stanowienia_prawa_zielonaksiega.pdf.

wotwórczej²⁵. W dokumencie tym wśród najważniejszych przyczyn nieprawidłowości w zakresie legislacji w Polsce wskazano m.in. „*brak instytucjonalnego porządku w procesie stanowienia prawa i niską jakość prawnej regulacji tego procesu*”. Należy przy tym zaznaczyć, że głównym przedmiotem krytyki był dotychczasowy Regulamin pracy Rady Ministrów z 2002 r. w odniesieniu do zasad prowadzenia konsultacji społecznych.

Autorzy „Zielonej Księgi” postulują przy tym skodyfikowanie dobrych praktyk w zakresie stanowienia prawa, poprawę planowania legislacyjnego na poziomie Rządu, wzmocnienie działań przedlegislacyjnych oraz unormowanie na poziomie ustawy zasad odnoszących się do oceny skutków regulacji oraz zasad konsultacji społecznych. Jednym z zagadnień, które zdaniem autorów „Zielonej Księgi” warto poddać pod rozagę, jest „złagodzenie konsekwencji art. 92 ust. 1 Konstytucji poprzez rezygnację z określania w upoważnieniu ustawowym wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego”²⁶.

Niejako równoległe do prac prowadzonych w ramach Forum Debaty Publicznej, w Ministerstwie Sprawiedliwości na przełomie 2012 r. i 2013 r. prowadzono dyskusję nad „**Projektem koncepcji usprawnienia konsultacji publicznych rządowych projektów aktów normatywnych oraz oceny skutków regulacji**”²⁷, która jednak ostatecznie nie została wpisana do planu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Autorzy dokumentu ministerialnego wskazali, że „*do wad systemowych polskiego prawodawstwa należą m.in. nadmiar regulacji prawnych (tzw. inflacja prawa, przeregulowanie), niestabilność prawa i niespójność unormowań*”. „Koncepcja” przewidywała nowelizację ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli poprzez „*wprowadzenie doraźnej, selektywnej, merytorycznej kontroli ocen skutków regulacji – zgodnie z kryterium rzetelności jako szczególną kompetencję Najwyższej Izby Kontroli*”. Jednak po kilku spotkaniach w Ministerstwie Sprawiedliwości, prace nad projektem zostały zawieszona, a ostatecznie porzucone.

W czasie kiedy prowadzono prace nad w/w koncepcją, uporządkowano tryb prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości. W dniu 4 marca 2013 r. ogłoszono Zarządzenie MS z 13 lutego 2013 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości²⁸,

25 „Zielona Księga” była przedmiotem seminarium zorganizowanego przez HFPC w dniu 4 marca 2014 r. Głównym punktem odniesienia było to, na ile system tworzenia prawa w Polsce uwzględnia orzecznictwo strasburskie i czy ma to odzwierciedlenie w obowiązujących procedurach legislacyjnych.

26 „Zielona Księga”, s. 99

27 Dokument dostępny jest na stronie: http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/foto/2013/proces-legislacyjny---koncepcja.pdf.

28 Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości z 2013 r., poz. 118.

kilkakrotnie już zmieniane w celu m.in. dostosowania do nowego regulaminu pracy Rady Ministrów²⁹.

3. PLANOWANIE I PROJEKTOWANIE LEGISLACYJNE

Najwcześniejszym etapem procesu legislacyjnego uregulowanym przez Konstytucję RP jest inicjatywa ustawodawcza. Jednakże coraz częściej w debacie publicznej oraz publikacjach naukowych na temat legislacji wskazuje się, że to etap poprzedzający skierowanie konkretnego projektu ustawy do parlamentu powinien pełnić kluczową rolę. Z jednej strony fakt, że etap projektowania nie jest obwarowany tak sztywnymi regułami jak proces parlamentarny powoduje, że często łatwiej jest – z proceduralnego punktu widzenia - wprowadzać na tym właśnie etapie nawet szerokie zmiany w treści projektu. Z drugiej jednak strony wskazane jest aby proces ten był dobrze skoordynowany i aby jego efektem było zaprojektowanie „dobrego prawa” realizującego wartości akceptowane w danym społeczeństwie, m.in. normy konstytucyjne.

Trudno jednak mówić o **programowaniu lub planowaniu legislacyjnym** w przypadku projektów poselskich lub senackich. Pomimo ich ogólnej sporej liczby³⁰, projekty rządowe mają o wiele większą „skuteczność” w przejściu przez procedurę ustawodawczą, a tym samym w większym stopniu wpływają na kształt systemu prawa w Polsce³¹. Stanowi to przejaw tendencji, że władza wykonawcza ma coraz większy wpływ na przedmiot prac władzy ustawodawczej (pomimo wyraźnego oddzielenia od egzekutywy i pomimo tzw. autonomii regulaminowej).

Na marginesie należy jednak zaznaczyć, że stanem idealnym byłoby gdyby partie polityczne, a następnie kluby poselskie, były w stanie przedstawić plan swojej działalności legislacyjnej w zakresie planowanych inicjatyw ustawodawczych. W obecnej kadencji Sejmu zdarzało się, że kluby poselskie wносиły do łaski marszałkowskiej projekty powstałe kilka lat wcześniej. Trudno zatem ocenić czy stanowią one rzeczywiście obecny program polityczny klubu lub partii.

29 M.in. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 21 lutego 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości z 24 lutego 2014 r., poz. 73.

30 Na dzień 2 czerwca 2014 r., w trakcie VII kadencji Sejmu 437 projektów poselskich oraz 68 projektów poselskich otrzymało numer druku sejmowego.

31 Na dzień 2 czerwca 2014 r. na 281 projektów rządowych, 250 z nich przeszło przez trzecie czytanie.

W obecnej kadencji Sejmu poselski projekt ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze³² (obecnie druk sejmowy nr 1202) został wniesiony przez członków klubu parlamentarnego Solidarna Polska do Sejmu 29 sierpnia 2012 r. W uzasadnieniu wskazano, że projekt jest „częścią rządowego projektu reformy wymiaru sprawiedliwości”. Projekt przewidywał powołanie „Rzecznika Dyscyplinarnego” wyłanianego spośród m.in. prokuratorów nieistniejącej już Prokuratury Krajowej, zaś postępowanie regulowane projektowaną ustawą miało objąć m.in. asesorów sądów powszechnych, których „usunięto” z sądów wyrokiem TK z 26 października 2007 r. (sygn. SK 7/06).

Trudno też jednoznacznie ocenić czy istnieje coś takiego jak „planowanie legislacyjne” Prezydenta RP. W obecnej kadencji Sejmu RP, Prezydent przedstawił 13 projektów ustaw, z czego 10 projektów było propozycjami nowelizacji ustawy, natomiast 3 projekty przewidywały uchwalenie zupełnie nowych ustaw³³. Przy okazji zawetowania ustawy o okręgach sądowych w czerwcu 2013 r., w komunikacie prasowym pojawiła się zapowiedź tzw. „ofensywy legislacyjnej w zakresie prawa”³⁴, która obejmowała m.in. nowelizację ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych³⁵, projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym³⁶ czy nowelizację Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁷.

Od 1 stycznia 2012 r. do czerwca 2014 r. uchwalono 23 ustawy nowelizujące kodeks postępowania karnego. Obecnie w Sejmie znajduje się kilkanaście projektów ustaw przewidujących nowelizację k.p.k. W trakcie tzw. dużej nowelizacji k.p.k. równolegle prowadzono w Senacie prace nad wykonaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kontaktu zatrzymanego z adwokatem (art. 245 k.p.k.). Dodatkowo prowadzone były negocjacje na forum Rady Unii Europejskiej w sprawie przyszłych unormowań dotyczących współpracy w sprawach karnych, które mogą mieć wpływ na przyszły kształt unormowań w Polsce.

32 Wersja projektu z 29 sierpnia 2012 r. dostępna jest na stronie Sejmu RP – [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-347-2012/\\$file/7-020-347-2012.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-347-2012/$file/7-020-347-2012.pdf).

33 Druk 176 – ustawa o nasiennictwie, druk 1590 – ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, druk 1699 - Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

34 Komunikat Kancelarii Prezydenta RP: <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2605,projekt-ws-racjonalnej-organizacji-sadow.html>.

35 Łącznie 2 projekty prezydenckie w tej kadencji dotyczyły nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych.

36 Druk sejmowy nr 1590.

37 Druk sejmowy nr 1633.

PLANOWANIE LEGISLACYJNE W RAMACH RADY MINISTRÓW

Planowanie prac legislacyjnych Rządu zostało uregulowane zarówno na poziomie ustawy³⁸, jak i w Regulaminie pracy Rady Ministrów. W ramach Biuletynu Informacji Publicznej Rady Ministrów prowadzony jest wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów³⁹, obejmujący zarówno projekty ustawy projekty rozporządzeń oraz projekty założeń do projektów ustaw⁴⁰. Jest on aktualizowany na bieżąco przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu⁴¹.

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.

Nowelizacja ustawy o działalności lobbingowej z 2011 r. odeszła od zasady opracowywania planów legislacyjnych co 6 miesięcy. Jednym z argumentów na rzecz tej zmiany była potrzeba „urealnienia” planów, m.in. poprzez wyeliminowanie występujących dotychczas opóźnień w ich opracowywaniu. Prezes Rządowego Centrum Legislacji wskazywał wówczas, że *„taka konstrukcja umożliwi prowadzenie jednego wykazu prac legislacyjnych przez całą kadencję, nadając mu tym samym charakter długoterminowego planowania działań legislacyjnych”*⁴². Wykaz jest tworzony w trakcie kadencji, trudno zatem mówić o „planowaniu”, co raczej o sukcesywnym wpisywaniu do wykazu, a następnie realizowaniu.

Zdarza się, że plany prac legislacyjnych stanowią przedmiot dialogu między rządem a parlamentem. W trakcie ostatnich dwóch lat kilkakrotnie organizowano posiedzenia komisji sejmowych, których przedmiotem były planowane lub projektowane zmiany w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Praktykę taką należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Z jednej strony, posiedzenia takie pełnią funkcję *quasi*-konsultacji publicznych z udziałem parlamentarzystów oraz przedstawicieli organizacji społecznych. Z drugiej zaś – stanowią one przejaw prowadzenia bieżącej kontroli nad działalnością Rządu.

38 Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414) znowelizowana ustawą z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2011 r. Nr 161, poz. 966).

39 Wykaz dostępny jest na stronie: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/1,dok.html>.

40 Art. 3 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

41 Zespół został powołany zarządzeniem nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, kilkakrotnie zmienianym - <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/137,Zespol-do-spraw-Programowania-Prac-Rzadu.html>.

42 M. Berek, *Nowy model planowania działalności legislacyjnej* - <http://prawo.rp.pl/artukul/643363.html>

W listopadzie 2012 r. odbyło się posiedzenie komisji dotyczące projektowanych **zmian w prokuraturze**. Dyskusja miała charakter zarówno ogólny (dotyczący pozycji prokuratury), jak również odnosiła się do projektu Prawa o prokuraturze przygotowywanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

W lipcu 2013 r. odbyło się posiedzenie połączonych komisji sejmowych – Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w trakcie którego Minister Sprawiedliwości przedstawił **informację na temat zamierzeń legislacyjnych** resortu na drugie półrocze 2013 r.

W listopadzie 2013 r. odbyło się posiedzenie połączonych komisji Polityki Społecznej oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka poświęcone **planowanym zmianom w instytucji ubezwłasnowolnienia**. W posiedzenia udział wzięli przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Pełnomocnik ds. Równego Traktowania jak również przedstawiciele organizacji pozarządowych. W trakcie posiedzenia przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości poinformował o charakterze i kierunku planowanych zmian. W marcu 2014 r. projekt założeń do ustawy został skierowany do konsultacji publicznych.

Rolą wykazu prac legislacyjnych Rządu jest z kolei urealnieniem kontroli społecznej nad jego działalnością legislacyjną⁴³. Z jednej strony, umożliwia to obywatelom i organizacjom społecznym „zaplanowanie” udziału w przyszłych konsultacjach społecznych, nawet jeśli nie zostaną do tych konsultacji zaproszeni. Z drugiej, ma ono służyć usprawnieniu prac legislacyjnych wewnątrz Rządu, ograniczeniu inflacji tworzonego prawa, co ostatecznie powinno wpłynąć także na jakość projektów ustaw kierowanych do Sejmu. Zdarzają się jednak projekty, które wypaczają zarówno ideę planowania, a które tym samym przekreślają wskazane powyżej postulaty.

Rządowe projekty nowelizacji ustawy o systemie oświaty na przełomie ostatnich dwóch lat

Projekt 1. (UD145) Został dodany do wykazu 16 stycznia 2014 r., a następnie przyjęty przez Radę Ministrów 21 stycznia 2014 r.⁴⁴ Celem projektu było przyznanie Ministrowi Edukacji Narodowej kompetencji do zlecenia

43 „Aspekt społecznej kontroli sposobu sprawowania władzy oraz zapewnienia możliwości obywatelskiej partycypacji w procesie tworzenia prawa jest (...) kolejną płaszczyzną, w której poszukiwać można źródła obowiązku planowania pracy przez Radę Ministrów” - M. Berek, *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów*, Przegląd Legislacyjny Nr 1/2011, s. 13.

44 Informacje na temat projektu: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1169,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-oswiaty.html>.

opracowania określonego podręcznika. „Z uwagi na pilność sprawy i potrzebę niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, projekt nie był kierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania”⁴⁵.

Projekt 2. (UA40) Uzupełniał projekt 1. w zakresie szczegółów dotyczących darmowych podręczników. Do wykazu prac został wpisany w lutym 2014 r., natomiast został przyjęty przez Radę Ministrów w połowie kwietnia 2014 r.⁴⁶

Projekt 3. (UB23) Ma na celu m.in. wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z września 2013 r. (sygn. K 35/12). Projekt został wpisany do wykazu w grudniu 2013 r., jeszcze nie został zrealizowany⁴⁷.

Projekty założeń ustaw

W świetle nowego regulaminu pracy Rady Ministrów w dalszym ciągu funkcjonuje wymóg opracowania założeń projektu ustawy zanim Rada Ministrów rozpocznie prace nad projektem ustawy.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 5. 1. Opracowanie projektu ustawy wymaga uprzedniego przyjęcia przez Radę Ministrów założeń tego projektu.
2. Opracowanie projektu ustawy może nastąpić bez uprzedniego przyjęcia założeń tego projektu, jeżeli wynika to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów albo decyzji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Treść powyższego przepisu wskazuje, że z jednej strony wymogiem jest opracowanie założeń, z drugiej strony w dalszym ciągu można ten wymóg ominąć np. decyzją Premiera lub Rady Ministrów. Jednym z celów wymogu opracowywania założeń ustaw, była próba wstępnej weryfikacji na podstawowe i jednocześnie bardzo ogólne pytania o to, czy dana regulacja jest rzeczywiście potrzebna i czy środki, które są wykorzystywane do osiągnięcia zakładanego celu, są adekwatne.

Praktyka w zakresie założeń ustaw opracowywanych w ramach resortów rządowych wskazuje, że mamy do czynienia z różnymi rodzajami założeń – niektóre z nich są stosunkowo krótkie (np. projekt założeń

45 Pismo z 14 stycznia 2014 r. dostępne na stronie RCL – <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/198850/198889/198890/dokument98963.pdf>.

46 Informacje na temat projektu: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1193,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-oswiaty-oraz-niektorych-innych-ustaw.html>.

47 Informacje na temat projektu: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1118,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-oswiaty.html>.

projektu ustawy o biegłych sądowych⁴⁸), niektóre zaś długie (np. projekt założeń projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego⁴⁹, projekt założeń projektu ustawy o cudzoziemcach⁵⁰). Z drugiej strony, zdarza się, że projekt założeń jest niezwykle mocno zbliżony do samej ustawy. Przykładem są założenia oraz projekt ustawy o środkach przymusu bezpośredniego. Założenia wydawały się treścią przyszłych przepisów, tyle tylko że, bez oznaczeń jednostek redakcyjnych (artykułów, ustępów).

Dość nietypowym przykładem założeń do projektów kilku ustaw jest tzw. reforma służb specjalnych ogłoszona przez Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych w maju 2013 r. Założenia tej reformy zostały przyjęte przez Kolegium ds. Służb Specjalnych. Jak wynika z informacji przekazanych przez Centrum Informacyjne Rządu, przyjęte założenia nie były jednak założeniami projektów ustaw, ponieważ na podstawie obowiązujących przepisów zrezygnowano z takiego wymogu⁵¹. Powyższe założenia stały się jednak wyznacznikiem m.in. do stworzenia nowej ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, której jednym z głównych mankamentów był praktycznie brak nowości normatywnej w stosunku do obecnej regulacji (tj. ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu)⁵².

Ministerstwo Sprawiedliwości

Oprócz planu prac legislacyjnych Rządu, kluczowe znaczenie dla działalności „Monitoringu” ma plan działalności legislacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości, odpowiedzialnego w administracji rządowej za szeroko rozumiany wymiar sprawiedliwości⁵³. Istotnym wyznacznikiem tej działalności jest „Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości 2014-2020”⁵⁴ ogłoszona w lutym 2014 r. Prace nad strategią były prowadzone od 2013 r. w Departamencie Strategii i Deregulacji Ministerstwa Sprawiedliwości, poprzedzone zaś zostały spotkaniami konsultacyjnymi nad strategią

48 Dostępny na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/68660>.

49 Dostępny na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/7013>.

50 Dostępny na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/4168/4172/4173/dokument783.pdf>.

51 Pismo z 5 grudnia 2013 r. - <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/12/sluzby-protokol.pdf>.

52 Opinia HFPC dostępna na stronie: http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/12/ABW_AW_KKSOpinia.pdf.

53 Wykaz projektów rozporządzeń opracowywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości dostępny jest na stronie internetowej: <http://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/>.

54 Strategia dostępna jest na stronie: <http://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/strategia/download,2680,0.html>.

„Wymiar Sprawiedliwości 2020” na przełomie 2012 r. i 2013 r. Przyjęcie „Strategii” znalazło też odzwierciedlenie w Zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości dotyczącym trybu prac legislacyjnych w Ministerstwie.

Zgodnie z § 4 ust. 2 Zarządzenia we wniosku o wszczęcie prac legislacyjnych, „komórka merytoryczna wskazuje **cel strategiczny Ministra Sprawiedliwości**, z którym jest związana projektowana regulacja, lub zamieszcza informację, że nie nawiązuje ona do żadnego z tych celów, a także dołącza do wniosku informacje i wyjaśnienia dotyczące przyczyn i potrzeby opracowania projektu, w tym propozycje rozwiązań, które planuje się w nim zawrzeć, oraz wstępne dane dotyczące przewidywanego oddziaływania tych rozwiązań na interesariuszy”.

W Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzony jest także (w wersji elektronicznej) wykaz prac legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości oraz harmonogram prac nad projektami (§ 32 Zarządzenia). Ponadto w Ministerstwie funkcjonuje **Zespół do spraw koordynacji prac legislacyjnych** powołany w kwietniu 2013 r.⁵⁵

Zarządzenie MS w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości

„§ 34a. ust. 3. Do zadań zespołu należy

- 1) koordynacja prac komórek legislacyjnych i merytorycznych w zakresie, o którym mowa w §1 pkt 1;
- 2) monitorowanie prac legislacyjnych dotyczących projektów aktów normatywnych opracowanych w Ministerstwie na etapie uzgodnień międzyresortowych oraz na etapie prac parlamentarnych;
- 3) monitorowanie prac parlamentarnych nad projektami aktów normatywnych, pozostających w zainteresowaniu Ministra Sprawiedliwości.”

Nie jest jednak w pełni jasna relacja między „Strategią” Ministerstwa Sprawiedliwości, wykazem prac legislacyjnych MS oraz planem działalności MS⁵⁶. Co więcej, zdarza się, że pomimo funkcjonowania w/w Zespołu ds. koordynacji prac legislacyjnych działalność legislacyjna Ministerstwa wydaje się być nieskoordynowana.

Kolejna nowelizacja ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich

W październiku 2013 r. skierowano do konsultacji społecznych projekt założeń nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Jednym z powodów podjęcia prac legislacyjnych, na które wskazywał projektodawca

55 Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, Dz. Urzędowy Ministra Sprawiedliwości z 19 kwietnia 2013, poz. 199.

56 Plan działalności na rok 2014 r. dostępny jest na stronie: <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/kontrola-zarzadcza/download,2568,0.html>.

(Ministerstwo Sprawiedliwości), były uwagi dotyczące statusu dyrektorów zakładów poprawczych, na które wskazywało Rządowe Centrum Legislacji w 2008 r.

Podjęcie takich prac jest o tyle dziwne, że w sierpniu 2013 r. uchwalona została nowelizacja postępowania w sprawach nieletnich, której zasadnicza część weszła w życie w styczniu 2014 r. Powyższy projekt założeń skierowano zatem do konsultacji w momencie kiedy poprzednia gruntowna nowelizacja postępowania w sprawach nieletnich nie weszła jeszcze w życie. Jednak w dalszym ciągu nie zdecydowano o podjęciu prac nad nowym prawem o postępowaniu w sprawach nieletnich, pomimo iż wielokrotnie na taką potrzebę wskazywano, m.in. w trakcie prac legislacyjnych nad nowelizacją z sierpnia 2013 r.⁵⁷

W świetle takich przykładów istnieje trudność w udzieleniu pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy istnieje rzeczywisty plan reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Istotnej roli w planowaniu reformowania wymiaru sprawiedliwości nie odgrywa też Instytut Wymiaru Sprawiedliwości⁵⁸. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że jego działalność nie stanowi źródła istotnych i niezależnych impulsów w wyznaczaniu kierunków zmian w sądach i prokuraturach. Brak aktywności IWS przekłada się często na jakość uzasadnień projektów (założeń i ustaw), w szczególności dotyczących sądów i prokuratury.

W trakcie prac nad ustawą **Prawo o prokuraturze**, Ministerstwo Sprawiedliwości zamówiło u dwóch wrocławskich doktorów prawa W. Jasińskiego i K. Kremens analizę obciążenia pracą w prokuraturze. Wydaje się, że opracowywanie takich analiz powinno być domeną właśnie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości. Można zatem domniemywać, że braki po stronie Instytutu spowodowały, że Ministerstwo zdecydowało się zamówić taką ekspertyzę na zewnątrz⁵⁹.

W trakcie opracowywania tej analizy, jej autorzy napotkali istotne problemy w dostępie do danych gromadzonych przez niektóre Prokuratury Apelacyjne. Żądana informacja została uznana za informację przetworzoną, natomiast Prokurator Generalny na etapie rozpoznania odwołania od decyzji odmownej wskazał, że „praca naukowa, do której

57 Opinia HFPC z 13 maja 2013 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich dostępna jest na stronie: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/05/opinia-hfpc-nieletni.pdf>; Opinia HFPC z 27 listopada 2013 r. do projektu założeń ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich dostępna jest na stronie: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/11/opinia-hfpc-nieletni-listopad.pdf>.

58 M. Szwał, *Instytut Wymiaru Sprawiedliwości - potrzebny think tank, czy niepotrzebny anachronizm*, lipiec 2014 [w opracowaniu].

59 Ekspertyza dostępna jest na stronie <http://ms.gov.pl/pl/informacje/download,5175,0.html>.

(...) zaliczyć należy badania naukowe nad obciążeniem pracą prokuratorów i prokuratur jest, stosownie do poglądów wyrażonych w piśmiennictwie i judykaturze, powszechnie uznawana za należącą do zakresu interesu prywatnego, który jest przeciwny interesowi publicznemu”. Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznający skargę w tej sprawie ocenił, że badania naukowe mają charakter publiczny, w szczególności zaś w tej konkretnej sprawie są to „badania stosowane”. W dalszej części sąd wskazał: „(...) O tym, że jest to w rozpoznawanej szczególnie istotny interes publiczny, przemawia aspekt przedmiotowych badań, stanowiących odpowiedź na problemy sprecyzowane przez organ państwowy (Minister Sprawiedliwości). Należałoby bowiem za nieracjonalne uznać takie działania władz publicznych, które z jednej strony zlecają realizację określonych zadań, przeznaczając na ten cel środki publiczne, a z drugiej strony uniemożliwiają ich skuteczną realizację poprzez odmowę udostępnienia informacji publicznej przetworzonej”. W konsekwencji sąd uchylił zaskarżoną decyzję Prokuratora Generalnego⁶⁰.

Częściowo rolę, którą powinien pełnić Instytut Wymiaru Sprawiedliwości próbuje wypełnić m.in. działalność **Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego**, która w przeciągu dwóch ostatnich lat opracowała zarówno duże projekty nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, jak również części ogólnej Kodeksu karnego. Główną różnicą między Instytutem a Komisją jest przede wszystkim naukowo-badawczy charakter Instytutu, podczas gdy zadaniem Komisji jest opracowywanie ogólnych kierunków zmian prawa karnego oraz przygotowywanie projektów aktów normatywnych. Idealną perspektywą powinno być zatem założenie, że Instytut przygotowuje dla Komisji materiał, który jest podstawą dalszej analizy ze strony Komisji.

W trakcie prac Komisji Kodyfikacyjnej nad zmianami w części szczególnej Kodeksu karnego, media podały informację, że planowane zmiany mają obejmować przesłanki przeprowadzenia zabiegu aborcji. Komisja w oświadczeniu z 17 grudnia 2013 r. wskazała, że projektowane zmiany te wynikają z orzecznictwa Sądu Najwyższego, które utrzymało się w ciągu ostatnich lat oraz, że „jest to bezwzględnie konieczne wobec pojawiających się błędów medycznych w opiece nad kobietami w zaawansowanej ciąży”⁶¹. Prezes Rady Ministrów kilka dni później ocenił, że nie planuje zmian w zakresie przesłanek zabiegu aborcji, tym samym przynajmniej częściowo odciął się od projektu Komisji.

Z kolei w przypadku zmian w części ogólnej Kodeksu karnego, po przyjęciu przez Radę Ministrów projektu opracowanego pierwotnie przez Komisję Kodyfikacyjną, Komisja wydała oświadczenie, w którym wskazała, że „obok rozwiązań niewątpliwie zasługujących na poparcie, Projekt ten zawiera propozycje, które spowodują raczej wzrost liczby osób, wobec których sądy orzekać będą karę pozbawienia wolności, co doprowadzić może do pogłębienia kryzysu polityki karnej”. W takim przypadku trudno ocenić, na ile w tym przypadku Komisja Kodyfikacyjna popiera kierunek projektowanych zmian.

60 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 września 2013 r., sygn. II SA/Wa 983/13.

61 Oświadczenie dostępne na stronie: http://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/kpk/oswiadczenie-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-karnego.pdf.

W kontekście zmian w wymiarze sprawiedliwości, istotne wydaje się występujące niekiedy zjawisko „resortowości” (lub „silosowości”), polegające m.in. na braku pełnej i skutecznej komunikacji międzyresortowej, co przekłada się z kolei na poziom koordynacji działań w poszczególnych resortach. Dobrym przykładem tego zjawiska była dyskusja prowadzona w trakcie nad nowym modelem postępowania karnego dotycząca relacji między obowiązkami prokuratura i policji w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych. Z drugiej z kolei strony, taki wyraźny podział właściwości przedmiotowej przypisany poszczególnym ministerstwom skutkuje trudnościami z podjęciem całościowych prac nad uregulowaniem zagadnień zjawisk skomplikowanych i obejmujących działalność kilku działów administracji rządowej. Zdarza się wówczas, że decyzja o podjęciu prac legislacyjnych nad danym zagadnieniem jest negatywna, z uwagi na potencjalny konflikt kompetencji. Próbą wyjścia z takiego impasu była m.in. decyzja o powierzeniu prac w zakresie ratyfikacji tzw. konwencji bioetycznej czy też Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej Pełnomocnikowi Rządu ds. równego traktowania.

Natomiast z obserwacji prowadzonych przez Fundację wynika, że głęboko zakorzeniona „resortowość” działań Rządu może mieć bezpośrednie przełożenie na „resortowość” samego prawa.

Przykładem takiej „resortowości” jest system instytucji zaangażowanych w postępowanie w sprawach nieletnich. Art. 6 ustawy wskazuje na różne środki, które może orzec sąd rodzinny, m.in. istnieje możliwość skierowania nieletniego do różnego rodzaju placówek nakierowanych na szeroko rozumianą walkę z demoralizacją nieletnich. Okazuje się jednak, że poszczególne placówki podlegają różnym ministerstwom, które regulują je w odmienny – często nieskoordynowany – sposób i sprawują różnorodny nadzór. Przykładowo, zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich podlegają Ministerstwu Sprawiedliwości, młodzieżowe ośrodki wychowawcze – Ministerstwu Edukacji Narodowej, policyjne izby dziecka – Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, powiatowe centra pomocy rodzinie – Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej, natomiast szpitalne psychiatryczne, do których nieraz trafiają nieletni – Ministerstwu Zdrowia. Ma to bezpośrednie przełożenie na trudności związane z koordynacją działań (m.in. przez sąd) podejmowanych przez te podmioty, w sytuacji w której nieletni podlega kilku instytucjom⁶².

Warto zwrócić uwagę na praktykę funkcjonującą w różnych ministerstwach polegającą na powoływaniu **zespołów**, których zadaniem jest np. opracowanie dużych zmian legislacyjnych. W skład tych zespołów wchodzi najczęściej pracownicy ministerstwa, np. w przypadku Ministerstwa Sprawiedliwości są to często sędziowie delegowani. Obecnie w Ministerstwie funkcjonuje na przykład

62 Por.: Rzetelność postępowania w sprawach nieletnich (red. M. Szwał, K. Wiśniewska, M. Wolny), Warszawa 2014, publikacja dostępna jest na stronie: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/06/rzetelnosc_postepowania_w_sprawach_nieletnich.pdf.

Zespół ds. ograniczenia kognicji sądów powszechnych⁶³, którego zadaniem jest „analiza aktualnego stanu prawnego w obszarze zadań powierzonych sądom powszechnym oraz wypracowanie propozycji dotyczących ograniczenia zakresu tych zadań, a także ograniczenia zakresu czynności wykonywanych osobiście przez sędziów”. W pierwszej połowie 2012 r. Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie w sprawie uchylenia niektórych zarządzeń o powołaniu zespołów w Ministerstwie Sprawiedliwości⁶⁴. Uchylono wówczas zarządzenia o powołaniu zespołów powołanych nawet w 2005 r., w tym zarządzenie Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z dnia 5 grudnia 2005 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw koordynacji prac nad reformą wymiaru sprawiedliwości.

Rada Legislacyjna

W kontekście działalności legislacyjnej Rządu warto wskazać także na pozycję, znaczenie i rolę, jaką w procesie tym odgrywa Rada Legislacyjna funkcjonująca przy Prezesie Rady Ministrów na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2010 r.⁶⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Rada jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa. Do jej zadań należy opiniowanie projektów rządowych, ale także projektów poselskich, senackich czy prezydenckich „o szczególnej doniosłości”. Ponadto przypisano jej o wiele szersze kompetencje takie jak: m.in. formułowanie wniosków lub opinii dotyczących metod i sposobów rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem Konstytucji, analizowanie potrzeby dokonania zmian prawa, formułowanie wniosków lub opinii w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa. Co szczególnie istotne, Rada posiada także kompetencję do dokonywania ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem jego spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych. Wydaje się jednak, że do prowadzenia takich badań praktycznego funkcjonowania uchwalonego prawa, niezbędne jest odpowiednie zaplecze administracyjne, dostęp do danych (prawdopodobnie posiadanych przez resorty rządowe) jak również odpowiedni budżet.

W świetle nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów, do Rady Legislacyjnej kierowane są projekty założeń, projekty ustaw lub projekty aktów normatywnych „o szczególnie istotnych skutkach prawnych”. Są one kierowane do Rady za pośrednictwem Prezesa RCL. Ponadto Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes

63 Powołany zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 kwietnia 2014 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw ograniczenia kognicji sądów powszechnych.

64 Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie uchylenia niektórych zarządzeń o powołaniu zespołów w Ministerstwie Sprawiedliwości.

65 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania, Dz. U. Z 2011, Nr 6, poz. 21.

Rządowego Centrum Legislacji lub Sekretarz Rady Ministrów mogą w każdym przypadku skierować projekt dokumentu rządowego do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną z własnej inicjatywy.

Pomimo iż możliwość działania Rady Legislacyjnej z własnej inicjatywy wynika z rozporządzenia z 2010 r. (§ 3 ust. 1), Rada rzadko podejmuje działania z urzędu. Tym samym wydaje się być organem dosyć biernym. Co więcej, jedynie pojedyncze projekty rządowe są kierowane do Rady. Rzadko trafiły do niej m.in. nowelizacje Prawa o ustroju sądów powszechnych. Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest m.in. to, że część projektów została skierowana do Sejmu z inicjatywy posłów, a nie Rady Ministrów. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że z uwagi na skład Rady (zasiadają w niej wybitni profesorowie prawa) posiada ona wysoki autorytet. Natomiast tryb jej pracy (spotkania średnio 1-2 razy w miesiącu) powoduje, że przedmiotem jej zainteresowania jest o wiele mniej projektów, niż na przykład Rządowego Centrum Legislacji.

KONSULTOWANIE PROJEKTÓW

Bezpośrednią pochodną projektowania, programowania i planowania legislacyjnego jest stan i zakres prowadzonych konsultacji publicznych. Podobnie jak w przypadku planowania legislacyjnego, zagadnienie to zostało możliwie najpełniej uporządkowane i uregulowane na poziomie Rady Ministrów. Oprócz postrzegania konsultacji jako wymogu formalnego (zwłaszcza w odniesieniu do projektów rządowych), konsultacje powinny być wykorzystywane jako źródło wiedzy i sposób pozyskania nowych informacji od podmiotów specjalizujących się w danej dziedzinie stosunków społecznych lub też jako forma (zinstytucjonalizowanego) dialogu społecznego. Jeśli głos wyrażony w trakcie konsultacji jest następnie uwzględniony przez prawodawcę, może to pozytywnie wpłynąć na legitymizację wprowadzonych norm prawnych i ich większą społeczną akceptację.

Z drugiej jednak strony, możliwość zgłoszenia uwag w przedmiocie projektu w ramach prowadzonych konsultacji nigdy nie pociąga za sobą pewności co do tego, że dana uwaga zostanie przez projektodawcę uwzględniona. Natomiast szeroki i transparentny tryb prowadzenia konsultacji może skutkować wzmocnieniem partycypacji obywatelskiej w zakresie podejmowania decyzji o charakterze publicznym. **Reguły te mają zastosowanie zarówno do konsultacji na etapie rządowym, ale również na etapie senackim czy sejmowym.**

Konsultacje rządowe

Z uwagi na ograniczony przedmiotowo zakres działalności „Monitoringu”, doświadczenia Fundacji w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych opierają się o projekty opracowane w ramach

przede wszystkim Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Kwestia konsultacji publicznych została uporządkowana na gruncie nowego Regulaminu⁶⁶, który w miejsce „konsultacji społecznych” posługuje się pojęciem „konsultacji publicznych”. Projekt może zostać skierowany do konsultacji publicznych po wpisaniu go do wykazu prac legislacyjnych (§ 31). W dalszym ciągu problematyczne wydaje się to, według jakich kryteriów kształtowany jest zbiór podmiotów do których kierowany jest projekt w celu przeprowadzenia konsultacji publicznych. Także nowy Regulamin pracy Rady Ministrów nie precyzuje tych kryteriów.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 36. 1. Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę **treść** projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając **inne okoliczności**, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane **skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności** oraz jego **pilność**, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy.

Trudno jednoznacznie ocenić, z punktu widzenia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, czy konsultacje społeczne w dalszym ciągu są jedynie przykrym, czasochłonnym, formalnym obowiązkiem czy też rzeczywiście są traktowane jako przydatne źródło informacji i weryfikacji pomysłów podanych konsultacjom.

Nowelizacja ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich

Jednym z negatywnych przykładów prowadzenia konsultacji publicznych (według starego Regulaminu pracy Rady Ministrów) jest nowelizacja ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Z informacji zamieszczonych na stronie „Rządowy Proces Legislacyjny” wynika, że projekt ten został w grudniu 2012 r. skierowany do konsultacji publicznych do trzech podmiotów – Pierwszego Prezesa SN, Przewodniczącego KRS, Przewodniczącego Krajowej Rady Kuratorów⁶⁷. Uzyskano tylko jedną odpowiedź – od Krajowej Rady Sądownictwa – z informacją, że nie zgłasza uwag do projektu. Po tak wąskich konsultacjach, Rada Ministrów skierowała w lutym 2013 r. projekt do Sejmu.

Jednym z celów projektu było wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Adamkiewicz przeciwko Polsce*, który zapadł w 2010 r.

66 Rozdział 3 Działu II Regulaminu pracy Rady Ministrów.

67 Pismo dostępne jest na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/84724/84728/84730/dokument58814.pdf>.

Nowy Regulamin precyzuje także terminy trwania konsultacji publicznych. Jako minimalny termin na wyrażenie stanowiska w ramach konsultacji aktów normatywnych wskazano 14 dni. Odstąpienie od tej zasady wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia⁶⁸. Ponadto, Regulamin nałożył na resorty obowiązek przygotowania „raportów pokonsultacyjnych”.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 51. 1. Organ wnioskujący sporządza raport z konsultacji obejmujący:

- 1) omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania;
- 2) przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym;
- 3) wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku.

2. Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania wskazuje podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz zawiera omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący.

Takie raporty zawierające omówienie zgłoszonych uwag są coraz częściej opracowywane. Różnie natomiast wygląda praktyka przesyłania informacji zwrotnych do podmiotów uczestniczących w konsultacjach. Pozytywnie należy ocenić m.in. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które skierowało do Fundacji pismo ze wskazaniem, które ze zgłoszonych przez Fundację uwag na temat projektowanej reformy służb specjalnych zostały uwzględnione. W przypadku Ministerstwa Sprawiedliwości, taka informacja zwrotna jest wysyłana dość rzadko, wyjątek stanowi odniesienie się przez podsekretarza stanu M. Królikowskiego do uwag Fundacji na temat projektowanych zmian zakładających powierzenie referendarzom sądowym orzekania w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, przy czym odpowiedź ta nie została następnie zamieszczona na stronie „Rządowy Proces Legislacyjny”.

Oprócz regulacji na poziomie rządowym, także poszczególne ministerstwa podejmują działania mające na celu podnieść jakość prowadzonych konsultacji publicznych. Warto m.in. odnotować inicjatywę Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, które „zobowiązało” się do przeprowadzania konsultacji

68 § 40 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

publicznych zgodnie z zasadami zawartymi w „Kodeksie Konsultacji” - „7 zasad konsultacji” wypracowanym podczas „Kongresu Wolności w Internecie”⁶⁹.

Nowy Regulamin częściowo wyjaśnił kwestię tzw. **konferencji uzgodnieniowych**. Jak wskazano w poprzednim raporcie, praktyka w tym zakresie była odmienna w zależności od resortu rządowego⁷⁰. Różnorodnie podchodzono m.in. do kwestii obecności podmiotów konsultowanych w ramach konsultacji społecznych. Na gruncie nowego regulaminu stworzono wyraźną podstawę prawną do rozszerzenia składu podmiotów zaproszonych na konferencję uzgodnieniową o podmioty biorące udział w konsultacjach publicznych. W dalszym ciągu samo zorganizowanie konferencji uzgodnieniowej jest fakultatywne.

Regulamin pracy Rady Ministrów:

§ 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.**

2. Do udziału w konferencji uzgodnieniowej organ wnioskujący jest obowiązany zaprosić przedstawicieli podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu dokumentu rządowego **w ramach uzgodnień**, o których mowa w § 35 ust. 1 i 2, lub opiniowania, o którym mowa w § 38.

(...)

§ 47. Jeżeli organ wnioskujący uzna, że przyczyni się to do właściwego prowadzenia konsultacji publicznych, może:

1) zaprosić przedstawicieli podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach konsultacji publicznych do udziału w konferencji uzgodnieniowej;

2) zorganizować odrębną konferencję z udziałem przedstawicieli podmiotów, o których mowa w pkt 1 (...).

W praktyce „Monitoring”, przedstawiciele HFPC rzadko byli zapraszani do udziału w konferencjach uzgodnieniowych. Wyjątkiem były prace nad ustawą o cudzoziemcach. Natomiast Ministerstwo Sprawiedliwości kilkakrotnie organizowało duże spotkania będące elementem konsultacji

69 Zarządzenie nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 12 lutego 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia konsultacji społecznych dokumentów opracowywanych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (Dziennik Urzędowy MAiC z 2013 r., poz. 5). W programie „Lepsze Regulacje 2015” przewidziano możliwość przyjmowanie w poszczególnych ministerstwach „Zasad Konsultacji” do czasu przyjęcia przez Radę Ministrów wytycznych do przeprowadzenia „Oceny Wpływu” - jak wzór takich zasad konsultacji wskazano „Siedem Zasad Konsultacji” - https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf .

70 A. Pietryka, *Kondycja procesu legislacyjnego ...*, s. 11

publicznych, m.in. podczas prac nad Prawem o prokuraturze oraz nowelizacji części ogólnej Kodeksu karnego. Zaproszenia do udziału w tych spotkaniach były kierowane w szczególności do prokuratorów i sędziów. Ponadto organizowane były „mniejsze spotkania” konsultacyjne z przedstawicielami kilku organizacji społecznych (np. organizacji zrzeszających prokuratorów). Praktykę taką należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Wydaje się bowiem, że **konsultacje z osobami znającymi praktyczne aspekty wymiaru sprawiedliwości powinny być kluczowym elementem prowadzonych konsultacji w zakresie reform wymiaru sprawiedliwości**. Niestety, często w ramach prowadzonych konsultacji publicznych pisma zwrotne od sądów i prokuratur zawierają informacje, że dany sąd/prokuratura nie zgłaszają uwag do projektu. Najprawdopodobniej wynika to z braku czasu sędziów i prokuratorów, aby w pełni przeanalizować przesłany dokument. Postulować zatem należy, aby z jednej strony termin na przedstawienie uwag przez sądy i prokuratury był odpowiednio długi (np. miesiąc), z drugiej zaś strony, także sami prezesi sądów powinni podchodzić do konsultacji publicznych z odpowiednią uwagą, ponieważ może się zdarzyć, że konsultowany projekt stanie się obowiązującym prawem, który będzie determinował funkcjonowanie sądów i prokuratur.

Konsultacje nad projektami senackimi

Konsultacje prowadzone w ramach prac Senatu, są realizowane w ramach dwóch odrębnych procedur. Z jednej strony, zaproszenia do udziału w posiedzeniach komisji senackich dotyczą ustaw uchwalonych przez Sejm, a następnie przekazanych do Senatu celem ich rozpatrzenia. Z drugiej zaś strony, konsultacje są prowadzone w trakcie prac nad podjęciem inicjatywy ustawodawczej przez Senat, przed jej skierowaniem do Sejmu. To właśnie ta druga procedura, w odróżnieniu od pierwszej, poddana jest regulacji na gruncie regulaminu Senatu.

Art. 79a Regulaminu Senatu

1. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zwraca się o przedstawienie opinii o projekcie ustawy do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej.
2. Projekt ustawy poddaje się konsultacjom społecznym z wykorzystaniem senackiej strony internetowej.
3. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej wyznacza termin przedstawienia opinii, o których mowa w ust. 1, oraz uwag w ramach konsultacji społecznych, umożliwiając ich uwzględnienie w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy.

Pomimo że przepis ten odwołuje się do konsultacji, których przeprowadzenie „wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej”, to jednak trzeba wskazać, że często krąg podmiotów konsultowanych wychodzi poza te ramy i obejmuje także szereg podmiotów społecznych. Z tego też

względu, tryb organizacji konsultacji społecznych prowadzonych przez komisje senackie pozostaje na wysokim poziomie. Działalność „Monitoringu” była w dużej mierze powiązana z projektami opracowanymi przez senacką Komisję Ustawodawczą, jak również ustawami rozpatrywanymi przez senacką Komisję Praw Człowieka, Praworzędności i Petycji.

Działalność senackiej Komisji Ustawodawczej wiązała się przede wszystkim z systematycznym podejmowaniem inicjatyw ustawodawczych służących wykonaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Obecnie pełni ona kluczową rolę w bieżącym podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych w tym zakresie. Jedną z głównych inicjatyw ustawodawczych Senatu, która stała się przedmiotem zaangażowania ze strony „Monitoringu” była nowelizacja **ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi**. Z jednej strony wskazała, że system wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego nadal nie jest kompletny, z drugiej strony, stanowiła dowód na to, jak istotna jest (lub powinna być) rola właściwych resortów rządowych w procesie wykonywania wyroków polskiego sądu konstytucyjnego.

Nowelizacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

W czerwcu 2012 r. Komisja Ustawodawcza Senatu rozpoczęła prace nad wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. K 12/11). W wyroku tym Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy regulujące wysokość opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień z uwagi na brak wytycznych do wydania przez Ministra Zdrowia rozporządzenia ustalającego m.in. wysokość tych opłat. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów o 9 miesięcy, tj. do połowy stycznia 2013 r. Jednym z czynników decydujących o wyznaczeniu akurat takiej daty odroczenia mocy obowiązującej był fakt, że w momencie wydania wyroku w Ministerstwie Zdrowia prowadzono zaawansowane prace nad szeroką nowelizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Prace Komisji Ustawodawczej Senatu zaowocowały projektem ustawy, który w październiku 2012 r. został skierowany do konsultacji społecznych. Przewidywał zmianę tylko jednego artykułu ustawy, który przyznawał jednostkom samorządu terytorialnego kompetencję do określania wysokości opłat przy jednoczesnym wskazaniu wytycznych, które należy brać pod uwagę. Jednocześnie maksymalną wysokość opłaty za pobyt w izbie ustalono na kwotę 350 zł.

Na skutek m.in. poprawek zaproponowanych przez Ministerstwo Zdrowia w trakcie konsultacji, projekt powiększył się kilkunastokrotnie i obejmował m.in. zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego nieobjęte wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r. Pomimo mankamentów poprawek, zdecydowano o podjęciu inicjatywy ustawodawczej przez Senat.

Prace w Sejmie nad inicjatywą senacką rozpoczęły się w grudniu 2012 r., tj. na miesiąc przed utratą mocy obowiązującej przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Pierwsze posiedzenie podkomisji powołanej do rozpatrzenia projektu odbyło się 2 stycznia 2013 r., natomiast Sejm uchwalił ją 4 stycznia 2014 r. Pomimo iż komisje senackie rozpatrujące projekt zaproponowały szereg poprawek, Senat ostatecznie zdecydował o przyjęciu ustawy bez poprawek.

W styczniu 2013 r. Prezydent RP zdecydował o skierowaniu uchwalonej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Z jednej strony zarzucił ustawie nieprecyzyjną definicję środka przymusu, jakim jest czynność „unieruchomienia”, z drugiej zaś zaskarżył krótkie *vacatio legis* oraz naruszenie normy zgodnie z którą Prezydent RP ma 21 dni na podpisanie ustawy (ustawa została skierowana do Prezydenta 9 stycznia 2013 r., miała natomiast wejść w życie 17 stycznia 2013 r.).

Kazus nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wskazuje, że gdyby nie inicjatywa Senatu, wyrok Trybunału być może w ogóle nie zostałby wykonany. Zaniedbanie ze strony Ministerstwa Zdrowia jest szczególnie naganne, tym bardziej że już na etapie wydawania wyroku przez TK projekt nowelizujący ustawę był opracowany, jednak nie został skierowany do konsultacji społecznych, ani nie przybrał formy pilnej inicjatywy rządowej.

Obie komisje senackie (Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji) podejmowały inicjatywy nie związane z wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego, ale bezpośrednio wpływające na kształt wymiaru sprawiedliwości w Polsce, m.in. zmiany w kształcie funkcjonowania Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury czy prowadzona obecnie debata nad potrzebą zmian w zakresie retencji danych telekomunikacyjnych.

Nowelizacja ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury

Komisja Ustawodawcza Senatu podjęła w grudniu 2013 r. decyzję o skierowaniu do dalszych prac projektu zmian w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Z całą pewnością projekt ten nie był pisany przez Biuro Legislacyjne Senatu, ponieważ legislatorzy w trakcie prac nad projektem przedstawiali szereg uwag o charakterze merytorycznym⁷¹.

71 Opinia Biura Legislacyjnego do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (druk 535), dostępna na stronie: <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2463/plik/535.pdf>.

Zakres projektu jest bardzo szeroki, obejmuje szereg zagadnień związanych z funkcjonowaniem Szkoły, w szczególności zniesienie aplikacji ogólnej oraz zwiększenie zależności Dyrektora Szkoły od Ministra Sprawiedliwości. W trakcie prac nad projektem, miał on pełne poparcie ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości.

Ostatecznie, 10 kwietnia 2014 r. Senat podjął decyzję o podjęciu inicjatywy ustawodawczej. Przebieg przeprowadzonych konsultacji społecznych dostępny jest na stronie Senatu⁷².

Prace nad reformą pozyskiwania danych telekomunikacyjnych

Prace nad zmianami w zakresie tzw. retencji danych telekomunikacyjnych zostały zainicjowane na podstawie informacji z kontroli w tym zakresie przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Na początku marca 2014. odbyło się posiedzenie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, którego przedmiotem było rozpatrzenie wskazanych przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wniosków *de lege ferenda* zawartych w wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Uzyskiwanie i przetwarzania przez uprawnione podmioty danych z bilingów, informacji o lokalizacji oraz innych danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy – Prawo telekomunikacyjne”⁷³.

Następnie w kwietniu 2014 r. wspólnie z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych Senat zorganizował seminarium poświęcone skutkom wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie *Digital Rights Ireland*, w którym uchylił tzw. dyrektywę retencyjną.

Szczególnie podjęcie prac nad zmianami w zasadach gromadzenia i dostępu do danych telekomunikacyjnych należy ocenić pozytywnie. Z jednej strony, inicjatywę tę można postrzegać jako próbę wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE, z drugiej zaś, podjęcie prac nad tym zagadnieniem powinno być ściśle związane ze sprawą zawisłą przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷⁴, a tym samym potencjalnie z przyszłym wykonaniem ewentualnego wyroku o niezgodności z Konstytucją. Pomimo iż projektowi zmian nie został nadany numer druku senackiego, takie zaangażowanie komisji senackich należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Komisja Ustawodawcza Senatu podejmuje także inicjatywy na podstawie wniosków i informacji przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich⁷⁵.

72 Podtrona konsultacji społecznych:
<http://www.senat.gov.pl/prace/senat/inicjatywy-ustawodawcze/konsultacje/kon535/>.

73 Materiał dostępny jest tutaj: http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2014/kpcpp/materialy/wniosek_nik_bilingi03120020140221095724.pdf.

74 Sygn. K 23/11.

75 M.in. projekt ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, druk senacki nr 641.

Konsultacje projektów poselskich

Niestety, zdecydowanie gorzej prezentuje się praktyka prowadzenia konsultacji publicznych w przypadku projektów poselskich. Zgodnie z Regulaminem Sejmu, w wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Takie brzmienie przepisu istotnie zawęża zakres konsultacji społecznych w porównaniu z konsultacjami rządowymi. Wąskie uregulowanie konsultacji społecznych na poziomie ustawy, powoduje, że konsultacje sejmowe będą o wiele węższe niż konsultacje rządowe (oparte o nowy Regulamin pracy Rady Ministrów) lub senackie (oparte o wypracowaną praktykę).

Ten obniżony standard konsultacji projektów poselskich, rodzi pokusę dla resortów rządowych, aby skorzystać z tej łatwiejszej ścieżki zgłaszania inicjatywy ustawodawczej z pominięciem wymogów obowiązujących w procedurach rządowych. To z kolei powoduje, że zdarza się, iż projekty rządowe są zgłaszane przez grupę posłów dzięki czemu omijany jest wymóg konsultacji publicznych wynikających z Regulaminu pracy Rady Ministrów (tzw. zjawisko „*bypasowania*” konsultacji społecznych).

Swoistym substytutem konsultacji społecznych jest instytucja **wysłuchania publicznego** – obwarowana jednak szeregiem wymogów formalnych, ciesząca się różnym zainteresowaniem⁷⁶. Interesującym przykładem skonsultowania projektu ustawy, który trafił do Sejmu było seminarium dotyczące prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zorganizowane przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W komunikacie na temat seminarium wskazano, że „w seminarium, na zaproszenie komisji, udział wezmą posłowie oraz kierownicy katedr prawa konstytucyjnego na uniwersyteckich wydziałach prawa, eksperci Biura Analiz Sejmowych, przedstawiciele urzędów państwowych, władzy sądowniczej oraz samorządów zawodów prawniczych”⁷⁷. Zaproszenie nie zostało jednak skierowane do organizacji pozarządowych, pomimo iż np. Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiła obszerną opinię w przedmiocie projektu⁷⁸.

76 Niektóre z mankamentów tego rozwiązania zostały przeanalizowane w piśmie HFPC z 4 czerwca 2013 r. do Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, pismo dostępne jest na stronie http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/06/opinia-HFPC_wys%C5%82uchania-publiczne.pdf.

77 Komunikat „Seminarium dotyczące prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” dostępny na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=98948825C3DF5A11C1257C8C00299DEC>.

78 Opinia dostępna jest pod adresem: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/10/opinia-TK1.pdf>.

Kolejnym elementem „quasi-konsultacji” przeprowadzanych już po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu, jest możliwość skierowania projektu przez Marszałka Sejmu do Komisji Ustawodawczej, celem wyrażenia opinii co do zgodności z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej (art. 34 ust. 8)⁷⁹. Zdecydowana większość opinii podjętych przez Komisję Ustawodawczą dotyczy jednak przyjęcia stanowiska Sejmu do poszczególnych postępowań zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zdecydowana mniejszość dotyczy projektów ustaw skierowanych w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu.

Niedostatki związane z zakresem prowadzonych konsultacji publicznych mają szczególne znaczenie w przypadku reform wymiaru sprawiedliwości. W ciągu ostatnich dwóch lat zgłoszono kilka bardzo istotnych projektów poselskich dotyczących zmian kluczowych dla funkcjonowania tej sfery życia publicznego.

Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie tzw. e-sądu

Jedną z ważniejszych nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, która wprowadziła obowiązek podania numeru PESEL przy składaniu powództwa, została zainicjowana projektem poselskim. W swojej pierwotnej wersji projekt zawierał wprowadzenie tzw. właściwości odmiejscowionej, która umożliwiłaby szersze zastosowanie elektronicznego postępowania upominawczego, niż tylko w Sądzie Rejonowym w Lublinie. Ostatecznie zrezygnowano z tego rozwiązania, wskazując, że prace w tym zakresie będzie prowadzić Ministerstwo Sprawiedliwości, które przedstawi odpowiedni projekt.

Uchylenie epizodycznego charakteru ustawy o dozorcze elektronicznym

Ustawa z 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego została uchwalona jako ustawa epizodyczna obowiązująca do końca sierpnia 2014 r. Wielokrotnie wskazywano, że gdyby mechanizm ten sprawdził się w praktyce, wówczas zasady orzekania dozoru elektronicznego powinny zostać przeniesione do uregulowań kodeksowych⁸⁰. Ostatecznie jednak, epizodyczny charakter ustawy został uchylony projektem poselskim, który po prostu uchylał przepis derogacyjny⁸¹.

79 Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu.

80 K. Wiśniewska, A. Pietryka, Dozór elektroniczny - stan obecny i wyzwania przyszłości, 2012 – dokument dostępny na stronie: <http://www.hfhrpol.waw.pl/legislacja/images/stories/file/A%20Pietryka%20K%20Wisniewska%20-%20Dozor%20elektroniczny%20-%20stan%20obecny%20i%20wyzwania%20przyszlosci.pdf>.

81 Opinia HFPC do projektu dostępna na stronie: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/04/doz%C3%B3r-elektroniczny-opinia-16042013.pdf>.

Deregulacja zawodu asystenta

Także tzw. deregulacja zawodu asystenta sędziego, tj. likwidacja wymogu ukończenia aplikacji ogólnej jako warunku ubiegania się o to stanowisko zostało wprowadzone z inicjatywy poselskiej⁸². Niestety do projektu nie dołączono jakiegokolwiek oceny skutków regulacji. W trakcie prac parlamentarnych projekt był popierany przez resort sprawiedliwości.

Nowelizacja ustawy o KSSiP

W ostatnim czasie do Sejmu skierowano dwa projekty nowelizacji ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Projekt senacki (druk sejmowy nr 2356), jak wskazano powyżej, został poddany konsultacjom prowadzonym na forum senackiej Komisji Ustawodawczej. Natomiast wcześniej - we wrześniu 2013 r. - do Laski Marszałkowskiej wpłynął projekt poselski (druk sejmowy nr 1996), którego zasadniczym celem było zniesienie wymogu odbycia stażu referendarskiego jako elementu aplikacji sędziowskiej. Główna motywacja projektodawców w tym zakresie wynikała z braku odpowiedniej ilości etatów niezbędnych do „obsadzenia” aplikantami sędziowskimi. Projekt był pozbawiony oceny skutków regulacji. 10 czerwca 2014 r. Sejm uchwalił ustawę i przekazał ją Senatowi. O ile potrzeba zmian w funkcjonowaniu Krajowej Szkoły jest dość powszechnie akceptowana, o tyle takie partykularne zmiany systemu dochodzenia do zawodu sędziego doprowadzą do całkowitej erozji pierwotnych założeń ustawodawcy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Kolejnym istotnym elementem inicjatyw ustawodawczych kierowanych do Sejmu jest ocena prawdopodobnych skutków wprowadzenia projektowanej regulacji (tzw. OSR – ocena skutków regulacji). Obowiązek wskazania takich skutków wynika m.in. z art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu, który wymaga aby uzasadnienie projektu zawierało przedstawienie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych. Jedynie rządowa procedura opracowywania projektów ustaw dość szczegółowo reguluje wymóg opracowania OSR, także na etapie opracowania założeń ustaw (test regulacyjny)⁸³.

82 Druk sejmowy nr 880.

83 § 101-110 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 24. 3. Przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego, o którym mowa w § 19 ust. 1, zwanego dalej „projektem aktu normatywnego” oraz projektu założeń projektu ustawy organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Oceny dokonuje się zgodnie z wytycznymi w zakresie jej dokonywania, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Zakres dokonywania oceny ustala się w zależności od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji.

§ 32. 1. Jeżeli wystąpi o to Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu aktu normatywnego może nastąpić po dokonaniu oceny OSR przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

2. Projekt aktu normatywnego do oceny OSR kieruje organ wnioskujący.

3. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dokonuje oceny OSR, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu, oraz przedstawia stanowisko w terminie 14 dni od udostępnienia mu projektu.

4. Nieprzedstawienie stanowiska dotyczącego OSR w terminie określonym w ust. 3 jest równoznaczne z przedstawieniem oceny pozytywnej.

§ 33. 1. W przypadku zgłoszenia przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów uwag do OSR organ wnioskujący uwzględnia uwagi albo zajmuje stanowisko wobec zgłoszonych uwag.

2. Kierując projekt aktu normatywnego do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, organ wnioskujący dołącza do projektu stanowisko Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczące OSR albo przedstawia informację o nieprzedstawieniu takiego stanowiska w terminie.

Nowy Regulamin pracy Rady Ministrów wprowadził regułę, że projekty ustaw opracowane na podstawie założeń są sporządzane przez Rządowe Centrum Legislacji⁸⁴, a następnie kierowane do resortów w celu opracowania uzasadnienia oraz OSR⁸⁵. Stoi za tym idea, aby opracowywaniem ocen skutków regulacji, w szczególności tych finansowych, zajmowały się resorty i profesjonalnie przygotowane do tego osoby, a nie sekcje legislacyjne. To powoduje, że wiele projektów rządowych zaopatrzonych jest w coraz lepiej skonstruowane testy regulacyjne oraz oceny skutków

84 § 112 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Wyjątek w tym zakresie wprowadza par. 125.

85 § 116 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

regulacji⁸⁶. Zdarza się jednak często, że projekty założeń są kierowane do konsultacji publicznych bez testów regulacyjnych⁸⁷. Są jednak także takie projekty rządowe, które nie przewidują żadnych kosztów w sytuacji kiedy te w sposób oczywisty zostaną wygenerowane na skutek projektowanych zmian⁸⁸.

Jak dotychczas niewiele projektów skierowanych do konsultacji, dotyczących wymiaru sprawiedliwości, było opracowanych w tym nowym trybie z podziałem zadań między Rządowe Centrum Legislacji a Ministerstwo Sprawiedliwości. Prawdopodobnie jednym z pierwszych takich projektów będzie projekt ustawy o biegłych sądowych⁸⁹.

Niestety, podobnie jak w przypadku konsultacji społecznych, także ocena skutków projektów innych niż rządowe jest na znacząco niższym poziomie. Dlatego też należałoby poddać analizie to, w jaki sposób w ramach istniejącej administracji pomocniczej Parlamentu można wzmocnić ocenę skutków projektów poselskich i senackich, oraz jaką rolę powinny w tym zakresie odgrywać resorty rządowe. Pewnym rozwiązaniem wydają się być regulacje istniejące na gruncie nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Regulamin pracy Rady Ministrów

- § 150. 1. Do projektu stanowiska Rządu może zostać dołączona OSR pozarządowego projektu ustawy.
2. OSR sporządza organ wnoszący na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub z własnej inicjatywy.

Na gruncie poprzedniego Regulaminu pracy Rady Ministrów funkcjonowały wytyczne opracowane przez Ministerstwo Gospodarki⁹⁰. Program „Lepsze Regulacje 2015” posługuje się pojęciem „Ocena Wpływu” oraz ponadto przewiduje opracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących zasad opracowywania ocen wpływu, które umożliwią prowadzenie „polityki opartej na dowodach”.

Nieco słabiej rozwinięte, niż w przypadku projektów rządowych, są oceny skutków regulacji dołączone do projektów zgłaszanych przez Prezydenta RP. Do projektu zmieniającego zasady tworzenia

86 Np. test regulacyjny do projektu założeń do ustawy o korekcie poci.

87 Założenia do nowelizacji ustawy o postępowaniu o nieletnich z października 2013 r.

88 Np. tzw. ustawa o darmowym podręczniku, druk sejmowy nr 2075.

89 Projekt założeń został przyjęty przez Radę Ministrów w marcu 2014 r.

90 Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 10 września 2006 r. - <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/49F92D8B-5D7B-4D1E-AB62-F9E12365DFB9/56421/Wytycznedoocenyskutkowregulacji1.pdf>.

sądów powszechnych dołączone były obliczenia kosztów, jakie w związku z wprowadzeniem projektowanych przepisów poniesie budżet Państwa⁹¹. Z kolei projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie zawierał w ogóle tego elementu⁹². Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku prezydenckiego projektu przywracającego asesurę sądową⁹³. Natomiast pozytywnym przykładem jest streszczenie ekspertyzy dotyczącej kosztów dołączonej do prezydenckiej „Zielonej księgi”, dotyczącej dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej⁹⁴.

W przypadku projektów senackich zdarza się, że projektodawca wskazuje, iż regulacja spowoduje koszty, jednak nie jest możliwe ich precyzyjne określenie. Dlatego też być może należałoby wzmocnić współpracę między Kancelarią Senatu, a odpowiednimi jednostkami administracji rządowej, które byłyby w stanie opracować tą część na zlecenie Senatu, nawet jeśli dany resort nie popiera propozycji senackiej. Niepokojące jest jednak zjawisko, że wiele projektów zaopatrzonych w słabe oceny skutków regulacji (zwłaszcza poselskich) przechodzi skutecznie ścieżkę ustawodawczą i staje się obowiązującym prawem.

OSR ex-post

Jednym z podstawowych mankamentów procesu legislacyjnego, na który wskazano w raporcie HFPC z 2012 r., był brak systemowego podejścia do badań postlegislacyjnych. Ten brak był szczególnie odczuwalny w resortach rządowych, które często opracowywały projekty nowelizacji ustaw bez pełnej weryfikacji praktyki stosowania prawa uchwalonego np. kilka lat wcześniej. W przypadkach właściwej diagnozy problemu (tzn. niemożliwości osiągnięcia zamierzonego celu ustawodawcy) mogłoby to nawet doprowadzić do uniknięcia podejmowania kolejnej (zbędnej) interwencji ustawodawczej.

W zakresie reform wymiaru sprawiedliwości kluczową rolę powinno pełnić Ministerstwo Sprawiedliwości, m.in. z uwagi na dostęp do informacji niezbędnych do przeprowadzenia badań postlegislacyjnych czy też możliwości kadrowe większe niż w przypadku Kancelarii Sejmu czy Senatu. Istotną rolę w prowadzeniu badań funkcjonowania prawa powinien odgrywać również Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, także w oparciu o badania zlecane na zewnątrz.

91 łącznie wyliczono je na kwotę 224 100 zł <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/DE65C05337543B8DC1257B9C003A8755/%24File/1509.pdf>.

92 Druk sejmowy nr 1590.

93 Druk sejmowy nr 2299.

94 http://m.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosci/2375/28/1/zielona_ksiega_dostep_do_nieodplatnej_pozasadowej_pomocy_prawnej_-_streszczenie_expertyzy_ws._kosztow.pdf.

Interesującym przykładem na zainicjowanie swego obowiązku przeprowadzenia oceny funkcjonowania danej regulacji jest art. 84 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁹⁵. Pomimo iż nie wynika to z przepisów prawa, nałożenie takiego obowiązku na władzę wykonawczą wydaje się być dobrym rozwiązaniem, które należy wprowadzać w szczególności w przypadku dużych reform.

Sama Rada Ministrów wprowadziła w tym zakresie odpowiednie zmiany w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Obowiązek opracowania OSR ex-post będzie się aktualizował w stosunku do właściwego ministra, jeśli: 1) Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy wystąpi o jej przygotowanie; 2) wynika to z testu regulacyjnego założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów lub z OSR projektu ustawy przyjętego przez Radę Ministrów (§ 152 ust. 1). Ponadto, członek Rady Ministrów będzie mógł przygotować OSR ex-post z własnej inicjatywy. Zgodnie z regulaminem tworzeniu OSR powinny towarzyszyć również swiste konsultacje publiczne ex-post (par. 153). Opracowany dokument będzie następnie rozpatrywany przez Stały Komitet RM (par. 155). Badania postlegislacyjne będą ponadto udostępniane na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego⁹⁶.

W ocenie autorki, interesujący wydaje się pomysł Grzegorza Wiaderka, który wskazuje, że skutecznym narzędziem zbierania informacji na temat tego, jak funkcjonuje prawo w praktyce powinien być istniejący system poradnictwa prawnego, wspierany przez państwo i samorządy. Powinien on przynosić poszczególnym resortom informację zwrotną na temat głównych problemów, które pojawiają w praktyce udzielanych porad. Umożliwiłoby to bieżące monitorowanie, czy zamierzone cele udało się zrealizować i ewentualnie jakie mankamenty pojawiły w praktyce.

4. ETAP PARLAMENTARNY PROCESU USTAWODAWCZEGO

Przebieg procesu legislacyjnego na etapie parlamentarnym jest stale przedmiotem badań i analiz naukowych. Z uwagi na fakt, że to parlament tworzy obowiązujące prawo, jest to etap ważniejszy niż etap projektowania np. na etapie Rady Ministrów. Z drugiej jednak strony, w przeważającej mierze, kształt projektu wypracowany na etapie projektowania determinuje ostateczny kształt ustawy wypracowany przez parlament. Stanowi to przejaw coraz większego zbliżenia parlamentu i rządu oraz coraz większego wpływu Rady Ministrów na agendę pracy parlamentu. Niestety jednak, jak wskazywał W. Staśkiewicz, trudno mówić o „*agenda setting*” w przypadku Sejmu⁹⁷,

95 *Minister właściwy do spraw wewnętrznych, po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przedstawi Sejmowi i Senatowi ocenę jej funkcjonowania, w szczególności w zakresie zasadności i skuteczności rozwiązań w niej przewidzianych.*

96 Zakładka dostępna na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/6>

97 A. Pietryka, *Kondycja procesu ...*, s. 68.

choć – jak wskazano poprzednio – niektóre komisje starają się angażować w planowanie legislacyjne Rady Ministrów.

Niestety, praktyka prac parlamentarnych nad projektami ustaw nie uległa znaczącej zmianie od czasu raportu z 2012 r., a co za tym idzie nadal w praktyce sejmowej występuje szereg mankamentów mających wpływ na uczestnictwo organizacji pozarządowych w procesie tworzenia prawa jak również na samą jego treść:

- w dalszym ciągu nie są jasne zasady uczestnictwa w posiedzeniach komisji sejmowych, jak również to, do kogo kierowane są zaproszenia do udziału⁹⁸;
- prowadzone konsultacje społeczne są znacznie węższe niż te prowadzone na etapie rządowym czy senackim;
- nie istnieje skuteczny mechanizm służący weryfikacji prawidłowości skutków projektowanej regulacji;
- nie ma procedur chroniących przed konfliktem interesów;
- nie jest jasna rola i pozycja ekspertów sejmowych (komisji/klubu parlamentarnego) – z jednej strony ich rola była ona szczególnie widoczna, m.in. przy uchwalaniu dużej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, z drugiej zaś negatywne opinie ekspertów Biura Analiz Sejmowych na temat Rządowego projektu ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi⁹⁹ nie zapobiegły uchwaleniu tej ustawy;
- zgłaszane poprawki często nie zawierają pisemnego uzasadnienia, ani oceny skutków regulacji, co więc nie są następnie dostępne w internecie;
- problemem wydaje się także różny poziom zaangażowania posłów w projekt będący przedmiotem prac danej komisji lub podkomisji; niektórzy z nich służą przede wszystkim temu, aby na sali było kworum, a tym samym, aby można było procedować;
- wystąpienia publiczne jest dość rzadkim zjawiskiem¹⁰⁰;
- nie wszystkie posiedzenia podkomisji są transmitowane online.

Trzeba jednak wskazać, że etap ten jest coraz bardziej transparentny, głównie za sprawą stron internetowych Sejmu i Senatu. W szczególności strona internetowa Sejmu odgrywa kluczową rolę w odtworzeniu przebiegu procesu legislacyjnego. Za jej pośrednictwem transmitowane są posiedzenia komisji i podkomisji sejmowych, jednakże tylko z posiedzeń tych pierwszych sporządzany jest stenogram.

98 *Ibidem*, s. 34

99 Druk Sejmowy nr 1577.

100 W VII kadencji Sejmu zorganizowano 9 wystąpień publicznych.

5. ROLA PREZYDENTA W PROCESIE USTAWODAWCZYM

Także tzw. etap prezydencki wymaga odrębnego przeanalizowania, przy wyraźnym zaznaczeniu, że rola Prezydenta w procesie legislacyjnym jest różnorodna i nie ogranicza się jedynie do etapu podpisania ustawy uchwalonej przez Parlament. Jak zostało to już wskazane powyżej, w ciągu ostatnich dwóch lat Prezydent złożył kilka istotnych inicjatyw ustawodawczych dotyczących wymiaru sprawiedliwości (m.in. projekt przywracający urząd asesora sądowego), jak również praw człowieka (dwa projekty nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach). Z jednej strony, niejasny jest tryb konsultacji projektów, które Prezydent planuje skierować do Sejmu, z drugiej strony pozytywnie należy ocenić próbę usystematyzowania konsultacji w określonych dziedzinach życia, które przybrały formę Forum Debaty Publicznej¹⁰¹. Taka praktyka daje szansę, że ośrodek prezydencki stanie się niezależnym ośrodkiem debaty na temat tworzonego prawa.

Kluczową rolą Prezydenta w procesie ustawodawczym jest przede wszystkim etap podpisania ustawy uchwalonej przez parlament. W ciągu ostatnich dwóch lat, Prezydent RP skorzystał właściwie z każdego przyznanego mu przez Konstytucję narzędzia, przy czym zdecydowana większość ustaw została przez niego podpisana. Podstawowym źródłem informującym o bieżącej działalności legislacyjnej Prezydenta pozostaje jego strona internetowa. Wynika z niej, że Prezydent RP jedynie trzykrotnie skorzystał z kompetencji skierowania ustawy do ponownego rozpatrzenia przez Sejm na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji RP¹⁰². Zdecydowanie najważniejszą decyzją, z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości, był wniosek Prezydenta RP z 26 czerwca 2013 r. o ponowne rozpatrzenie ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych¹⁰³. Z uwagi na fakt, że Sejm nie uchwalił ponownie ustawy kwalifikowaną większością głosów, Prezydent RP zdecydował się na wniesienie odrębnej inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zasad tworzenia i znoszenia sądów¹⁰⁴.

Prezydent kilkakrotnie korzystał też z kompetencji kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w celu zainicjowania kontroli abstrakcyjnej. Praktyka Prezydenta w tym zakresie jest jednak niejednolita. Część ustaw jest kierowana do Trybunału w trybie kontroli prewencyjnej, część zaś bezpośrednio po ich podpisaniu. Jednym z najważniejszych wniosków w ramach kontroli prewencyjnej był przywołany wniosek w sprawie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

101 Jej efektem są m.in. przywołane Zielone Księgi.

102 Informacje na ten temat dostępne są na stronie internetowej Prezydenta RP: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zawetowane/>.

103 Druk sejmowy nr 1508 - <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5F9119E4153FCBF9C1257B9B004D6CB0/%24File/1508.pdf>.

104 Komunikat Kancelarii Prezydenta RP: <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2605,projekt-ws-racjonalnej-organizacji-sadow.html>.

W przypadku tej ustawy przed podjęciem decyzji o skierowaniu ustawy do Trybunału, w Kancelarii Prezydenta odbyło się spotkanie konsultacyjne, m.in. z udziałem przedstawicieli Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Ministerstwa Zdrowia, w celu przeanalizowania zarzutów kierowanych pod adresem tej ustawy.

Prezydent RP skierował ustawę z 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej.

Na etapie postępowania przed Trybunałem, Helsińska Fundacja Praw Człowieka we współpracy z Obywatelskim Forum Legislacji przedstawiła opinię przyjaciela sądu *amicus curiae*, w której wskazano w jaki sposób przebieg procesu legislacyjnego wpłynął na jakość uchwalonej ustawy.

Prezydent RP we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zarzucił niezgodność z Konstytucją nieprecyzyjnej definicji czynności „unieruchomienia” oraz przepisom przejściowym, w szczególności zbyt krótkiemu okresowi *vacatio legis*.

Niepokojąca jest jednak wykształcona praktyka podpisania ustawy przez Prezydenta i jednoczesnej zapowiedzi o skierowaniu jej do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli następczej. Jednym z pierwszych przypadków zastosowania takiego mechanizmu była nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2011 r. Także w ostatnim czasie Prezydent co najmniej dwukrotnie podejmował analogiczne decyzje zwłaszcza w sprawach kontrowersyjnych ustaw, m.in. reformy systemu emerytalnego¹⁰⁵ oraz ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób¹⁰⁶.

Ustawa o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi

Prace nad ustawą, która umożliwi izolację sprawców przestępstw skazanych niegdyś na karę śmierci, która w wyniku amnestii została zamieniona na karę 25 lat pozbawienia wolności, rozpoczęły się w 2012 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości. Przyczyniły się do tego m.in. publikacje prasowe wskazujące, że osoby te w dalszym ciągu zagrażają porządkowi publicznemu.

105 Komunikat „Decyzja Prezydenta RP w sprawie ustawy o OFE” z 27 grudnia 2013 r., dostępny na stronie: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/odeslane-do-tk/art,11,decyzja-prezydenta-rp-w-sprawie-ustawy-o-ofe.html>.

106 Dz. U. z 2014, poz. 24; Komunikat „Prezydent podpisał ustawę i skieruje ją do TK” z 13 grudnia 2013 r., dostępny na stronie: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/odeslane-do-tk/art,10,prezydent-podpisał-ustawe-i-skieruje-ja-do-tk.html>.

Pierwotnie, prace legislacyjne koncentrowały się wokół nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, kodeksu karnego oraz kodeksu karnego wykonawczego¹⁰⁷. Następnie przygotowany został projekt odrębnej ustawy (kwiecień 2013 r.), który wprowadzał kategorię „osób stwarzających zagrożenie”. O przyznaniu takiego statusu miał decydować sąd w oparciu o opinie biegłych, a jednym z warunków miało być występowanie takiego zaburzenia psychicznego, które mogło skutkować popełnieniem w przyszłości przestępstwa przeciwko życiu lub wolności seksualnej¹⁰⁸.

W lipcu 2013 r. projekt ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób został skierowany do Sejmu (druk sejmowy nr 1577). Z jednej strony, na zlecenie Biura Analiz Sejmowej przedstawiono szereg opinii (prawnych i medycznych), w których krytykowano poszczególne aspekty projektowanego rozwiązania. Z drugiej zaś strony, wśród posłów panowała powszechna zgoda o bezwzględnej konieczności stworzenia podstawy prawnej do izolacji osób niebezpiecznych, zanim więzienie opuści Mariusz T., który stał się głównym adresatem ustawy.

Do rozpatrzenia projektu ustawy powołano komisję nadzwyczajną. Ustawa została uchwalona przez Sejm 23 października 2013 r., a następnie rozpatrzona przez Senat. Także w trakcie prac senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, zaproszeni eksperci (m.in. prof. W. Kulesza) wskazywali na mankamenty projektowanej ustawy, w tym niezgodność z Konstytucją RP. Ostatecznie Sejm przyjął poprawki Senatu 22 listopada 2013 r., po czym ustawa została skierowana do podpisu Prezydenta, do którego równolegle kierowano wnioski o zaskarżenie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego¹⁰⁹. 13 grudnia 2013 r. Prezydent RP zdecydował o podpisaniu ustawy, a następnie w trybie kontroli następczej o skierowaniu jej do Trybunału, „aby ostatecznie wyjaśnić wątpliwości natury konstytucyjnej”¹¹⁰. Wniosek taki został do Trybunału skierowany w marcu 2014 r.¹¹¹, po tym jak na podstawie zaskarżonej ustawy zostało wszczęte postępowanie w sprawie Mariusza T., głównego „adresata” ustawy.

W zasadniczej części procesu legislacyjnego nie brała udziału Rzecznik Praw Obywatelskich. W styczniu 2014 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwróciła się do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz do Prokuratora Generalnego o skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek taki został skierowany do Trybunału w maju 2014 r.

107 Opinia HFPC z 4 marca 2013 r., dostępna na stronie: http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/03/opinia_kk_4-marca.pdf.

108 Opinia HFPC z 27 czerwca 2013 r. dostępna jest na stronie: http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/06/opinia_projekt_postepowanie_wobec_osob_zaburzonych.pdf.

109 Wystąpienie HFPC z 27 listopada 2013 r. dostępne na stronie: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/apel-do-prezydenta-o-skierowanie-ustawy-o-izolacji-osob-stwarzajacych-zagrozenie-do-tk/>.

110 Komunikat „Prezydent podpisał ustawę i skieruje ją do TK”.

111 Wniosek dostępny jest na stronie: http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosi/2073/13/1/20140304_wniosek_do_tk.pdf.

Praktyka polegająca na rezygnacji z dostępnego narzędzia, jakim jest możliwość zainicjowania prewencyjnej kontroli zgodności z Konstytucją, na rzecz skierowania wniosku do Trybunału w ramach kontroli następczej rodzi szereg wątpliwości konstytucyjnych. Przede wszystkim, możliwość prewencyjnej kontroli uchwalonej ustawy stanowi środek do realizacji zadania nałożonego przez Prezydenta przez art. 126 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent RP czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. Umożliwienie wejścia w życie ustawy budzącej wątpliwości co do zgodności z Konstytucją osłabia zatem jeden z kluczowych elementów konstytucyjnego systemu „*checks and balances*”. Wydaje się, że w świetle przywołanego przepisu Prezydent, który w chwili podpisania ustawy ma wątpliwości konstytucyjne, powinien powstrzymać wejście w życie ustawy łamiącej najwyższe normy prawne. W przeciwnym razie tworzy się mechanizm umożliwiający wprowadzenie norm niekonstytucyjnych, których następcze usuwanie z systemu prawa może wiązać się z poważnymi trudnościami, np. potrzebą wznowienia prawomocnie zakończonych postępowań sądowych lub też wypłatą odszkodowania przez Skarb Państwa¹¹².

6. PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ A PROCES LEGISLACYJNY W POLSCE

Pomimo iż nie było to głównym przedmiotem analizy w trakcie prac „Monitoring”, dość istotną kwestią okazała się pozycja i rola prawa Unii Europejskiej w procesie tworzenia polskiego prawa. Argument wskazujący na potrzebę podjęcia inicjatywy legislacyjnej z uwagi na wymóg implementacji prawa Unii Europejskiej bywa używany w sposób blankietowy, nawet jeśli dana regulacja może ograniczać prawa i wolności.

Przykład stanowi m.in. zakres danych zbieranych przez zakłady opieki zdrowotnej na temat osób uzależnionych od narkotyków, które zgłoszą się na terapię. Dane te są anonimizowane, a następnie przekazywanego do Krajowego Biura Przeciwdziałania Narkomanii. W uzasadnieniu do wprowadzenia takiej procedury (w 2011 r.) wskazano, że „*do gromadzenia i przekazywania tych danych Polska została zobowiązana wraz z przystąpieniem do UE rezolucją Rady z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie wdrożenia pięciu podstawowych wskaźników epidemiologicznych dotyczących narkotyków*”.

112 E. Siedlecka, Tajemnica w Trybunale Konstytucyjnym, Gazeta Wyborcza z 28 września 2011 r., Cytowany w artykule prof. Mirosław Wyrzykowski wskazał: „Gdy Trybunał Konstytucyjny orzeka sprzeczność z konstytucją trybu uchwalenia prawa, które weszło już w życie, to rodzi to rozmaite komplikacje. Tak było np. z przepisem kodeksu karnego regulującym odpowiedzialność za zabójstwo ze szczególnym okrucieństwem. W konsekwencji trzeba było powtórzyć szereg procesów, w których zapadły już prawomocne wyroki. Jeżeli prezydent ma podejrzenie, że tryb uchwalenia był sprzeczny z konstytucją, powinien ustawę skierować do Trybunału w trybie kontroli uprzedniej, przed podpisaniem”.

Do tak ogólnego uzasadnienia nie została jednak dołączona argumentacja świadcząca o tym, że zakres i charakter zbieranych danych jest niezbędny z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Prawdopodobnie projektodawca uznał, że nie jest to potrzebne, skoro i tak musimy to implementować do polskiego prawa.

To z kolei prowadzi do kolejnej uwagi, że często implementacja prawa Unii Europejskiej staje się celem samym w sobie z pominięciem celów praktycznych, w tym społecznych, które dana regulacja ma osiągnąć. Niechlubnym przykładem jest tzw. ustawa równościowa stanowiąca w przeważającej mierze tłumaczenie dyrektyw antydyskryminacyjnych. W jej treści wskazano więcej wyjątków niż zasad ogólnych dotyczących zakazu dyskryminacji. Z tego względu niewiele powództw jest wytaczanych na podstawie tej ustawy.

W świetle powyższych wyzwań związanych z poprawnym dostosowaniem prawa krajowego do regulacji unijnych, zastanawiająca wydaje się propozycja Ministerstwa Spraw Zagranicznych dotycząca stworzenia nowego rodzaju tajemnicy ustawowej (tzw. tajemnicy dyplomatycznej), obejmującej m.in. działalność Rady Ministrów na etapie tworzenia (negocjowania) prawa Unii Europejskiej.

Oprócz tradycyjnego procesu legislacyjnego (tworzenia tekstu aktu normatywnego), rozwój prawa Unii Europejskiej wskazuje na wciąż ogromne znaczenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kształtowaniu tego prawa, w tym również praw i wolności jednostki. Wyrok TS w sprawie *Digital Rights Irelands* stał się powodem do zainicjowania na nowo dyskusji na temat zasad zbierania danych telekomunikacyjnych. Dobrym przykładem w tym zakresie byłby wykaz spraw zawiśłych przed Trybunałem, w których Rząd RP jest zaangażowany jako strona postępowania lub jako uczestnik. Wykaz taki został zamieszczony m.in. na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki. Umożliwia to chociaż namiastkę konsultacji publicznych, a przynajmniej powinno stanowić źródło informacji na temat działalności Rządu na tym szczeblu, w szczególności stanowisk, które Rząd zajął.

W działalności „Monitoringu” jedynie kilkakrotnie zostaliśmy poproszeni do skonsultowania aktów prawa Unii Europejskiej, które znajdują się na etapie negocjowania na poziomie Rady UE¹¹³. Taką praktykę należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Konsultacje powinny przede wszystkim stanowić źródło wiedzy dla resortu, który odpowiada za opracowanie polskiego stanowiska podczas obrad Rady. Może to służyć także większej legitymizacji tego stanowiska.

113 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, COM (2014)210.

Dobrymi praktykami związanymi z konsultowaniem prawa Unii Europejskiej odnotowanymi w trakcie działalności „Monitoringu” są m.in.:

- spotkanie konsultacyjne zorganizowane w kwietniu 2014 r. przez Ministerstwo Gospodarki w związku z prowadzonymi przez Komisję Europejską negocjacjami umowy handlowo-inwestycyjnej UE-USA (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP);

- zaproszenie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do przedstawienia opinii w sprawie Komunikatu Komisji z dnia 3 kwietnia br. do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin COM (2014) final. Stanowiło to element prac nad stanowiskiem Rządu w sprawie powyższego Komunikatu.

7. ROZPORZĄDZENIA

Ministerstwo Sprawiedliwości dość często kierowało do konsultacji z HFPC projekty rozporządzeń. Niestety na etapie konsultacji publicznych ustaw były one dość rzadko dołączane do projektów ustaw. Z jednej strony odgrywają one jedynie rolę wykonawczą do ustaw, z drugiej jednak brak ich wydania przez upoważnionego Ministra może często stanowić źródło poważnych problemów dla obywatela.

Jaskrawym przykładem tego jak istotne są rozporządzenia była tzw. reforma Gowina polegająca na likwidacji 79 sądów rejonowych i przekształceniu ich w wydziały zamiejscowe innych sądów rejonowych. Po wydaniu dwóch rozporządzeń w tej sprawie¹¹⁴ pojawiła się wątpliwość czy pozostałe sądy rejonowe mają podstawę prawną do funkcjonowania. Pochodną tych zmian była z kolei uchwała Sądu Najwyższego, który rozstrzygał w przedmiocie pytania o to, kto powinien podpisywać decyzje o przeniesieniu sędziów na inne stanowisko służbowe.

W dalszym ciągu problemem pozostaje niewydawanie rozporządzeń przez uprawnionych ministrów¹¹⁵. M. Wróblewski (BRPO) podczas konferencji w kwietniu 2012 r. wskazywał na brak mechanizmów odpowiedzialności za niewydanie rozporządzenia. Jedną z przyczyn jest to, że nie funkcjonuje prawidłowo Trybunał Stanu.

114 Rozporządzenie z 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, Dz. U. Poz. 1121; Rozporządzenie z 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych, Dz. U. Poz. 1123.

115 Wykaz upoważnień niezrealizowanych dostępny na stronie (styczeń 2014 r.): http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2014/kpcpp/materialy/rcl_23_01_2014_wykaz_wg_min.pdf.

Warto jednak zaznaczyć że coraz częściej podkreślanym problemem jest kwestia upoważnień do wydania rozporządzeń, w szczególności standardu, który powinny spełniać wytyczne¹¹⁶. Z jednej strony wskazuje się, że często wytyczne te są puste i w zasadzie w żaden sposób nie „wytyczają” sposobu, w jaki dana kwestia ma zostać uregulowana. Z drugiej jednak strony zdarza się, że w dalszym ciągu proponowane są upoważnienia całkowicie pozbawione wytycznych, tzn. pozostawiające ministrowi nieograniczone pole do działania.

Senacki projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury nakłada na Ministra Sprawiedliwości obowiązek wydania rozporządzenia, w którym zostanie określona wysokość wynagrodzenia dla aplikantów aplikacji sędziowskiej oraz aplikacji prokuratorskiej. Do art. 52 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury dopisane zostały kolejne punkty wskazujące na przedmiot regulacji (wysokość wynagrodzenia), jednak nie wskazano w tym zakresie jakichkolwiek wytycznych¹¹⁷.

Między innymi z tych właśnie względów naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji nadal bywa podstawą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, także w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Zasady tworzenia i likwidacji sądów wojskowych

W wyroku z 21 marca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 3 § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych m.in. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na brak wytycznych co do tego, czym powinien kierować się Minister Obrony Narodowej tworząc i znosząc sądy wojskowe oraz ustalając ich siedziby i obszary właściwości. (sygn. K 27/12).

Dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt sądowych

W wyroku z 8 maja 2014 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją RP przepis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, który przyznawał Ministrowi prawo żądania w uzasadnionych przypadkach akt sądowych. Trybunał ocenił, że Minister przyznając sobie taką kompetencję na poziomie rozporządzenia wykroczył poza upoważnienie do wydania rozporządzenia (sygn. U 9/13). Trybunał niestety nie zdecydował się na ocenę merytoryczną zgodności z Konstytucją i ustawami takiej kompetencji Ministra.

116 M.in. Zielona Księga na temat systemu stanowienia prawa.

117 Druk sejmowy nr 2356

8. UWAGI NA TEMAT WYKONYWANIA WYROKÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ORAZ WYKONYWANIA WYROKÓW EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

W trakcie działalności „Monitoring”, istotną kwestią okazało się także zagadnienie wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z uwagi na obszerność obu tych zagadnień, najważniejsze elementy z tym związane, zostaną jedynie zasygnalizowane.

Kluczową rolę w wykonywaniu wyroków TK pełni w dalszym ciągu Komisja Ustawodawcza Senatu RP, która opracowuje znaczącą liczbę inicjatyw ustawodawczych z tym związanych. Należy ponadto podkreślić działalność Rządowego Centrum Legislacji w tym zakresie, co znalazło swoje odzwierciedlenie na stronie internetowej „Publiczny Portal Informacji o Prawie” prowadzonej przez RCL¹¹⁸. Najważniejszym projektem wykonującym wyrok TK, który stał się przedmiotem działalności „Monitoring” była wspomniana nowelizacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Jednak w ramach działalności „Monitoring” opiniowaliśmy także projekt założeń do ustawy o komisjach lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, który docelowo powinien wykonywać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z listopada 2009 r. Brak pełnego i prawidłowego wykonania tego wyroku skutkuje kolejnymi wnioskami w podobnych sprawach¹¹⁹, ale przede wszystkim stanowi podstawę dalszego ograniczania prawa dostępu do służby publicznej.

Z kolei w zakresie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, podkreślić należy powołanie sejmowej Podkomisji stałej ds. wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka działającej przy Komisji Spraw Zagranicznych. Jej celem jest bieżąca kontrola działań rządu w zakresie wykonywania wyroków, jak również analizowanie corocznego raportu rządowego¹²⁰. Nie wprowadzono natomiast żadnych procedur, których celem byłoby stałe weryfikowanie przez służby legislacyjne zgodności projektów z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

118 <http://ppiop.rcl.gov.pl/?r=orzeczenia/index>.

119 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2013 r. sygn. U 5/13.

120 Komunikat: <http://prawo.rp.pl/artukul/757643,1084809-Podkomisja-zajmie-wykonywaniem-orzeczen-Trybuna-lu-w-Strasburgu.html>.

Seminarium „Standardy strasburskie a system stanowienia prawa w Polsce”

4 marca 2014 r. w siedzibie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka odbyło się seminarium, którego celem była analiza tego, na ile w procesie tworzenia prawa w Polsce uwzględniane są standardy ochrony praw człowieka wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). M.in. z tego punktu widzenia analizowane były główne założenia „Zielonej Księgi” na temat systemu stanowienia prawa w Polsce. W trakcie seminarium zaproponowano wprowadzenie mechanizmu, który automatycznie przewidywałby konieczność weryfikacji zgodności aktu ze standardami Konwencji przez główne podmioty zaangażowane w tworzenie prawa – przede wszystkim Radę Ministrów oraz organy parlamentarne. Weryfikacja byłaby elementem szerszego obowiązku weryfikacji pod kątem zgodności z umowami międzynarodowymi dotyczącymi praw człowieka. Mogłoby to przyjąć formę obowiązku opinii o zgodności, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku oceny zgodności z prawem Unii Europejskiej.

J. Chrzanowska (MSZ) jako przykład wskazała uregulowanie istniejące w Wielkiej Brytanii. Na mocy Human Rights Act (1998) wprowadzony został obowiązek weryfikacji zgodności projektu z Konwencją, który przybiera formę opinii na temat zgodności (*statement of compatibility*). Co istotne, ze statystyk MSZ wynika, że w 95% spraw stwierdzone naruszenie Konwencji wynika ze złej praktyki, a nie ze złych przepisów. Dr T. Zalasieński ocenił, że stworzenie procedury weryfikacji zgodności z Konwencją spowoduje, że dane zagadnienie stanie się zauważalne w trakcie procesu legislacyjnego, a tym samym wymusi to „przepuszczenie projektu przez filtr” konwencyjny.

Przykładowy test zgodności z umową międzynarodową, w szczególności z Konwencją:

1. Czy projekt ustawy wchodzi w zakres zastosowania umowy międzynarodowej?
2. Czy są orzeczenia lub interpretacje umowy mające znaczenie dla przedmiotu regulacji?
3. Czy mają one zastosowanie do projektowanej regulacji?
4. Czy w świetle standardu projektowana regulacja wypełnia test: 1) legalności, 2) uzasadnionego interesu (*legitimate aim*), 3) proporcjonalności?

9. ROLA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH W TWORZENIU PRAWA

Analiza przebiegu procesu legislacyjnego prowadzona z punktu widzenia poziomu ochrony praw człowieka prowadzi do wniosku, że udział Rzecznika Praw Obywatelskich na tym etapie jest bardzo ograniczony i zdarza się rzadko. Z drugiej jednak strony, system stanowienia prawa

znajduje się w ciągłym zainteresowaniu Rzecznika¹²¹. Niejednokrotnie ma to odzwierciedlenie w rocznej informacji RPO. W informacji za 2013 r. wskazano, że „nie nastąpiła zasadnicza poprawa procesu stanowienia prawa”¹²². Dalej, wskazano, że jednym z istotnych problemów związanych z tworzeniem prawa, jest funkcjonowanie instytucji wysłuchania publicznego, „która nie ma obecnie szerokiego zastosowania w praktyce parlamentarnej”.

Praktyka w zakresie kierowania projektów aktów prawnych do Rzecznika Praw Obywatelskich w celu przedstawienia uwag jest różnorodna w zależności od resortu prowadzącego projekt. Zdarza się, że projekty takie są kierowane do Rzecznika w ramach konsultacji publicznych¹²³. Wydaje się, że należy postulować dalsze wzmocnienie konsultacji z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, zarówno na etapie projektowania na etapie rządowym, jak również podczas dalszych prac parlamentarnych.

Z drugiej strony, aktywność Rzecznika w trakcie konsultacji publicznych jest niejednorodna, co do zasady jednak rzadka. Ze strony internetowej Rzecznika wynika, że opinie takie zostały przedstawione m.in. w ramach działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji. Rzadki udział Rzecznika w konsultacjach projektów argumentowany jest w różny sposób, m.in. z powołaniem się na zasadę niezależności Rzecznika¹²⁴. Z drugiej strony, powstrzymanie się od udziału w procesie legislacyjnym, daje Rzecznikowi szersze możliwości działania po wejściu w życie danej regulacji, np. skierowanie jej do Trybunału Konstytucyjnego.

W przypadku ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie, na stronie internetowej „Rządowy Proces Legislacyjny” dostępna jest opinia RPO (do jednego z wcześniejszych projektów), w którym RPO ocenia, że ustawa spełnia warunki z art. 5 Konwencji¹²⁵. Wcześniejsza opinia RPO (dostępna już na stronie

121 Prawo do petycji – <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/prawo-do-petycji>; udział obywateli w stanowieniu prawa - <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/szczegoly.php?pismo=1634041>.

122 Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2013 r., s. 269.

123 O zmianie płci – <http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/192445>, o ubezwłasnowolnieniu - <http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/192779>.

124 W Informacji Rzecznika Praw Obywatelskich za 2005 r. wskazano „Konstytucyjne gwarancje niezawisłości Rzecznika i niezależności jego działań nie pozwalają żadnemu z organów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej lub uczestniczących w procesie prawotwórczym na żądanie udziału Rzecznika w tym procesie, którego wady są powszechnie znane”, s. 14-15.

125 Pismo z 28 stycznia 2013 r., dostępne na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/128528/128531/128534/dokument65508.pdf>.

RPO)¹²⁶ całkowicie pomija kwestie zgodności projektowanych rozwiązań z Europejską Konwencją Praw Człowieka czy też ogólną zasadą zakazu działania prawa wstecz. Przedstawiciel Rzecznika nie uczestniczył także w pracach parlamentarnych nad ustawą. Aktywność Rzecznika rozpoczęła się dopiero w marcu 2014 r.¹²⁷, kiedy na wniosek HFPC, zdecydowano o przeprowadzeniu kontroli Ośrodka w Gostyninie¹²⁸. Dopiero w maju 2014 r. Rzecznika Praw Obywatelskich skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie tej ustawy¹²⁹.

Innym przykładem działalności Rzecznika Praw Obywatelskich był projekt nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przygotowany przez senacką Komisję Ustawodawczą, wykonujący wyrok Trybunału Konstytucyjnego z kwietnia 2012 r.¹³⁰ Rzecznik wskazała na potrzebę rozszerzenia projektu o zagadnienia związane z zasadami korzystania ze środków przymusu bezpośredniego wobec osób przebywających w izbach wytrzeźwień. Po poszerzeniu projektu o poprawki zaproponowane przez Ministerstwo Zdrowia, Rzecznik nie uczestniczył w dalszych pracach parlamentarnych nad nowelizacją. Ostatecznie także i ta nowelizacja została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP.

Jeszcze mniej widoczna na tym polu jest działalność Rzecznika Praw Dziecka. Co prawda jest konsultowany na etapie rządowym, natomiast jest całkowicie niewidoczny na kluczowym etapie dla tworzenia prawa, tj. na etapie parlamentarnym¹³¹. Ostatnie uwagi do aktów prawnych przedstawione przez Rzecznika Praw Dziecka zamieszczone na jego stronie internetowej pochodzą z 2011 r.

W przypadku obu urzędów należy postulować zwiększenie ich aktywności w procesie legislacyjnym. Autorytetem organu, który pełnią mogliby wpłynąć, w szczególności powstrzymać wiele zmian w prawie, niekorzystnych z punktu widzenia statusu jednostki. Dlatego też wydaje się, że zastrzeżenia dotyczące ustawy o postępowaniu wobec z osób z zaburzeniami psychicznymi,

126 Pismo z 3 grudnia 2012 r., dostępne na stronie: <http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20RPO-R-023-4-2012%20z%20dnia%20%2003.12.2012%20do%20Podsekretarza%20Stanu%20w%20Ministerstwie%20Sprawiedliwo%C5%9Bci.pdf>.

127 W styczniu 2014 r. RPO przedstawił uwagi do projektu rozporządzenia nie negując konstytucyjności upoważnienia ustawowego - <http://www.brpo.gov.pl/pl/content/uwagi-do-projektu-rozporz%C4%85dze%C5%84-mz-w-sprawie-krajowego-o%C5%9Brodka-zapobiegania-zachowaniom>.

128 RPO: Ośrodek w Gostyninie niegotowy na przyjęcie najgroźniejszych przestępców, komunikat dostępny na stronie: http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103085,15441916,RPO_Osrodek_w_Gostyninie_niegotowy_na_przyjecie_najgrozniejszych.html; Informacja taka nie znajduje się jednak w wykazie wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji: <http://www.brpo.gov.pl/pl/content/wizytacje-krajowego-mechanizmu-prewencji>.

129 W marcu 2014 r. taki wniosek został skierowany przez Prezydenta RP.

130 Postępowanie zostało zainicjowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

131 Np. nowelizacja kpk zmieniająca zasady przesłuchiwanie małoletnich świadków i pokrzywdzonych.

które zostały zawarte we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, mogły zostać wyrażone na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego. Dobrym przykładem w tym zakresie jest działalność GIODO, który nieco częściej przedstawia uwagi do projektów aktów normatywnych, ostatnio w odniesieniu do przygotowywanej w Ministerstwie Sprawiedliwości nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych nakierowanej na informatyzację sądownictwa.

Z całą pewnością Rzecznik Praw Obywatelskich powinien na bieżąco monitorować proces legislacyjny w przypadku, kiedy rozpoczęte prace nad zmianami w prawie są efektem jego interwencji skierowanych do podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą. Drugim takim przypadkiem powinno być bieżące obserwowanie sposobu i trybu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zainicjowanej przez Rzecznika. W jednym i drugim przypadku stałym partnerem współpracy okazuje się w ostatnich latach Komisja Ustawodawcza Senatu.

10. E-LEGISLACJA

W ciągu ostatnich dwóch lat udało się zanotować dość istotny rozwój w zakresie „informatyzacji” procesu legislacyjnego. Przede wszystkim rozwinięty został portal „Rządowy Proces Legislacyjny”. Jest on podstawowym źródłem informacji na temat procesu tworzenia, uzgadniania i przyjmowania projektu aktów normatywnych przez Radę Ministrów. Jego założeniem jest wierne odzwierciedlenie przebiegu procesu legislacyjnego, zarówno w odniesieniu do projektów założeń, projektów ustaw oraz projektów rozporządzeń. Z systemem tym został połączony także „Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów”.

Zdarzało się w praktyce „Monitoring”, że projekty ustaw kierowane do konsultacji nie były zamieszczane na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego przez resorty, które odpowiadały za dany projekt. Innym zanotowanym problemem są opóźnienia w aktualizacji informacji zamieszczanych na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego – zdarza się, że są zamieszczane nawet kilka miesięcy po podjęciu decyzji lub przedstawieniu stanowiska lub też nie są zamieszczane w ogóle (np. informacja zwrotna przesłana konsultowanej organizacji po przedstawieniu przez nią stanowiska).

Co do zasady jednak projekty aktów prawnych są zamieszczane na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego od momentu skierowania ich do konsultacji publicznych. Praktyka ta prawdopodobnie jest również wynikiem kompleksowego uregulowania tego zagadnienia na gruncie nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Regulamin pracy Rady Ministrów

§ 52. 1. Z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia organ wnioskujący udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zwanym dalej „RPL”.

2. Jeżeli projekt został skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania w różnych terminach, udostępnienie w RPL następuje z chwilą wykonania pierwszej z tych czynności.

3. Udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, w tym zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Podstawową zmianą w kształcie strony Rządowego Procesu Legislacyjnego jest utworzenie nowej zakładki „OSR ex post”, w której zamieszczane będą opracowane analizy funkcjonowania danej regulacji. Strona ta także ewoluuje pod kątem technicznym.

Oprócz Rządowego Procesu Legislacyjnego, w zakresie konsultacji publicznych prowadzonych na etapie rządowym funkcjonuje portal „konsultacje.gov.pl – Rządowy portal konsultacji publicznych”. Pomimo iż co do zasady portal służy konsultacjom aktów opracowanych w ramach Ministerstwa Gospodarki, coraz częściej pojawiają się tam również projekty innych resortów. Przy poszczególnych projektach zamieszczona jest informacja, ile razy dany projekt był wyświetlany, jak również dostępne są przedstawione dotychczas uwagi. Istnieje możliwość zarówno przedstawienia całościowej opinii, jak również odniesienia się do poszczególnych elementów projektu dokumentu rządowego. Oprócz projektów aktów normatywnych, prowadzone są tam również konsultacje Komunikatów Komisji Europejskiej czy też programy rządowe.

O ile liczba wyświetleń projektów jest na dość wysokim poziomie (niektóre projekty były wyświetlane ok. 1,5 tys. razy), o tyle liczba przesłanych komentarzy i opinii pozostaje na bardzo niskim poziomie. Być może wynika to z tego, że wiedza o tym, że istnieje taki portal nie jest wiedzą szeroko posiadaną. Ponadto prawdopodobnie w dalszym ciągu przeważa papierowy sposób przesyłania opinii. Dlatego też należałoby dążyć do połączenia portalu o charakterze informacyjnym (RPL) z portalem umożliwiającym bezpośrednią partycypację (konsultacje.gov.pl)¹³².

132 Na seminarium w kwietniu 2012 r. wskazywała na to m.in. Grażyna Kopińska.

Podczas seminarium w kwietniu 2012 r. Prezes RCL Maciej Berek wskazał na niektóre potencjalnie negatywne aspekty funkcjonowania tak transparentnego systemu informacji o rządowym procesie legislacyjnym¹³³. Wydaje się jednak, że ostatnie doniesienia medialne dotyczące tła pracy nad założeniami ustawy o Narodowym Banku Polski, pokazują, że sprawnie funkcjonujący portal Rządowy Proces Legislacyjny służy administracji rządowej stanowiąc narzędzie dokumentujące prawidłowość i legalność podejmowanych decyzji.

Oprócz portalu Rządowy Proces Legislacyjny, w ciągu ostatnich dwóch lat powstały kolejne strony internetowe, których operatorem jest administracja rządowa, m.in. Publiczny Portal Informacji o Prawie¹³⁴ lub Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości¹³⁵. Pierwsza z nich prowadzona jest przez Rządowe Centrum Legislacji i obejmuje zestawienie m.in. upoważnień do wydania rozporządzeń oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego ze wskazaniem na jakim obecnie etapie znajduje się proces odpowiednio wydania aktu podustawowego czy wykonania wyroku Trybunału. Natomiast Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości jest prowadzony przez Departament Strategii i Deregulacji i stanowi jeden z elementów „Strategii modernizacji wymiaru sprawiedliwości”. Stanowi on przede wszystkim rozrastającą się bazę statystyczną na temat stanu funkcjonowania różnych aspektów wymiaru sprawiedliwości.

Strony internetowe Sejmu i Senatu

Strony internetowe obu izb parlamentu nie przeszły radykalnej zmiany od 2012 r. Pomimo to w dalszym ciągu pozostają głównym źródłem informacji na temat przebiegu procesu legislacyjnego zarówno na etapie sejmowym, jak i senackim. Nie są one jednak stworzone według jednakowego schematu, stąd występują między nimi dość istotne różnice.

W przypadku strony internetowej Sejmu, nie są na niej udostępniane opinie opracowywane w ramach Biura Legislacyjnego. Z kolei na stronie Senatu, opiniom tym poświęcona jest odrębna zakładka, w której znajdują się także zleczone ekspertyzy zewnętrzne¹³⁶. Na stronach Sejmu, w zakładce „Proces legislacyjny” przy poszczególnych drukach sejmowych dostępne są opinie Biura Analiz Sejmowych, jeśli zostały zleczone.

133 A. Pietryka, *Kondycja procesu ...*, s. 57-58.

134 <http://ppiop.rcl.gov.pl/>.

135 <http://isws.ms.gov.pl/>.

136 <http://senat.gov.pl/prace/senat/opinie-i-ekspertyzy/>.

Na stronie Sejmu znajdują się także skany opinii podmiotów poproszonych o wyrażenie opinii. Wydaje się jednak, że nie są umieszczane opinie nadesłane niezależnie od odpowiedniego zaproszenia¹³⁷. Natomiast są one w pełni udostępniane na stronach Senatu, podczas prac na projektami ustaw opracowywanymi przez Senat¹³⁸. Wydaje się jednak, że przebieg procesu legislacyjnego w Senacie nie jest przedstawiony na stronach internetowych w sposób tak klarowny, jak ma to miejsce w przypadku strony internetowej Sejmu RP.

Całkowicie wyłączone poza ramy strony internetowej Sejmu zostały prace parlamentarne nad dokumentami Unii Europejskiej, np. projektami dyrektyw¹³⁹. Może to świadczyć o tym, że prace nad tymi dokumentami są traktowane w sposób drugorzędny. Niestety w dalszym ciągu, zarówno na stronach Sejmu ani Senatu nie są dostępne teksty poprawek zgłaszanych przez członków izb.

Za pośrednictwem parlamentarnych stron internetowych nie ma możliwości przedstawienia opinii na temat procedowanego projektu, tak jak ma to miejsce w przypadku portalu konsultacje.gov.pl. Wydaje się, że należy rozważyć poszerzenie zakresu wykorzystywania tego portalu, tak aby objąć nim również konsultacje na etapie parlamentarnym. Mogłaby to umożliwić regulacja dotycząca zasad partycypacji w tworzeniu prawa, zawarta w akcie o charakterze powszechnego źródła prawa, o której wspominają m.in. autorzy „Zielonej Księgi” o systemie stanowienia prawa.

Oprócz powyższych stron internetowych, należy także odnotować powstanie i wyraźny rozwój strony internetowej „Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych”¹⁴⁰. Znajduje się w niej ponad 60 tys. orzeczeń ze wszystkich apelacji. Na marginesie „informatyzacji” procesu legislacyjnego, należy jedynie zaznaczyć, że ciągle aktualnym zagadnieniem jest kwestia „informatyzacji sądów”. Jest to szczególnie istotne w świetle ostatniego projektu nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych opracowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, który pod hasłem „informatyzacji” próbuje poważnie rozszerzyć kompetencje Ministra Sprawiedliwości wobec sądów powszechnych, poprzez np. przyznanie dostępu do centralnych baz danych sądów i sądowych systemów informatycznych

137 W dniu 4 października 2013 r. HFPC przedstawiła opinię na temat prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która nie została umieszczona na stronach Sejmu – <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/10/opinia-TK1.pdf>.

138 Są one umieszczane przy poszczególnych numerach druków senackich - <http://senat.gov.pl/prace/senat/inicjatywy-ustawodawcze/pozostale-inicjatywy/>.

139 Znajdują się one na stronie Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej - <http://orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/GlownyWWW?OpenFrameSet>.

140 <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

czy też uczynienie z Ministra Sprawiedliwości administratora danych osobowych uczestników postępowań sądowych¹⁴¹.

11. REFORMY WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Powyższa analiza poszczególnych elementów procesu legislacyjnego pozwala na sformułowanie kilku ogólnych uwag na temat jakości reform w zakresie wymiaru sprawiedliwości, które miały miejsce w ciągu ostatnich dwóch lat. Działania Ministerstwa Sprawiedliwości, odpowiedzialnego za dział administracji rządowej „Sprawiedliwość”, będącego jednocześnie autorem głównych projektów reform wymiaru sprawiedliwości, wydawały się przez długi czas nieskoordynowane i stanowiące reakcje na głośne przypadki nieprawidłowości, np. w sądownictwie lub więziennictwie.

Jedną z tez poprzedniego raportu było podkreślenie potrzeby prowadzenia badań nad tym jak prawo działa w praktyce po jego uchwaleniu (tzw. OSR ex-post). Pewnym niezrozumieniem wydaje się jednak dokument „21 dobrych zmian. Raport 2012”¹⁴² przygotowany w I połowie 2013 r. w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości. Swoją zawartością przypomina raczej materiał promocyjny niż wnikliwą i krytyczną analizę postlegislacyjną. W odniesieniu do tzw. Reformy Gowina, tj. likwidacji prawie 25% sądów rejonowych od 2013 r., w dokumencie tym wskazano jako atut takiego rozwiązania, że „część sędziów będzie orzekała nie w jednym sądzie, jak dotychczas, lecz w dwóch, a nawet trzech. Dzięki temu Polacy krócej będą czekać na rozstrzygnięcie spraw”. Z jednej strony można się zastanawiać czy taki stan rzeczy jest zgodny z prawem, które przewiduje, że sędzia orzeka w danym „sądzie”, a nie w „sądach”. Z drugiej zaś strony, dalszy rozwój wydarzeń jakie miały miejsce w 2013 r. i na początku 2014 r. (uchwała pełnego składu SN ze stycznia 2014 r. oraz prezydencki projekt zmian w Prawie o ustroju sądów powszechnych) pokazał, że sukces ogłoszony w dokumencie „21 dobrych zmian” był rzeczywiście porażką.

Pewną szansą na ustabilizowanie reform wymiaru sprawiedliwości jest „Strategia Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce”. Dokument ten stanowi spuściznę spotkań prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości na przełomie 2012 r. i 2013 r. w ramach debat „Wymiar Sprawiedliwości 2020”. Jego tytuł był kilkakrotnie zmieniany, wydaje się jednak że jego obecne brzmienie najlepiej oddaje charakter tego dokumentu, którego głównym celem jest wzmocnienie „optyki klienckiej” w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości, przez co może się wydawać, że przypomina raczej strategię PR niż wizję zmian w wymiarze sprawiedliwości w zakresie tak

141 Opinia HFPC z 17 kwietnia 2014 r.: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2014/04/opinia-pusp-skan.pdf>.

142 Dostępna na stronie: http://ms.gov.pl/Data/Files/_public/aktual/2013/broszura---21-dobrych-zmian.pdf.

fundamentalnych kwestii jak pozycja prokuratury po 1 lipca 2015 r., zakres nadzoru administracyjnego Ministra nad sądami powszechnymi czy polityka kadrowa pracowników sądów i prokuratur. Zwłaszcza to ostatnie zagadnienie wydaje się być regulowane w sposób wyjątkowo pobieżny i pozbawiony poważnej analizy. Takie zmiany jak tzw. deregulacja zawodu asystenta sędziego czy zniesienie stażu referendarskiego w ramach aplikacji sędziowskiej są wprowadzane projektami poselskimi, do których nie ma dołączonych szczegółowych ocen skutków regulacji i które nie są poprzedzone konsultacjami publicznymi, np. z aplikantami KSiP.

Świadczy to o znacznej „decentralizacji” inicjowania reform wymiaru sprawiedliwości, przy jednoczesnej biernej roli głównego ośrodka naukowo-badawczego – Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

Jedną z głównych reform wymiaru sprawiedliwości przeprowadzoną w trakcie ostatnich dwóch lat działalności „Monitoringu” była tzw. duża nowelizacja Kodeksu postępowania karnego. Praktyka nowego (kontradyktoryjnego) procesu karnego jest obecnie przedmiotem zarówno spekulacji jak i analiz prawnych odnoszących się do poszczególnych jej elementów. Jednym z elementów tej nowelizacji było istotne rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych, którzy uzyskali m.in. możliwość umarzania postępowania w ściśle określonych przypadkach. Zarówno Ministerstwo Sprawiedliwości, jak również parlamentarna komisja i podkomisja uznały, że nie stanowi to wkroczenia w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Jednakże w dalszym ciągu art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przewiduje, że referendarze wykonują „zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości”. Nie wydaje się jednak, aby kompetencja do umarzania postępowania mieściła się w ramach ochrony prawnej, co świadczy o niespójności systemu w zakresie pozycji referendarzy sądowych. Tym bardziej, że Ministerstwo Sprawiedliwości planuje dalsze prace związane ze statusem i kompetencjami referendarzy sądowych w ramach postępowania o wykroczenia¹⁴³.

W ocenie Fundacji, w dalszym ciągu nie rozwiązana jest kwestia zakresu nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, czego przejawem jest m.in. ostatni wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dostępu Ministra Sprawiedliwości do akt postępowania sądowego. Takich zagadnień związanych z wymiarem sprawiedliwości, które wymagają analizy, a być może także zmian jest prawdopodobnie o wiele więcej. Nie wydaje się jednak w chwili obecnej, aby resort sprawiedliwości miał klarowną agendę głównych kierunków reform o charakterze merytorycznym, a nie jedynie modernizacyjnym. Elementy sprawnego i rzetelnego postępowania legislacyjnego analizowane powyżej, w szczególności konsultacje publiczne oraz

143 Informacja dostępna na stronie: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/rada-legislacyjna-krytycznie-o-planach-ms-dotyczacych-powierzenia-referendarzom-sadowym-orzekania-w-sprawach-o-wykroczenia/>.

ocena skutków regulacji, mogą okazać się kluczem do powodzenia reform wymiaru sprawiedliwości.

Z drugiej jednak strony analiza reform wymiaru sprawiedliwości wydaje się być dowodem na dalszą aktualność tezy wyrażonej w 2005 r. przez prof. Sławomirę Wronkowską, że „legalistyczny system tworzenia prawa nie stał się w zadowalającym stopniu demokratyczny, ponieważ nie wykształcił na większą skalę negocjacyjnych form tworzenia prawa, ani nie zapewnił autentycznego wpływu społeczeństwa na treść prawa”¹⁴⁴. Łatwo przewidzieć, że wprowadzanie zmian w takich instytucjach jak sądy czy prokuratura może w naturalny sposób budzić opór, co nie powinno jednak wykluczać potrzeby konsultowania wprowadzanych zmian, również w celu zwiększenia ich legitymizacji. Z kolei dla Ministerstwa Sprawiedliwości, ludzie tworzący wymiar sprawiedliwości powinni stać się przede wszystkim partnerem do dyskusji, w ramach której możliwym będzie uzyskanie niezbędnej wiedzy, czasem trudno dostrzegalnej z perspektywy urzędu centralnego.

12. WNIOSKI I REKOMENDACJE

W porównaniu z raportem „Kondycja procesu legislacyjnego...” z 2012 r. w ciągu dwóch ostatnich lat osiągnięto wyraźny postęp w zakresie „porządkowania” ram prawnych procesu legislacyjnego na etapie rządowym. Zdecydowanie pozytywnie należy również ocenić inicjatywę Senatu skutkującą wprowadzeniem instytucji wysłuchania publicznego, jak również podjęcie prac nad projektem ustawy o petycjach. Niestety, nie odnotowano istotnych zmian na gruncie regulaminu Sejmu, pomimo jego trzykrotnej zmiany w latach 2012-2014.

Analiza mocnych i słabych stron postępowania legislacyjnego w Polsce wskazuje, że procedura tworzenia prawa jest nierówna. Etap rządowy od 2014 r. jest o wiele lepiej i czytelniej uregulowany niż etap parlamentarny, m.in. pod względem zasad prowadzenia konsultacji publicznych. Jednak także sam etap rządowy jest bardzo zróżnicowany, zarówno pod względem prowadzenia konsultacji, jak również jakości tworzonych aktów normatywnych. Dlatego też, biorąc pod uwagę powyższą analizę, w dalszym ciągu wskazane jest kontynuowanie podjętych już zmian służących podniesieniu jakości tworzonego prawa. Należy także postulować zainicjowanie kolejnych zmian w zakresie standardów procesu legislacyjnego:

144 S. Wronkowska, Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, Przegląd Legislacyjny 1/2006, s. 11.

1. Przede wszystkim, w ramach prac Sejmu RP należy rozpocząć proces modernizacji procedur legislacyjnych, poczynwszy od pełniącego fundamentalną rolę Regulaminu Sejmu. Wzorem działań w tym zakresie powinien być kierunek zaproponowany w ramach rządowego programu „Lepsze Regulacje 2015”. Prace takie powinny zostać rozpoczęte wraz z początkiem kolejnej kadencji Sejmu i poprzedzone szerokimi konsultacjami. Pomimo iż aktualnym pozostaje stwierdzenie, że „prawne uregulowanie procesu tworzenia prawa może wesprzeć kulturę polityczną, ale jej nie zastąpi”¹⁴⁵, to jednak poprawa istniejących ram prawnych może istotnie wpłynąć na kształtowanie kultury i praktyki politycznej w odniesieniu do tworzenia norm prawnych.
2. Należy ujednoczyć przebieg i rozszerzyć zakres prowadzonych na etapie sejmowym konsultacji publicznych, w szczególności w odniesieniu do projektów poselskich oraz zgłoszonych przez Prezydenta RP. Ponadto należy rozważyć, czy kwestia partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji publicznych, w szczególności tworzenia prawa, nie powinna zostać uregulowana, a tym samym ujednoczona, na poziomie ustawowym.
3. Przeanalizowania wymaga także praktyka funkcjonowania ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa przy wyraźnym wyznaczeniu granicy między konsultacjami publicznymi a lobbingsiem. Mogłoby to skutkować zniwelowaniem negatywnych konotacji związanych ze słowem „lobbing”, stanowiącym naturalny i niezbędny element tworzenia norm prawnych w demokratycznym państwie.
4. Na rządowym etapie procesu legislacyjnego, należy na bieżąco monitorować funkcjonowanie nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów. Rolę tę powinno pełnić Rządowe Centrum Legislacji, a jego wnioski powinny być następnie weryfikowane z obserwacjami podmiotów zewnętrznych, m.in. uczestniczących w konsultacjach publicznych. Postulować przy tym należy próbę odpowiedzi na pytanie, czy nowa uporządkowana rządowa procedura legislacyjna zapocentowała w postaci lepszej jakości projektów aktów normatywnych.
5. W ramach rządowego procesu legislacyjnego, należy postulować dalsze zwiększenie roli i aktywności Rady Legislacyjnej.
6. Na etapie parlamentarnym, należy wzmocnić mechanizmy weryfikujące ocenę skutków (m.in. społecznych i finansowych) wniesionych projektów, w szczególności poselskich inicjatyw ustawodawczych.
7. Istniejące narzędzia związane z tzw. e-legislacją wymagają ujednoczenia. Dotyczy to

145 *Ibidem*, s. 10

przede wszystkim stron internetowych obu izb parlamentu, tak aby w pełni odzwierciedlały przebieg podejmowanych decyzji w trakcie procesu ustawodawczego.

8. Z punktu widzenia ochrony praw człowieka, należy podjąć debatę na temat potrzeby zwiększenia lub co najmniej ujednolicenia zasad związanych z aktywnością Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie tworzenia prawa.

9. Reformy wymiaru sprawiedliwości wymagają pełnej koordynacji, zarówno w odniesieniu do zmian zaproponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, jak również w ramach inicjatyw poselskich czy senackich. Brak planowania i koordynacja może skutkować tym, że ciągle podejmowane inicjatywy nastawione na zmiany w sądach i prokuraturze, okażą się ostatecznie pracą syzyfową. Z jednej strony nietrudno odnotować występującą inflację regulacji prawnych, zwłaszcza w odniesieniu do zmian kodeksowych, z drugiej strony, w dalszym ciągu nie są klarownie uregulowane takie sfery elementu wymiaru sprawiedliwości jak pozycja biegłych sądowych czy system pomocy prawnej z urzędu.

10. Nie do przecenienia w procesie ustawodawczym jest pozycja Prezydenta RP, który dysponuje unikalnym na tle pozostałych organów władzy publicznej uprawnieniem do inicjowania tzw. prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Praktyka polegająca na podpisywaniu ustawy, a dopiero następczym jej zaskarżeniu, może z jednej strony zdezwuować rolę Prezydenta RP jako strażnika Konstytucji RP, z drugiej zaś może stać się czynnikiem pogarszających stan systemu prawa w Polsce.

11. Należy rozważyć możliwość wpisania w istniejące procedury kontroli projektów aktów normatywnych (m.in. zgodności z Konstytucją oraz z prawem Unii Europejskiej) mechanizmów (np. testów regulacyjnych), które pozwalałyby na ich weryfikację także z prawem międzynarodowym, w szczególności z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Opracowała:

Barbara Grabowska – koordynatorka programu „Monitoring procesu legislacyjnego w wymiarze sprawiedliwości” w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, doktorantka w Zakładzie Praw Człowieka WPiA UW.

Współpraca:

dr Adam Bodnar – wiceprezes Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka WPiA UW.

Michał Szwast – prawnik w programie „Monitoring procesu legislacyjnego w wymiarze sprawiedliwości” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, aplikant adwokacki w Izbie Adwokackiej w Warszawie.

Publikacja powstała w ramach programu
„Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości”
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Program finansowany jest przez Fundację im. Stefana Batorego
w ramach Programu „Demokracja w Działaniu”.



Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11,

00-018 Warszawa

tel.: (+48) 22 828 10 08

(+48) 22 828 69 96

(+48) 22 556 44 40

fax: (+48) 22 556 44 50

www.hfhr.pl

MONITORING **PROCESU LEGISLACYJNEGO** **W OBSZARZE WYMIARU** **SPRAWIEDLIWOŚCI**

Program „Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” realizowany jest przez Helsińską Fundację Praw Człowieka dzięki dotacji przyznanej przez Fundację im. Stefana Batorego w ramach Programu „Demokracja w Działaniu”.

<http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/>