



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(677)**

100. posiedzenie  
Komisji Ustawodawstwa  
i Praworządności  
w dniu 5 marca 2003 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Spotkanie z członkami Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

*(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 03)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodnicząca Teresa Liszcz)*

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Witam bardzo serdecznie, już oficjalnie, na posiedzeniu Komisji Ustawodawstwa i Praworządności z udziałem członków Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Bardzo serdecznie witam przewodniczącego rady, pana profesora Janusza Trzczińskiego, i wszystkich szanownych członków rady. Witam koleżanki i kolegów z Komisji Ustawodawstwa i Praworządności. Czujemy się usatysfakcjonowani tym, że Wysoka Rada zechciała się z nami spotkać.

Ja proponuję, abyśmy sobie przez chwilę nieoficjalnie porozmawiali, ponieważ zapowiedział swój udział w naszym posiedzeniu pan marszałek Pastusiak i chciałabym poczekać z oficjalnym rozpoczęciem obrad. Pan marszałek docenia państwa wizytę i zależało mu na uczestnictwie w tym spotkaniu. Nie sygnalizował dzisiaj, że nie przyjdzie, więc może trochę zaczekajmy.

Wiem, że czas, jaki nasi goście mogą poświęcić na to spotkanie, jest ograniczony – mają czas tylko do 10.20. Gdyby zatem pani dyrektor była tak uprzejma i zechciała to sprawdzić... Być może pan marszałek jest czymś zajęty i zapomniał o naszym spotkaniu.

*(Rozmowy na sali)*

*(Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów Jan Trzcziński: Pani Profesor, ja będę chciał o jednej kwestii powiedzieć, mianowicie o poprawkach Senatu, dobrze?)*

To dla nas najważniejsze, praktycznie rzecz biorąc.

Może zanim się upewnimy co do tego, czy pan marszałek będzie obecny, ja przypomnę cel tego spotkania.

Powszechnie jest dzisiaj narzekanie na jakość prawa w Polsce. Senat jest szczególnie zobowiązany do tego, żeby dbać o tę jakość; właściwie racją istnienia Senatu jest wpływanie na tworzone prawo. Czujemy się wobec tego szczególnie odpowiedzialni za ten stan rzeczy. Mówili na ten temat wielokrotnie członkowie Rady Legislacyjnej, zwłaszcza pani profesor Wronkowska przestrzegała nas, zwracała na to naszą uwagę. Chcielibyśmy coś w tej sprawie zrobić. Chcielibyśmy się państwa jako znakomitych specjalistów, autorytet w tej dziedzinie, poradzić, co możemy zrobić, żeby było lepiej. Może byłoby możliwe nawiązanie jakiejś bliższej współpracy między senacką Komisją Ustawodawstwa i Praworządności a Radą Legislacyjną.

Wracamy także do idei przygotowania ustawy o tworzeniu prawa. Wiem, że nie tak dawno, bo bodajże w 1999 r., Rada Legislacyjna zajęła stanowisko w tej sprawie w zasadzie niechętnie, negujące potrzebę powstania takiej ustawy, ale minęło parę lat

---

i odnoszę takie wrażenie, że sporo osób, które kiedyś negowały tę ideę, teraz zaczyna się ku niej skłaniać. Oczywiście ja nie myślę w sposób magiczny i nie wierzę, że ustawa o tworzeniu prawa natychmiast załatwi sprawę, ale pewien porządek i rygoryzm w procesie legislacyjnym, jak się wydaje, mogłaby wprowadzić.

To, na czym nam szczególnie zależy – pan profesor Trzciniński już zapowiedział, że będzie o tym mówił – to jest sprawa udziału Senatu w tej procedurze. Senat ma bardzo ograniczone możliwości w związku z bardzo rygorystyczną wykładnią jego uprawnień do wnoszenia poprawek, dosyć konsekwentnie wytyczoną przez Trybunał Konstytucyjny, zwłaszcza gdy chodzi o ustawy nowelizujące, kiedy to się twierdzi, że Senat musi się zamknąć w granicach ustawy nowelizującej. Czasem zachodzi wyraźna potrzeba zgłoszenia poprawki wychodzącej poza ustawę nowelizującą, choć oczywiście dotyczącą ustawy matki, ustawy nowelizowanej, a my nie możemy tego zrobić. Odpowiada nam się, że Senat dysponuje inicjatywą ustawodawczą. Ale wiadomo, że to prawo inicjatywy ustawodawczej Senatu jest bardzo trudnym instrumentem. Po to, żeby zgłosić projekt ustawodawczy Senatu, trzeba uruchomić całą machinę, muszą się odbyć trzy regularne czytania, podczas gdy w Sejmie wystarczy grupa piętnastu posłów, która napisze, często w pośpiechu, jakiś tekst, i już projekt jest wnoszony do łaski marszałkowskiej. To jest sprzeczne z względami ekonomii procesowej, legislacyjnej, żeby uruchamiać inicjatywę ustawodawczą dla jednej poprawki w sytuacji, kiedy można by to załatwić poprzez wprowadzenie poprawki. I o tym chcielibyśmy powiedzieć.

To jest wprawdzie pierwsze, ale spodziewam się, że nie ostatnie spotkanie. Powtarzam, że jesteśmy bardzo za to spotkanie wdzięczni i mamy nadzieję na jakąś bliższą współpracę, na radę ze strony państwa, jak moglibyśmy wykorzystać autorytet Rady Legislacyjnej, żeby prawo było lepsze.

Czy pani dyrektor udało się ustalić...?

*(Dyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Ewa Polkowska: Pan marszałek nie przyjdzie, ma teraz audycję radiową, a o 9.30 spotkanie z delegacją Senatu Kanady.)*

Aha, mimo deklarowanej wcześniej gotowości do uczestnictwa... dobrze.

De facto już rozpoczęliśmy.

Ja myślę, że w pierwszej kolejności poproszę pana profesora Trzcinińskiego, żeby nam przekazał to, co rada chce nam powiedzieć.

Bardzo proszę.

### **Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów Janusz Trzciniński:**

Pani Przewodnicząca! Szanowni Państwo!

Dziękujemy serdecznie za zaproszenie na to posiedzenie. Doceniamy zainteresowanie komisji senackiej zagadnieniami procedury ustawodawczej. Ja będę mówił we własnym imieniu, bo mam nadzieję, że także inni członkowie Rady Legislacyjnej zabiorą głos.

O dwóch sprawach chcę powiedzieć. Pierwsza dotyczy poprawek senackich do uchwalonych przez Sejm ustaw. Druga – roli Senatu w procedurze stanowienia prawa po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

Co do tej drugiej sprawy, to jak wiadomo, rola parlamentów narodowych w procesie tworzenia prawa unijnego ma wzrosnąć. I uważam, że jest tutaj zadanie nie tylko dla Sejmu, ale także dla Senatu, gdy idzie o zapoznawanie się z unijnymi projektami aktów prawnych czy wyrażanie o nich wstępnej opinii. Krótko mówiąc, wymagałoby to

chyba – tak to sobie wyobrażam, a mówię to jako przedstawiciel Polski w Konwencji Europejskiej – jakiejś wspólnej narady komisji ustawodawczych senackiej i sejmowej, żeby już teraz, gdy ten traktat konstytucyjny jest przygotowany i ten system źródeł prawa opracowywany, a rola parlamentów krajowych wyznaczana, można było ustalić także rolę i miejsce Senatu w tym procesie. Uważam, że akurat w tym procesie, w procesie opiniowania, zapoznawania się, wywierania wpływu na prawo wspólnotowe, rola Senatu powinna być podobna do roli Sejmu. Tyle na temat tego zagadnienia. To jest taki sygnał, takie moje wyobrażenie roli, jaką Senat powinien odgrywać, gdy już Polska wejdzie do Unii, w procesie stanowienia prawa. Deklaruje się przez cały czas, od Nicei poprzez Laken do pracy w Konwencji Europejskiej, że rola parlamentów narodowych ma być w procesie prawa znaczna. A więc jeżeli tak ma być, to niech i rola Senatu będzie znaczna.

Co się tyczy zagadnienia pierwszego, proszę państwa, to tu chciałbym dwa słowa takiej historycznej dygresji. Ukształtowana w Polsce dwuizbowość jest wynikiem pewnych procesów historycznych, które miały miejsce w naszym kraju od wieku XVII, a także zdecydowania się na przyjęcie określonej koncepcji dwuizbowości. To te dwa elementy trzeba brać pod uwagę, gdy się mówi o pozycji czy o roli Senatu w strukturze parlamentu. Otóż kompetencje ustawodawcze są właśnie pochodną tej koncepcji dwuizbowości przyjętej w Polsce.

Przed kilkoma laty, a właściwie jeszcze w Sejmie dziesiątej kadencji, problem roli Senatu w procesie ustawodawczym bardzo żywo się objawił. Wtedy została nawet powołana komisja wspólna, co oczywiście nic nie dało, ponieważ pozycje były ugruntowane, okopane i niewiele można było zaproponować. Odbyło się kilka posiedzeń tej komisji, ale one niewiele posuwały sprawę do przodu. Wtedy obowiązywał model właściwie niemal żywcem przejęty z konstytucji marcowej, z wyjątkiem tej większości 11/20 – była wtedy inna większość, chyba 3/5 – potrzebnej do odrzucenia.

*(Głos z sali: 2/3.)*

Tak, 2/3, przepraszam bardzo.

Później Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie w tej sprawie się wypowiadał. Powstało pytanie, jak daleko Senat może ingerować w procesie zgłaszania poprawek do istniejących już ustaw. I tu trzeba powiedzieć, że trybunał... Ale od razu powiedzmy: nie jest to sprawa między trybunałem a Senatem, to jest sprawa między Sejmem a Senatem i ona nigdy by nie trafiła do Trybunału Konstytucyjnego, gdyby Sejm przyjął odpowiednią postawę, na przykład nie protestował wobec zgłaszanych przez Senat poprawek. A ponieważ Sejm protestował, sprawa trafiła do Trybunału Konstytucyjnego, no i Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak orzekł. Czym się kierował Trybunał Konstytucyjny? No właśnie zastaną koncepcją dwuizbowości, dotychczasową rolą Senatu w procesie ustawodawczym i być może bardzo rygorystyczną interpretacją przepisu konstytucji, który mówił o odrzucaniu poprawek, bo w tym orzeczeniu trybunału właściwie rozważane były granice. No cóż, proszę państwa, od pewnego już czasu pojawia się taka oto refleksja: czy aby na pewno to, co się dzieje w tym zakresie, nie mogłoby ulec zmianie. Ja wyrażę swój pogląd w tej sprawie, bardzo zresztą indywidualny – byłem wprawdzie współautorem obydwu tych orzeczeń, ale tym większą mam legitymację do tego, żeby wyrazić swój obecny pogląd w tym zakresie.

Uważam, że powstały okoliczności, które na gruncie tej samej, obowiązującej, konstytucji dawałyby możliwość nieco mniej restryktywnej interpretacji jej przepisów w tym właśnie względzie. Otóż przy interpretacji przepisów konstytucji i obowiązujące-

go prawa trzeba zawsze brać pod uwagę całokształt okoliczności, które w państwie, w stosunkach pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa, funkcjonują. Bez uwzględnienia tych okoliczności trudno dokonać poprawnej interpretacji. Ja tu też powiem, że to właśnie Trybunał Konstytucyjny w wielu swoich orzeczeniach stwierdził, że istnieje możliwość zmiany orzeczenia, jeżeli okoliczności zmieniają się tak, że pozwalają interpretować przepisy konstytucji nieco inaczej, co wcale nie oznacza, że to, co za chwilę powiem, ma przemawiać za tym, żeby w sposób diametralny zmienić postawę wobec senackich poprawek, ponieważ konstytucja przesądza, to trzeba powiedzieć, rolę Senatu w procesie ustawodawczym, choć nie czyni tego w sposób, powiedziałbym, tak kategoryczny, by uniemożliwić podjęcie na nowo interpretacji tych przepisów.

Otóż co mam na uwadze, gdy mówię o zmianie okoliczności, które pozwalałyby na pewną weryfikację poglądów na rolę Senatu w zakresie wprowadzania poprawek?

Nie można, proszę państwa, uciec od okoliczności politycznych, które się wytworzyły, i które się wytwarzają. Widać pewne trudności, widać, że Sejm ma pewne trudności i pewnie będzie je miał przez jakiś czas. Ale niezależnie od tego, co się teraz stało, już od dłuższego czasu wydolność Sejmu w stanowieniu ustaw jest ograniczona. Senat mógłby w tych warunkach, które się wytworzyły i wytwarzają, przyjść Sejmowi z pomocą z większą aktywnością – tu aktywność Senatu byłaby w pewien sposób potrzebna czy nawet pożądana w procesie ustawodawczym. Proszę tylko zobaczyć, co się dzieje od dłuższego czasu, ja to wiem, bo czytam prasę, z której się dowiaduję, że jest sześćset poprawek zgłaszanych do ustawy w samym Sejmie, że jakaś ustawa zdjęto z porządku posiedzenia Sejmu, w innym przypadku blokuje się możliwość uchwalenia ustawy poprzez złą aktywność posłów w obradach Sejmu itd., itd. Krótko mówiąc, intuicja mi tu podpowiada tyle, że wytwarzają się w relacjach między Sejmem i Senatem pewne okoliczności, które pozwalałyby na umożliwienie Senatowi wpływania w większym niż dotąd zakresie na treść ustaw.

I druga, proszę państwa, okoliczność, o której już także wspomniałem, powiązana z pierwszą, to udział Senatu w procesie stanowienia prawa wspólnotowego. Jak państwo dobrze wiecie, część aktów prawnych będzie implementowana do prawa wewnętrznego, do prawa krajowego, ta implementacja będzie przybierała postać przede wszystkim ustaw. Tak się bowiem ten system źródeł prawa w naszej konstytucji ukształtował, że do dyspozycji jest właściwie tylko ustawa. Nie mamy ustawodawstwa delegowanego, które można by było wykorzystać, a inne akty prawa wewnętrznego nie będą się tutaj nadawały. A jeżeli jest tak, że tylko ustawa będzie tym środkiem czy tym aktem prawnym, w który będzie się ubierać prawo unijne, teraz prawo wspólnotowe, to przeniesienie prostego schematu zgłaszania poprawek przez Senat i roli Senatu w tym normalnym procesie ustawodawczym może być nieadekwatne do procesu, który będziemy nazywać procesem implementacji. Ten proces ustawodawczy, który będzie polegał na implementacji, będzie nieco inaczej wyglądał aniżeli normalny proces ustawodawczy, gdzie od samego początku, od inicjatywy ustawodawczej, prawo będzie się tworzyło w Sejmie, a potem w Senacie. A skoro tak, to myślę, że właśnie tu rola Senatu w procesie implementacji będzie znaczniejsza i zagadnienie poprawek do tych ustaw, które będą wynikiem implementacji prawa, będzie się musiało inaczej przedstawiać. Jeżeli więc tak będzie, to nie ma chyba powodów, żeby wprowadzać dwie kategorie poprawek do ustaw: poprawki Senatu do ustaw tworzonych w normalnym trybie i poprawki Senatu do ustaw tworzonych w procesie implementacyjnym, gdzie rola

Senatu w zakresie poprawek, dla mnie to nie ulega wątpliwości, będzie inna, a więc większa, a więc znaczniejsza.

Co to oznacza? No to, proszę państwa, oznacza, że należałoby wszcząć prace, chyba z inicjatywy senackiej komisji ustawodawczej i z inicjatywy może sejmowej komisji regulaminowej, nad zmianą regulaminów zarówno Sejmu, jak i Senatu w tym zakresie. Myślę, że bez zmiany konstytucji to się obejdzie, że na drodze zmiany regulaminu te efekty da się osiągnąć.

I zagadnienie już ostatnie, mianowicie ustawa o tworzeniu prawa. Gdyby miało dojść do jej przygotowywania, ja sam nie mam jeszcze wyrobionego ostatecznie zdania w tym zakresie, ale gdyby do tego miało dojść, to być może te kwestie, o których tutaj mówiłem w odniesieniu do poprawek, także byłyby możliwe do uregulowania w takiej ustawie o zasadach tworzenia prawa. Chociaż jak sięgam pamięcią wstecz, a już kiedyś byłem członkiem Rady Legislacyjnej, to było jakieś szesnaście lat temu albo jeszcze więcej, już wtedy rozpatrywaliśmy dziesiąty projekt ustawy o zasadach tworzenia prawa. Chcę przez to powiedzieć, że to ma swoją długą historię i jakoś nie może się przebić, co wcale nie oznacza, że w zmienionych warunkach się nie przebije. Dziękuję bardzo.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Szczęśliwy koniec to już właściwie mamy – w postaci ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Czyli zaczęliśmy jakby od końca.

Bardzo dziękuję za to wystąpienie. Nawiązując do tego, co pan na początku mówił o spotkaniu komisji ustawodawczych Sejmu i Senatu, chcę powiedzieć, że taka inicjatywa już jest. W połowie lutego, po ostatnim poświęconym legislacji spotkaniu u pana profesora Zolla, marszałek Wojciechowski reprezentujący tam Sejm zapowiedział, że doprowadzi do spotkania nie tylko komisji ustawodawczych, ale wszystkich komisji prawnych, bo w Sejmie są trzy takie komisje, podczas gdy u nas zredukowano to do jednej.

Bardzo proszę, pan profesor Zieliński.

**Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów  
Adam Zieliński:**

Bardzo dziękuję.

Proszę państwa, mnie się zdaje, że tu się nakładają na siebie dwa obszary zagadnień. Pierwszy dotyczy tego, jakiej odpowiedzi udzielić na pytanie, co poprawić w działalności Rady Legislacyjnej, czy co powinna zrobić rada, żeby proces tworzenia prawa był lepszy. Drugi zaś tego, co zrobić w samym Senacie. Ja się skoncentruję na Radzie Legislacyjnej, nie chciałbym bowiem zachowywać się jak gość, który przyszedłszy na kolację, poucza gospodynię, co powinna dodać do bigosu, żeby ten bigos dało się zjeść.

*(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Ale prosimy bardzo, niech pan doradza.)*

*(Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów Janusz Trzciniński: Panie Profesorze, mam nadzieję, że nie mnie miał pan przed oczyma przy tej kolacji). (Wesołość na sali)*

Nie, nie, ja po prostu chcę mówić o Radzie Legislacyjnej.

W ogóle rzecz jest tego rodzaju, że my w Radzie Legislacyjnej musimy rozpatrywać to, czy jest mowa o stanie aktualnym, obowiązującym, czy o jakimś stanie przy-

szyłem. Ja nie ukrywam, że uważam, iż w tej chwili cały proces legislacyjny, z Radą Legislacyjną włącznie, nie został w gruncie rzeczy tak ukształtowany, jak to kiedyś jeszcze... Ja ciągle powtarzam, że my z panią profesor Wronkowską przed wielu, wielu laty – pani profesor Wronkowska wtedy kończyła edukację u starszaków, ale jako osoba genialna już zabierała głos na temat legislacji, a ja byłem dojrzałym mężczyzną i pisywałem na ten temat notatki – wyobrażaliśmy sobie, że ten proces legislacyjny będzie lepszy, że uda nam się zrobić coś większego, że uda nam się też zrobić coś większego z Rady Legislacyjnej.

Bo co, proszę państwa, jest głównym problemem dzisiaj, kiedy mówimy o złej legislacji? Ano to, że w istocie rzeczy ten proces się toczy po trosze poza środowiskiem prawniczym, to znaczy środowisko prawnicze... ja nie mówię tu tylko o Radzie Legislacyjnej, ale o tym, że środowisko prawnicze w ogóle w tym procesie nie uczestniczy. Oczywiście jest tak, że poszczególne osoby się włączają, ale prawdę mówiąc, nie ma jakichś sensownych organizacji prawniczych, które mogłyby działać na tym polu. Za wiele osób wykorzystuje szansę, jaką daje znajomość prawa, dla zarobku, choć to też jest przecież bardzo ważna rzecz. Jest to środowisko jakoś tak... I teraz co można by zrobić, żeby to środowisko bardziej przyciągać, także środowisko Rady Legislacyjnej.

Otóż chcę powiedzieć, że ze wspólnych działań mogłyby to być działania następujące. Jeżeli Senat dalej by szedł w tym kierunku, w którym idzie, to znaczy organizowania... Ja nie chcę mówić o tej kontrowersji Senat – Sejm w odniesieniu do poszczególnych ustaw, dlatego że nie jestem pewien, czy bez jakichś istotnych zmian cokolwiek w tej chwili zrobimy. No, jest Trybunał Konstytucyjny i niezależnie od tego, czy go będziemy chwalili, czy krytykowali, jest jak jest, i trzeba się z tą sytuacją pogodzić. Co do komisji wspólnej, to muszę powiedzieć, że rzeczywiście ciągle, ja tak uważam, marnujemy szansę. Nie wiem, dlaczego Amerykanie mogą mieć wspólne komisje międzyizbowe i uzgadniać tam podstawowe sprawy, a my nie możemy. No, nie wiem, nie rozumiem. Ale to nie jest jedyna rzecz, jakiej nie rozumiem.

A więc jeżeli Senat chciałby promować coś, co można nazwać dobrą legislacją, to sądzę, że Rada Legislacyjna jest gotowa uczestniczyć zawsze – tak sądzę, ja przepraszam bardzo, że tak mówię – w jakichś spotkaniach, które miałyby na celu przygotowanie materiału, jaki my nazywamy nieraz oceną stanu prawa. Ale nie prawa w ogóle, tylko tak, aby wziąć sobie poszczególne dziedziny i pokazać na przykładzie takiej analizy, z jakim chrzanem mamy do czynienia, krótko mówiąc. To znaczy wracam do pytania, co zrobić w tym zakresie. Bo ja boję się, że pozostając na płaszczyźnie dobrych rad dla legislatorów, nie posuwamy sprawę do przodu. To jest jedna rzecz.

Druga zaś jest taka, że my jesteśmy jednak organem doradczym premiera, my zależy od premiera. Dla mnie na przykład też jest to dziwna rzecz, że publikujemy nasze opinie ex post, wtedy kiedy ustawa dawno jest uchwalona. Pomijam już fakt, że często obradujemy ex post, to znaczy ustawa jest uchwalona, a my dyskutujemy nad tym, jaka ta ustawa powinna być. Dlatego, że tak ona do nas trafia: myśl prawnicza lata tam niesłuchanie wysoko, a ustawa dawno już jest uchwalona. Powstaje pytanie, ale to jest pytanie do uzgodnienia z premierem, czy można przekazywać na przykład opinie krytyczne Rady Legislacyjnej parlamentowi. Wraca ciągle myśl, że być może właśnie Rada Legislacyjna, ja tak sądzę, nie taka zamknięta w swoim gronie, ale skupiająca wokół siebie jakieś tam podstawowe składniki środowiska prawniczego, w zakresie legislacyjnym powinna być *de lege ferenda* – my przecież robimy też opracowania tro-

chę szersze – organem służącym wszystkim organom prawotwórczym, nie tylko premierowi, ale także parlamentowi. W gruncie rzeczy powinno się tutaj stworzyć...

Bo co ja, proszę państwa, uważam za najważniejsze? My ustawę o tworzeniu prawa możemy zrobić, można się zastanowić nad tym, co jeszcze do tej ustawy wprowadzić, choć prawdę mówiąc, zmienił się stan prawny w tym sensie, że wiele z tych spraw, które chcieliśmy uregulować w ustawie o tworzeniu prawa, jest uregulowanych. Są jeszcze jakieś obszary, zapewne, ale trzeba je zestawić i ewentualnie to zrobić. Co więc jest najważniejsze? Brzydko to może zabrzmieć w tym gmachu, ale ja muszę powiedzieć, że to jest niezwykle niska kultura prawna, wadliwy stosunek do prawa, instrumentalne traktowanie prawa, przepychanie przy okazji najrozmaitszych aktów prawnych swoich interesów. Dzisiaj zastanawiamy się nad tym, czy Polska nie straci na wejściu do Unii Europejskiej, czy te wartości, bo często właśnie taka myśl się przewija, które reprezentuje polskie społeczeństwo, nie zostaną stracone przez wejście do Unii Europejskiej. Ja chcę powiedzieć, że jeżeli my z naszymi wartościami w zakresie kultury prawnej wejdziemy do Unii Europejskiej, to możemy tę Unię totalnie rozłożyć – żeby to było jasne. A to dlatego, że cały Zachód na kulcie prawa stoi – cały Zachód na kulcie prawa stoi, tam to jest podstawowy kierunek myślenia – i to na kulcie prawa nie w takim tam rozumieniu, że przepis, paragraf do paragrafu, tylko w sensie pewnych aksjologicznych zasad, które ten system spajają.

Otóż chcę powiedzieć, że jeżeli się inaczej nie da tego robić, no to trzeba robić na takiej zasadzie, że brać na warsztat poszczególne zagadnienia, pokazywać, na czym polegają wady, jakie są niespójności, przyciągać tutaj posłów, bo... No to może już na koniec powiem tak: ja uważam, że Senat ma ogromną rolę do spełnienia, ogromną rolę, właśnie w charakterze reprezentanta, jeśli tak można powiedzieć, pewnej całościowej myśli prawniczej, pewnej koncepcji prawa, pewnego systemu, z którego coś ma wreszcie wynikać. No, nie wiem... Rada Legislacyjna jest oczywiście gotowa na wszelkie formy współdziałania, choć, jak powiadam, otwarty jest problem, jak ta Rada Legislacyjna ma być w przyszłości ukształtowana. Dziękuję bardzo.

### **Przewodnicząca Teresa Liszcz**

Dziękuję, Panie Profesorze.

Nawiążę do spotkań organizowanych przez rzecznika praw obywatelskich, i nie tylko przez niego, także przez marszałka Sejmu, poświęconych legislacji, podczas których ciągle przewija się myśl, żeby stworzyć państwowe centrum legislacyjne. To byłoby takie centrum, o jakim pan profesor mówi. Ono nie tylko służyłoby premierowi przy przygotowywaniu i opiniowaniu projektów, ale byłoby centralnym ośrodkiem prawidłowej legislacji, przestrzegania zasad tworzenia prawa. Wszyscy mieliby wręcz obowiązek z niego korzystać. Mówiło się, że przed wniesieniem projektu do łaski marszałkowskiej należałoby żądać swoistych atestów takiego centrum czy takiej rady co do zharmonizowania danego projektu z całym systemem prawnym, jego zgodności z konstytucją itd.

*(Senator Zbigniew Romaszewski: Czyli po prostu ingerencja w instytucje przedstawicielskie.)*

No, nie, Panie Senatorze, ja nie sędzę, że tu jest jakaś kolizja...

*(Senator Zbigniew Romaszewski: Chyba tak.)*

Ja nie widzę takiej kolizji...

*(Senator Zbigniew Romaszewski: Ale może być obawa...)*

Nie widzę takiej obawy.

Może to jest potoczne określenie rzeczywiście, ale chodzi o to, żeby nie wpływały do Sejmu projekty, które ewidentnie są niezgodne z konstytucją, nie spełniają wymagań. I ktoś musi to ocenić, ktoś, kto jest specjalistą w tej dziedzinie.

Pan profesor Trzeciński podpowiada mi, że po to, abyśmy już teraz mogli korzystać z opinii Rady Legislacyjnej, Senat powinien wystąpić do prezesa Rady Ministrów o wyrażenie zgody na przekazywanie takich opinii. Myślę, że poprosimy, w imieniu komisji, pana marszałka o to, żeby wystąpił w tej kwestii. Dziękuję bardzo.

Nie pamiętam, kto się zgłaszał, zgubiłam się w tym.

Proszę uprzejmie.

### **Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów Paweł Czechowski:**

Paweł Czechowski.

Proszę państwa, ja przed dzisiejszym spotkaniem przejrzałem sprawozdania Rady Legislacyjnej poprzedniej i jeszcze wcześniejszej kadencji i dochodzę do wniosku, że przyczyna złego prawa tkwi w złym procesie legislacyjnym. Otóż okazuje się, że od dobrych kilkunastu lat występuje kilka czy kilkanaście typowych uchybień w zakresie struktury samego tworzenia prawa i złego prawa, które nam się potem pojawia.

Ja przygotowałem listę, ta lista pokazuje przede wszystkim to, że z punktu widzenia Rady Legislacyjnej, nie tylko tej, ale i poprzedniej i jeszcze poprzedniej, te akty prawne w znacznej części są sprzeczne z przepisami konstytucji. Czyli już u zarania tworzy się regulację prawną sprzeczną z podstawowymi kanonami, zasadami konstytucyjnymi.

Dalej mamy następną niezgodność, która pojawia się od wielu lat, to znaczy niezgodność opiniowanych projektów z prawem Unii Europejskiej. Za chwilę, proszę państwa – nie wiem, jak sobie parlament z tym poradzi – powstanie problem derogacji tych aktów prawnych, które nam się wydają implementowane zgodnie z regułami prawa Unii Europejskiej, a które trzeba będzie derogować. To jest przede wszystkim kwestia przetransponowania do polskiego ustawodawstwa rozporządzeń unijnych, podczas gdy taki zabieg, jak się okazuje, jest, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, niemożliwy. Nie można implementować rozporządzeń, trzeba je przyjmować na zasadzie autowykonalności. Nie wiem, szacuję, że około czterech do pięciu tysięcy aktów prawnych zostało po części tak implementowanych. Będzie olbrzymi problem z derogowaniem tych aktów prawnych albo w części, albo w całości, nie wiem, procent jest tu trudny do uchwycenia, w jakim zakresie zostało to implementowane.

Następny problem, o którym już pan profesor Trzeciński powiedział, to jest kwestia harmonizacji, on się na pewno jeszcze przejawia w dyskusji. Rada Legislacyjna opracowała opinię o technikach harmonizacji, mam nadzieję, że w najbliższym czasie komisja otrzyma od rady tę opinię, ona pokazuje, jak trzeba postępować i w jakim kierunku iść w procesie legislacyjnym.

Kolejny grzech, który w całym procesie legislacyjnym znowu występuje co najmniej od kilku czy kilkunastu lat, to jest problem przepisów wykonawczych. Nasze ustawy są przecież zaśmiecone, przepraszam za wyrażenie, różnego typu kwestiami wykonawczymi, czasami o charakterze techniczno-prawnym, które w ogóle nie powinny znajdować się w ustawach. Te ustawy są przecież straszliwie grube. Ja sobie kiedyś pozwoliłem na chwilę refleksji przy przeglądaniu zbiorów aktów prawnych – otóż to

jest taka prawidłowość, że im gorzej się w państwie dzieje, tym bardziej objętość dzienników ustaw nam rośnie. To jest taka prawidłowość. Proszę spojrzeć, proszę państwa, na objętość dzienników ustaw, monitorów. To tak wygląda, że im gorzej w kraju, tym więcej prawa, a więc coś złego, nieprawidłowego.

Następny problem to jest, proszę państwa, brak umiejętności konstrukcji norm prawnych zgodnych z zasadami techniki legislacyjnej. Tu na pewno pani profesor coś na ten temat za chwilę powie. To są kanony, które po prostu nie są stosowane.

Kolejny problem jest związany z próbą nowelizacji zwartych ustaw typu kodeksowego w aktach prawnych o charakterze ustaw przedmiotowych. Dochodzi do tego, że rozsądza się kodeksy nowelizacjami w ustawach przedmiotowych.

I kolejny problem: proces nagminnych nowelizacji aktów prawnych. Bardzo często opiniujemy nowelizację czy zmianę aktów prawnych, a te mają nie więcej niż rok czy dwa lata.

Następnie: brak spójności aktów prawnych z obowiązującym systemem prawnym.

Kolejny, nagminnie występujący, problem, my, jako Rada, szczególnie to odczuwamy, to brak reakcji organów, które do nas wnoszą projekty aktów prawnych z prośbą o ustosunkowanie się do nich. Jakiegokolwiek reakcji, my potem w ogóle nie wiemy... A z jeszcze większym osłupieniem dowiadujemy się, że akt prawny, który opiniujemy w taki sposób, że opinia nosi wręcz cechy prognozy ostrzegawczej, nagle znajduje się w parlamencie. Proszę państwa, proszę przeczytać opinię Rady Legislacyjnej na przykład o ustawie o biopaliwach. Ostrzegaliśmy, że tam są regulacje, które są niezgodne z prawem Unii Europejskiej. Prześliznięto się po tym, prawda. Ale i inne przykłady możemy tutaj podawać. Ja sam opiniowałem projekt ustawy o ustroju rolnym, ona jest co najmniej w trzech miejscach niezgodna z konstytucją, a mimo to trafia do parlamentu ten akt prawny. No, jest coś chorego w systemie prawnym, w systemie legislacyjnym państwa, że dopuszcza tego typu działania – no właśnie, pytanie, jak je nazwać – tego typu działania, które potem rozsadzają nam system prawny.

No i mógłbym jeszcze wiele mówić, ale wystarczy, jeśli powiem, że mamy co najmniej dziesięć takich punktów świadczących o złym systemie stanowienia prawa i one się pojawiają na przestrzeni co najmniej kilkunastu lat. Czyli to są grzechy pierworodne systemu i niezależnie od tego... Być może, jeżeli stworzymy ustawę o tworzeniu prawa, to... ale teraz trzeba będzie w niej bardzo jasno określić, kto jest strażnikiem tego prawa – ostatecznym. Dziękuję bardzo.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję panu profesorowi.

Kto z państwa chciałby zabrać głos? Nie wiem, który z panów?

Bardzo proszę.

**Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów  
Józef Frąckowiak:**

Józef Frąckowiak.

Proszę państwa, chciałbym włączyć się w ten nurt, który jest, jak rozumiem, głównym celem naszego spotkania: co zrobić, ażeby jakość naszego prawa była lepsza, ponieważ wszyscy widzimy, że niedostatki w tym zakresie są bardzo poważne.

Upraszczać znacznie rzecz, można by powiedzieć, że należałoby spojrzeć na prawo z dwóch stron. Z jednej strony prawo i w szczególności normy prawne mają swoją warstwę, nazwijmy to, merytoryczną. I tutaj w państwie demokratycznym zwłaszcza jest niezbędne, ażeby jak największa część społeczeństwa brała udział, poprzez swoich reprezentantów, w tworzeniu merytorycznej warstwy normy prawnej, żeby mogła oddziaływać na to, przekazywać informacje, jak powinno to wyglądać, jak ta regulacja powinna być dostosowana do aktualnych potrzeb.

Ale prawo ma i drugą swoją warstwę, którą w uproszczeniu można by nazwać formalnoprawną. Otóż najpiękniejsze nawet idee muszą zostać zakotwiczone w systemie, który jest budowany od czasów rzymskich z pewną myślą, i to zakotwiczenie, to wprowadzenie różnych pomysłów do prawa, musi się odbywać z udziałem specjalistów, zwłaszcza gdy chodzi o tworzenie prawa na szczeblu państwowym. Trzeba po prostu zbudować grupę osób, z bardzo dobrym zapleczem, najlepiej wykwalifikowanych prawników i im powierzyć pisanie tych ustaw.

Niedawno zapoznawaliśmy się z informacją, jak to się odbywa w Wielkiej Brytanii. Kraj z niezwykle długimi tradycjami demokratycznymi i tam jest jedna komisja, która ostatecznie decyduje o kształcie prawa. Oczywiście jest bardzo wielu doradców zakotwiczonych w różnych miejscach procesu legislacyjnego, ale ostatecznie decyduje ta komisja.

*(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Komisja parlamentarna? Przepraszam, że wchodzę w słowo.)*

Jest to komisja parlamentarno-rządowa w istocie, komisja, która na każdym szczeblu procesu legislacyjnego ma coś do powiedzenia. Czyli okazuje się, że demokracja w zakresie jakości prawa, którą my uprawiamy... bo cóż my innego robimy, mamy przecież wszędzie, przy każdym etapie tworzenia prawa jakichś doradców prawnych: minister na etapie tworzenia projektu ustawy posługuje się już jakimś zapleczem prawnym, później rząd – Radą Legislacyjną, swoim centrum legislacyjnym, później Sejm, później Senat. Ale nie ma nikogo, kto bierze na siebie ostateczną odpowiedzialność. A my wiemy, proszę państwa, działając w zakresie różnych dziedzin prawa, jak zróżnicowane są często poglądy. Ktoś musi w danym momencie przesądzić: wybieramy taki pogląd i tak będziemy to prawo tworzyli, mimo że są na ten temat dyskusje, mimo że to może podlegać jakimś innym ocenom. Ale chodzi o to, ażeby w procesie legislacyjnym ktoś mógł formalnie przesądzić, jak ma wyglądać ostatecznie norma prawna, ustawa, a co za tym idzie, system.

Proszę państwa, przypomnę, że w okresie międzywojennym nasze najlepsze akty prawne zostały dlatego między innymi tak dobrze przygotowane, iż rozporządzenie z mocą... prezydenta pozwalało, ażeby te akty zostały napisane przez grupę najlepszych w tym czasie prawników w Polsce. Komisja kodyfikacyjna pracowała latami, w pewnym momencie zamykała ten proces i akt był uchwalany. W sytuacji, kiedy nie ma takiego właśnie organu, państwowego centrum legislacyjnego, czy jak to nazwiemy, które wyłowi, zatrudni i opłaci najlepszych w Polsce prawników... Bo to jest następna sprawa – trzeba tych ludzi zdobyć i ich zatrudnić do tego, co nas najbardziej boli, wtedy czytelny będzie autor różnych uwag. W tej chwili jeżeli mamy pretensję do ustawodawcy, to za bardzo nie wiemy, z formalnego punktu widzenia, gdzie lokować te swoje pretensje. Mówimy: Sejm, Senat źle tutaj postąpił czy ktoś inny. A gdyby było takie centrum, to wtedy i odpowiedzialność byłaby łatwa do zlokalizowania, a także na

etapie tworzenia prawa łatwiej byłoby po prostu przesądzić, jak ono ma od strony formalnej wyglądać.

To tyle. Myślę, że jakieś myślenie w tym kierunku, prace zmierzające w tym kierunku ze strony Senatu, Sejmu, rządu... To jest kwestia polityczna, bo to polityka musi się zdecydować, czy chce rzeczywiście się troszkę samoograniczyć i powiedzieć: w zakresie, w którym my nie jesteśmy specjalistami, no bo nie wszyscy politycy, nie wszyscy parlamentarzyści wiedzą, jak dokładnie prawo ma funkcjonować, zdajemy się na kogoś, do kogo mamy zaufanie, wiemy, że to jest najlepsza grupa i że ona w tym okresie historycznym, w tym czasie, najlepiej nam to zapisze. Dziękuję.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Proszę, pan senator Romaszewski. Potem pan profesor Seweryński i pani profesor Wronkowska.

**Senator Zbigniew Romaszewski:**

Proszę państwa, zaczęliśmy od poprawek Senatu i ja od razu tutaj chciałbym zwrócić uwagę na to, że od momentu, kiedy Senat powstał, był to przede wszystkim problem nie legislacyjny, tylko problem zdecydowanie polityczny. I to, proszę państwa, do dnia dzisiejszego odbija się na funkcjonowaniu Senatu w dziedzinie legislacji. No bo jak sięgniemy pamięcią wstecz, to sobie przypomnimy to, o czym każdy wie: Senat był przedmiotem handlu, który dotyczył instytucji prezydenta Rzeczypospolitej. Taka, że tak powiem, wymiana została zrobiona przy Okrągłym Stole. Senat w wersji okrągłostołowej był właściwie hamulcem bezpieczeństwa. Stąd, żeby był skuteczny, wprowadzona została wysoka kwalifikowana większość konieczna do odrzucenia poprawek Senatu – 2/3, i stąd w wyborach kontraktowych zakontraktowana została taka liczba mandatów koalicji PZPR, SD i ZSL, czyli 2/3 minus jeden, ażeby opozycja, w razie czego, jeżeli ustawa jej nie odpowiada, mogła za tę rączkę bezpieczeństwa pociągnąć.

Potem się okazało, proszę państwa, że w ogóle wszystko jest nie tak. To nie była taka sytuacja, że opozycja mogła ustawy wetować, bo się nagle okazało, że ta opozycja uzyskała dokładnie 99% mandatów w Senacie, a w Sejmie została stworzona de facto wielka koalicja. Wówczas Senat, zdominowany przez opozycję, był niewątpliwie niezwykle niewygodną instytucją, jeśli chodzi o funkcjonowanie szerokiej koalicji. Od tego momentu datuje się generalnie próby ograniczania kompetencji Senatu.

Myślę, że jeżeli chodzi o naszą konstytucję, to generalnie rzecz biorąc, ustawodawca tak na dobrą sprawę nie wiedział, po co mu Senat, i zabrakło mu odwagi, żeby Senat po prostu zlikwidować. Bo muszę powiedzieć, że gdy czyta się przepisy naszej konstytucji, nie bardzo można się zorientować, jaka jest rzeczywista rola Senatu. Stąd, proszę państwa, ciągle tak niejasna i dla nas niezwykle ważna jest sprawa poprawek Senatu.

Jeżeli przejrzymy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, to stwierdzimy, że orzecznictwo w tej sprawie jest jednak bardzo labilne. Co więcej, podjąłbym się, gdybym miał czas, napisania rozprawy „Wpływ sytuacji politycznej w kraju na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawie poprawek Senatu”. Bo to orzecznictwo zależy od tego, jaki jest skład trybunału, jakie jest orzecznictwo w tej sprawie i do jakiej ustawy to się odnosi.

Stąd, proszę państwa, jeżeli Senat miałby odgrywać istotną rolę ustrojową, to niewątpliwie jednoznaczne uregulowanie kwestii poprawek Senatu w ustawie o stanowieniu prawa byłoby czymś bardzo istotnym. Bo to się z ustawy na ustawę zmienia i panujące w tej sprawie doktryny są bardzo różne. Nagle pojawia się doktryna numerkowa: jeśli zmieniono coś w art. 20 ust. 3 pkt 5, to my możemy w to ingerować, a jeśli czegoś nie zmieniono, to nie zmieniono, i choćby to był absurd, nie możemy nic zmienić, bo to jest zawarte w innym artykule. A potem okazuje się, że Sejm się gdzieś zakopał, my niezgodnie z systemem numerkowym wprowadzamy jakieś zmiany, Sejm to przemilcza, przyjmuje i sprawa toczy się dalej. W ogóle wszystko to nie ma żadnego uzasadnienia na gruncie stabilnej praktyki legislacyjnej i stąd potrzeba uregulowania akurat tego jest bardzo ważna.

Proszę państwa, tutaj państwo podnosili – w moim przekonaniu to jest niezwykle istotne – tę niedoskonałość prawa. Ja może zacznę jednak od pewnego usprawiedliwienia. Otóż na ogół prawo, dobre prawo bazuje generalnie na pewnej tradycji prawnej, na pewnej aksjologii, na zwyczajach przyjętych w społeczeństwie. Nie jest zadaniem prawa stworzenie tego wszystkiego, a jeżeli już, to w bardzo rzadkich wypadkach. Tak się składa, że u nas prawo stało się instrumentem transformacji. Przy pomocy prawa usiłowano stworzyć pewne instytucje, pewne obyczaje, pewne formy działania, które nie posiadały w zasadzie żadnego gruntu rozwojowego i przy których trzeba było zaczynać od nowa.

Proszę państwa, wystarczy zajrzeć do statystyki i zobaczyć, ile ustaw na kadencję jest u nas przyjmowanych, ale ile jest przyjmowanych, bo ja wiem, we Francji, w Niemczech, w Wielkiej Brytanii. Proszę państwa, sześćset czterdzieści ustaw w poprzedniej kadencji – przepraszam bardzo, ale to jest po prostu skandal. Tego się po prostu zwyczajnie nie da zrobić. Kiedy nadchodzi sierpień, koniec pracy parlamentu, nagle okazuje się, że w porządku dziennym mieści się po trzydzieści parę punktów, w tym takie „drobiazgi” jak nowelizacje trzech kodeksów karnych – tak było w zeszłym roku, na ostatnim posiedzeniu przed wakacjami to było rozważane. To przepraszam bardzo, jaka to może być praca? Ja myślę, że chyba takim najprostszym i takim jakby grubym ograniczeniem tej całkowitej dowolności byłoby wprowadzenie zapisu określającego, że nie przewiduje się wprowadzenia więcej niż stu ustaw w ciągu kadencji.

Proszę państwa, samo stanowienie prawa to jest kwestia kompetencji, tego, owego, tamtego, ale przecież to prawo jeszcze musi być wdrożone! To nie jest tak, że my napiszemy to w „Dzienniku Ustaw” i już mamy prawo. To prawo musi wejść w krwiobieg społeczny. A u nas prawo w ogóle nie krąży w krwiobiegu. Okazuje się więc, że ono jest niewypełniane, że ustawa nie spełnia swoich zadań i że wobec tego należy ją znowelizować itd., itd., itd. Myślę, że w tej chwili najistotniejszym zadaniem jest ograniczenie tej, powiedziałbym, legislacyjnej biegunki parlamentu. Bez tego nie ma po prostu żadnej możliwości funkcjonowania.

Jeśli chodzi o fachowe, kompetentne instytucje prawne, to w moim przekonaniu, proszę państwa, należy odnosić się do tego jednak z dużą ostrożnością. Korzystnie z pomocy ludzi mądrzejszych jest na pewno bardzo pożyteczne i pozwala funkcjonować, ale istotą demokracji jako takiej są jednak instytucje przedstawicielskie. I, proszę państwa, jeżeli weźmiemy przykład Trybunału Konstytucyjnego, który ma uprawnienia sięgające bardzo daleko, i weźmiemy uregulowanie konstytucyjne, które daje trybunałowi prawo ostatecznej decyzji w sprawie ustaw i uregulowań prawnych, i jeżeli, pro-

sze państwa, okaże się, że wyroki, orzeczenia trybunału są przyjmowane stosunkiem głosów 5:4, no to musicie się państwo zgodzić, że tu nie mamy do czynienia z casusem prawnym, tylko mamy do czynienia z aspektem politycznym, z pewnymi poglądami. To nie jest kwestia przynależności partyjnej, ale to jest kwestia pewnych poglądów politycznych. Bo tak się, proszę państwa, składa, że ludzie mają poglądy polityczne i te poglądy polityczne będą rzutowały również na orzeczenia. I z tym się należy bardzo poważnie liczyć.

Stąd wydaje mi się, że na pewno jest potrzeba szerszego wykorzystywania dobrych specjalistów, którzy będą oceniali ustawy, ale przenoszenie ciężaru stanowienia prawa na tak zwanych fachowców, w moim przekonaniu, jest po prostu sprzeczne z istotą demokracji. A taka jest w tej chwili, powiedziałbym, tendencja panująca w ogóle na całym świecie: atakować demokrację jest niedobrze, występować przeciwko demokracji jest niedobrze, ale ograniczać instytucje przedstawicielskie to już nie, i to jest w zasadzie taka dosyć powszechna tendencja. To jest właściwie wszystko, o czym chciałem powiedzieć.

I chyba, proszę państwa, jeszcze jedno. Mnie się wydaje, że właściwie w tej chwili należałoby zacząć po prostu rewolucję, to znaczy wziąć tych kilkanaście tysięcy naszych ustaw i spróbować je zebrać w jakiś dużo bardziej uproszczony system. Przecież jeżeli my weźmiemy na przykład ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych, z której nikt nie jest w stanie się dowiedzieć, jak ten podatek policzyć, jeżeli weźmiemy ustawę emerytalną, która dotyczy w gruncie rzeczy każdego człowieka, ale na podstawie której nikt nie jest w stanie policzyć, ile będzie miał tej emerytury, to okaże się, że jesteśmy w jakiejś dramatycznej sytuacji i że należałoby po prostu pewne ustawy pogrupować i spróbować napisać je od nowa, no, w sposób o wiele mniej ka-  
zuistyczny. Dziękuję bardzo.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję, Panie Senatorze.

Ja przepraszam, że wtrącę swoje trzy grosze, ale myślę, że zachodzi tu nieporozumienie. Ja nie jestem wrogiem demokracji i zwolenniczką ograniczania demokracji. Gdy mówię o uprawnieniach jakiegoś państwowego centrum legislacyjnego, to nie myślę o zastępowaniu przez to centrum Sejmu czy Senatu. Gdy mówiłam o atęście, to mówiłam o jakiejś pieczęci, która potwierdzałyby zgodność pod względem legislacyjnym, zharmonizowanie z całym systemem prawnym, zgodność z konstytucją, mówiłam o strzeżeniu tego, a nie o decyzji merytorycznej.

Mam wrażenie, że pan profesor Trzeciński chce coś powiedzieć w formie jakiegoś ad vocem wypowiedzi pana senatora na temat tego planowania.

**Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów  
Janusz Trzeciński:**

Jeżeli można... To, co tutaj mówi się o tym planowaniu ustawodawstwa, o doborze najlepszych kadr, dotyczy przygotowania projektu. Otóż są takie systemy ustrojowe – w tym system obowiązujący w Wielkiej Brytanii – w których do porządku dziennego nie wejdzie ustawa, niebędąca w planie na cztery lata. To oznacza, że ustawodawstwo planuje się na kadencję.

*(Senator Zbigniew Romaszewski: W systemie transformacji ustrojowej...)*

No tak, ale to nie może być permanentna transformacja.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Ale tam ustawodawstwo się planuje. Oczywiście to nie jest planowanie, w którym są idiotyczne restrykcje, w którym nie ma pewnego wentyla, bo jak trzeba coś zrobić, to się to zrobi, ale w zasadzie nic, co nie było zaplanowane na kadencję, nie wedrze się do porządku dziennego. Krótko mówiąc, chodzi o to, żeby to nie były projekty ustaw powstające ze środy na czwartek na czwartym piętrze hotelu sejmowego i przynoszone do marszałka ze słowami: bo my tego chcemy, bo my tak chcemy i tak ma być. To nie jest ograniczanie demokracji. Ja jestem i zawsze byłem zwolennikiem, za co nawet byłem krytykowany, pewnej dominacji, można by powiedzieć, organów przedstawicielskich w systemie organów państwowych i stale mówiłem, że nie ma ceny, której nie warto zapłacić za próbę takiego usytuowania organów państwa, by jednak organy przedstawicielskie pełniły tę funkcję dominującą. Mimo to uważam, że gdy idzie o legislację, całe zło – taka jest moja diagnoza – powstaje na etapie tworzenia projektu ustawy i jego planowania. Później już nic nie da się z tym projektem zrobić.

*(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Można go popsuć.)*

Tak, można go popsuć, bo potem jest właśnie tych sześćset czy pięćset poprawek. Tak więc te wypowiedzi, które tutaj się pojawiły, zawierające tezę o wzmocnieniu fachowości, odnosiły się do tego fragmentu postępowania, który dotyczy projektowania, wysuwania i planowania. Oczywiście, że parlament, Sejm i Senat, bierze odpowiedzialność polityczną za to, co potem będzie uchwalać. Przecież nikt nie jest w stanie spętać rąk posłom czy senatorom i powiedzieć: nie wolno wam nad tym głosować. Ale jeżeli do parlamentu wejdzie zły produkt, no po prostu zły, z wadami...

Ja podam taki przykład. To jest jak rzucanie grochem o ścianę, bo Trybunał Konstytucyjny od 1987 r. walczy z tak zwanymi delegacjami ustawodawczymi, czyli delegacjami do wydawania rozporządzeń. Trybunał Konstytucyjny siedemnaście lat mówi to samo: są pewne rygory. Teraz już nawet w konstytucji są wprowadzone pewne rygory. Trybunał wprowadził na przykład taką zasadę: nie można pisać, że zasady i tryb określi rozporządzenie. Tryb – proszę bardzo, ale nigdy zasady. Proszę wziąć wszystkie ustawy...

*(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Teraz się pisze: szczegółowe zasady.)*

Tak, ale trybunał też powiedział, że żadne takie chwytły, żadne określenie „szcze-gółowe zasady” nie mogą być stosowane, bo to jest, powiedziałbym, próba obejścia. I nic nie pomaga. Nadal jest to wpisywane, przechodzi. I potem jest pewien problem, bo w połowie przypadków te rozporządzenia wkraczają w materię ustawy w takim sensie, że regulują kwestie, których nie powinny, bo regulują je w sposób pierwotny.

*(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Ustawodawca nie wie, jak uregulować, to od-syła do rozporządzenia.)*

Dalej. Jest taki mankament bardzo ewidentny, na który trybunał też zwracał uwagę, ale na niego nawet dość powszechnie zwraca się uwagę. Jest pewne optimum tych delegacji – jak się je przekroczy, to się uśmierca ustawę. Gdy jest w niej trzydzie-ści odesłań do rozporządzeń, to wiadomo, że to jest ustawa martwa, że nic z niej nie będzie, bo trzeba wydać trzydzieści rozporządzeń. A to też jest widoczne na pierwszy rzut oka. Więc, krótko mówiąc, pisze się to wtedy, jak się nie wie, co napisać, gdy się nie ma dostatecznej wiedzy, no właśnie wtedy, gdy ze środy na czwartek na czwartym piętrze hotelu sejmowego pisze się ten projekt ustawy: a tu napiszmy delegację, a tu

napiszmy, że to rozporządzenie, a tu napiszmy, że co innego. No, tak się nie da napisać ustawy. To jest przykład na skrajną inflację, na superinflację prawa. Bo inflacja to nie jest tylko nadprodukcja, ale inflacja, druga strona inflacji czy druga wersja inflacji, to jest także marność tego prawa.

Wracając więc do punktu wyjścia: ja bym się nie obawiał fachowców na etapie przygotowania projektu ustawy. Oczywiście organ przedstawicielski musi wziąć odpowiedzialność za ostateczną treść tej ustawy.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję bardzo.

Proszę, pan profesor Seweryński.

**Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów  
Michał Seweryński:**

Tak, bezsporne jest to, że moc stanowienia prawa należy do przedstawicieli narodu. Bezsporne jest też to, że sami posłowie i senatorowie powinni mieć inicjatywę ustawodawczą. Sporną kwestią jest może to, czy wystarczy piętnastu, czy nie powinno się tego progu podwyższyć, ale to jest sprawa konstytucji. Więc na pewno grona eksperckie nie mogą sobie rościć pretensji do tego – i chyba nikt rozsądny tak tego nie przedstawia – żeby mieć jakiś wpływ na politykę stanowienia prawa. Chodzi o proces legislacyjny widziany w świetle pewnych zasad techniki legislacyjnej – tutaj eksperci mogą coś pomóc.

Dobrze wiemy, że są dwie fazy tego działania legislacyjnego, tego procesu: jest faza parlamentarna i jest faza rządowa. Ja uważam, że to, co się dzieje z procesem legislacyjnym w parlamencie, nie może być w sposób istotny poprawione bez zmiany konstytucji, wobec tego o tym się nie wypowiadam. Ale uważam, że bez zmieniania konstytucji można istotnie poprawić proces legislacyjny na etapie rządowym. Ten proces jest dotknięty przede wszystkim taką wadą, że on jest rozproszony. Projekty ustaw są przygotowywane w poszczególnych ministerstwach. Tam od razu wchodzi w grę interesy resortowe, tam jest bardzo trudno uwzględnić spójność przygotowywanej ustawy z całym systemem, bo najzwyczajniej w świecie projektodawcy w jakimś ministerstwie nie muszą znać i – powiedzmy to otwarcie – nie znają całego systemu prawa. No i wreszcie trzeba się liczyć z tym, jaki jest poziom fachowy tych kadr legislacyjnych w poszczególnych ministerstwach. Najogólniej można by powiedzieć, że jest bardzo zróżnicowany, a na pewno w ministerstwach nie są zatrudniani najlepsi specjaliści z zakresu legislacji.

Nikt nie ma wątpliwości co do tego, że rząd jest odpowiedzialny za polityczne koncepcje w dziedzinie sprawowanej władzy, czyli że polityka, która ma się wyrażać w prawie, jest domeną rządu. Rząd powinien ustalić założenia polityczne, szczegółowe założenia polityczne powinni określać poszczególni ministrowie, ale tworzenie prawa powinno się odbywać w jednym miejscu. Mamy Rządowe Centrum Legislacji. Z nazwy wynikałoby, że to właśnie tam się tworzy prawo. Tymczasem tak nie jest. Prawo tworzy się w departamentach ustawodawczych, legislacyjnych poszczególnych ministerstw. Kiedy ono przejdzie do Rządowego Centrum Legislacji czy gdziekolwiek indziej, to już tyle interesów ma na to wpływ, tyle czasu upływa, że właściwie bardzo niewiele można poprawić.

Wydaje się zatem, że to, co można zrobić stosunkowo szybko, bez konieczności zmiany konstytucji, to jest uznanie, że właśnie ta techniczno-legislacyjna procedura przygotowywania projektów ustaw powinna być skoncentrowana w jednym miejscu, którym będzie czy to Rządowe Centrum Legislacji, czy to ciało techniczne inaczej nazwane, które będzie przekładać na język prawa koncepcje polityczne, powstające w rządzie, założenia, przygotowywane przez poszczególnych ministrów przy udziale ich przedstawicieli w odpowiedniej komisji, przygotowującej projekt odpowiedniego tekstu prawnego. Te koncepcje powinny być przekładane na język przepisów prawa właśnie przez grono specjalistów, fachowców, którzy będą odpowiadać nie tylko za to, żeby z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej projekt był poprawny, ale także za to, żeby był spójny z całym systemem prawa, żeby nie naruszał konstytucji, żeby był zgodny z prawem europejskim, co będzie nas również obowiązywać. Tak przygotowany, w jednym miejscu, w ramach jakiegoś procesu rządowego, projekt ustawy na pewno miałby mniej tych różnych wad, o których mówimy, o których wiemy i których nie da się usunąć właśnie ze względu na tę decentralizację, podział procesu tworzenia prawa na różne resorty, umieszczenie go tam, gdzie ścierają się różne interesy resortowe i inne interesy grupowe. I to już od razu byłaby wyraźna poprawa.

Jest kwestia, czy miałyby być jakieś, i jakie, ograniczenia w poprawianiu tego projektu na etapie prac parlamentarnych. Tego oczywiście bez zmiany konstytucji albo jakiegoś samoograniczenia się przedstawicieli narodu nie da się zrobić, dlatego że jest to kwestia, która powinna być odpowiednio uregulowana w konstytucji. I my w Radzie Legislacyjnej od bardzo dawna przedstawiamy taką koncepcję. Ale interesy resortowe, partykularne, grupowe – ja osobiście mam takie wrażenie – są tak silne, że ministrowie niechętnie godzą się na to, żeby projekt ustawy dotyczący, nie wiem, lasów miał być pisany nie w ministerstwie rolnictwa, tylko gdzie indziej. Bo jeżeli daje się tylko założenia polityczne, a potem przekładanie na język przepisów prawa odbywa się w gronie ekspertów, to w ten sposób traci się bardzo istotny zakres władzy.

Może to jest nadmiernie radykalny pomysł, ale mnie się wydaje, że nie poprawi się procesu tworzenia prawa i nie poprawi się jego jakości, z punktu widzenia zasad technik legislacyjnych, na etapie rządowym, dopóki ten proces będzie rozproszony, dopóki będzie naznaczony rozbieżnymi interesami resortowymi. To się powinno robić w jednym miejscu. Takie skoncentrowanie procesu opracowywania przez fachowców ustaw w jednym miejscu nie oznacza pozbawienia czy uszczuplenia władzy politycznej demokratycznych organów przedstawicielskich. Dziękuję.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję bardzo.

Pani profesor Wronkowska, proszę uprzejmie.

**Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz:**

Jest już niewiele czasu, więc ja powiem bardzo krótko o kilku drobnych sprawach.

Najpierw odniosę się do wypowiedzi pana senatora. Z jednej strony mamy instytucje demokratyczne, które pozwoliły nawet żywiołowo rozwinąć się procesowi prawodawczemu, a z drugiej strony, jeśli wierzyć mediom, robi się rzecz straszliwa.

Nastąpiła bowiem degradacja procesu prawodawczego do tego stopnia, że są, proszę zwrócić na to uwagę, w tej chwili dwie instytucje, na których działania ludzie patrzą: czy prezydent zawetuje i czy trybunał powie, że jest konstytucyjne, czy nie. To jest przerażająca lekcja dla polskiej demokracji. Mniej się mówi o tym, że parlament ustanowił ustawę, czy że Sejm i Senat ją uchwały, bo mówi się tylko o tym, co robi z tym prezydent. A więc jak gdyby ostatnia deska ratunku przesuwana się w kierunku prezydenta i trybunału. To jest bardzo niebezpieczne. Oczywiście opieram się tutaj na doniesieniach mediów, ale one w jakimś stopniu sygnalizują społeczną ocenę procesu prawodawczego.

A teraz, jakie ja mam uwagi dotyczące tworzenia prawa. Miałam wielką przyjemność brać udział, w październiku, w konferencji, którą zorganizowano w Senacie. I z całą pewnością nauczyłam się jednej rzeczy: w tym ogromnym zalewie aktywności obydwu izb parlamentu nie ma już czasu na to, żeby pomyśleć o tym, co się z tych trzystu, czterystu, pięciuset ustaw tworzy. Sejm i Senat pracują bowiem nad poszczególnymi ustawami i nie mają już czasu na refleksję nad tym, czy tworzy się system prawa. Nie tworzy się systemu prawa, i to jest najbardziej przerażające. Nawet gdyby było pięćset dobrych ustaw, to one wcale nie musiałyby stworzyć spójnej całości. A jeszcze na dodatek one są kiepskie.

Do wypowiedzi moich kolegów z Rady Legislacyjnej chciałabym dodać jeszcze coś. Jeśli staramy się o to, żeby proces prawodawczy był jednak jakoś tam profesjonalnie prowadzony, to między innymi dlatego, żeby ktoś miał ogłód całego systemu prawnego, to znaczy patrzył na to, co się stanie, jak się jedną szufladkę wyciągnie i zastąpi inną szufladą, bo w tym momencie system zaczyna się załamywać. Ja myślę, że nawet dobrze przygotowani posłowie nie są w stanie ogarnąć tej nieprawdopodobnie skomplikowanej całości. Ktoś musi widzieć, jak się tworzy system prawny.

Ja oczywiście zdaję sobie sprawę z tego, że ustawę tworzy się na podstawie impulsu politycznego. Ale musi być fachowa informacja, co się stanie z tym impulsem politycznym, kiedy on się stanie ustawą i kiedy wejdzie do systemu prawnego. Nie mam wielu złudzeń, że zawsze taka fachowa informacja będzie przyjęta, ale niewykluczone, że uświadomienie sobie tego problemu już pozwoli instytucjom demokratycznym na refleksję.

Z mojego punktu widzenia są trzy czy cztery wady polskiego systemu prawodawczego: okropna nieekonomiczność, bo przecież strasznie dużo osób jest zaangażowanych w ten proces prawodawczy, a efekt jest zupełnie kiepski; absolutna łatwość tworzenia i zmiany prawa, bo to jest niewiarygodne, jak łatwo można wystąpić z inicjatywą czy z nowelizacją; instrumentalność gremiów politycznych i brak samoograniczenia się przez nie – tak mi się też wydaje – no i w końcu właśnie to, że nie tworzy się systemu prawnego.

I na koniec może jeszcze dwie uwagi dotyczące samego Senatu. Skoro jest mowa o ustawie o stanowieniu prawa, to chciałabym jeszcze raz zwrócić uwagę na jeden bardzo ważny konstytucyjny problem. Izby są autonomiczne, tę autonomiczność się chroni przez ich regulaminy, przez to, że procedura stanowienia prawa określana jest przez nie same, a nie w ustawie. To ogromnie zawęży zakres spraw, które mogłyby być regulowane w ustawie o stanowieniu prawa.

I jeszcze jedno na zakończenie. Otóż mnie się wydaje, że jednym z zadań w procesie tworzenia prawa, które mógłby przyjąć na siebie Senat, jest zadanie, na któ-

re nikt nie zwrócił uwagi, a które podsuwał pan minister Graniecki na tej senackiej konferencji. Otóż mnie się wydaje, że udział Trybunału Konstytucyjnego w procesie prawodawczym w tym sensie, że wpływa on na kształt systemu prawnego przez eliminowanie z systemu norm, wymaga bardzo często natychmiastowej ingerencji prawodawcy. Jeśli chodzi o na przykład odraczenie terminu wejścia w życie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, i o lukę, która powstaje po wyeliminowaniu normy z systemu, to mało kto, poza RCL, patrzy na to, że to wymaga naprawdę współpracy ustawodawczej. Mnie się wydaje, że w Polsce pojawia się zupełnie nowy problem, a mianowicie taki, że trzeba wystąpić na czas, szybko z inicjatywą ustawodawczą. A wydaje mi się też, że w wielu przypadkach jest po prostu tak, że inicjatywa ustawodawcza musi rozwiązać pewien bardzo skomplikowany problem, który pojawił się właśnie w związku z tym, że trybunał odroczył termin wejścia w życie aktu normatywnego. Trzeba jak gdyby następczo uregulować wiele spraw społecznych z tym związanych. I być może byłoby bardzo ważnym zadaniem Senatu czy Komisji Ustawodawstwa i Praworządności Senatu podjęcie pewnego rodzaju współpracy z tym tak zwanym negatywnym prawodawcą, ponieważ skuteczność orzeczeń trybunału, jak wynika z badań, jakie mam, jest bardzo niska. Powiem państwu tylko, że jeśli idzie o samą instytucję odraczenia, po to przecież uczynioną, żeby w tym czasie prawodawca się naprawił, to ona jest skuteczna w 45%. Czyli nawet Trybunału Konstytucyjnego, mimo drastycznych środków, które on ma do dyspozycji, się nie słucha. Dziękuję bardzo.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję bardzo, Pani Profesor.

Przepraszam, ale chciałabym coś wtrącić i żałuję, że nie mamy czasu. Pani profesor powiedziała, że uchwalenie ustawy o tworzeniu prawa ograniczałoby autonomię izb. Trudno mi się z tym zgodzić, może czegoś nie rozumiem, bo w końcu tę ustawę uchwałyby obie izby, przecież obie w tym uczestniczą.

*(Głos z sali: Z dominacją Sejmu.)*

Tak, ale jednak obie plus jeszcze prezydent. Dałoby to pewną stabilność regulom, które dzisiaj są w regulaminie, a regulamin można zmienić z dnia na dzień. Ja stale powtarzam, że regulamin zmienia się po to, żeby według zmienionych reguł przegłosować zaraz jakąś ustawę. I wydaje mi się, że tu nie ma ograniczenia autonomii. To jest samoograniczenie obydwu izb, a nie ograniczenie narzucone z zewnątrz. Ale przepraszam, nie powinnam już się odzywać w tym momencie.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Przepraszam, ale pan senator Czaja prosił jeszcze o głos. Zaraz po nim poproszę pana profesora.

**Senator Gerard Czaja:**

Tak bardzo króciutko. Ja w ubiegłym roku na początku października byłem uczestnikiem konferencji organizowanej przez rosyjską Radę Federacji, senat rosyjski, w której uczestniczyli również parlamentarzyści czy senatorowie z wielu krajów europejskich. I okazuje się, że nie jesteśmy odosobnieni w tym, o czym dzisiaj rozmawiamy, bo ten problem jest wspólny chyba dla wielu krajów bez względu na to, czy demokracja jest stara, długotrwała, czy nie. Były tam poruszane podobne problemy. Przepra-

szam, może to zabrzmieć jak żart, czy jak coś powiedziane pół żartem, pół serio, ale jeden ze znanych profesorów wygłosił wypowiedź, która brzmiała tak: norma prawna byłaby bardziej subtelna, bardziej czytelna, bardziej precyzyjna i miałyby swoją duszę, gdyby w jej tworzeniu uczestniczyło więcej kobiet.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Było to miłe może, ale nie wiem, czy w tym coś jest.

*(Głos z sali: W odpowiednim procencie.)*

W jakimś procencie, tak.

Ja mam taką uwagę. Otóż obecnie, jak wynika z mojej półtorarocznej praktyki senatorskiej, jeśli chodzi o proces tworzenia prawa, wykształcił się, czy trwa taki nawyk, że wszystko czy prawie wszystko musi być uregulowane w prawie. Każde nasze zachowanie, każdy nakaz, zakaz są regulowane w prawie. W Polsce nie wykształcił się taki zwyczaj, który by polegał na interpretowaniu systemowym. Nie korzystamy z doktryny, nie korzystamy z przepisów ogólnych, nie korzystamy z orzecznictwa. Stąd, jak mi się wydaje, bierze się skłonność do tej – i tu cytuję, Panie Senatorze Romaszewski, to, co pan powiedział, bo ja to sobie zapisałem i chyba długo będę pamiętał – „legislacyjnej biegunki”, stąd ta skłonność, chyba nas wszystkich, do tego, żeby wykazać się, że możemy coś zrobić w tym zakresie. A przerażające w tym wszystkim jest to, że ponad 60%, a może i więcej, wszystkich ustaw to są nowelizacje, i to nowelizacje prawa, które było uchwalone, nie wiem, rok temu, pół roku temu. I to, moim zdaniem, gdy patrzę na to przez pryzmat mego półtorarocznego funkcjonowania w Senacie, jest przerażające. Dziękuję.

**Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję bardzo.

Wiem, że czas państwa już się kończy, ale może poproszę jeszcze pana profesora Wawrzyniaka.

**Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów  
Jan Wawrzyniak:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, ja powiem tylko bardzo króciutko o jednej sprawie, a mianowicie o tym, o czym mówił profesor Seweryński, zresztą mówił o tym i profesor Trzcіński. Jeżeli projekt ustawy jest marny, to potem praktycznie już nic dobrego nie da się z nim zrobić. Profesor Seweryński mówił o tym, że my możemy starać się coś zmieniać na przykład w projektach rządowych, stworzyć nie centrum ministerialne, ale jakieś rządowe, które by tworzyło owe projekty, ale ono potem nie miałoby już na to wpływu. Otóż wydaje mi się, że rząd nie jest taki całkowicie bezradny w sytuacji, gdy jego projektowi na przykład w Sejmie robi się zupełne harakiri, to znaczy wprowadza się sto, dwieście, trzysta, pięćset poprawek, i projekt – założmy, że był on nawet bardzo dobry, chociaż tak nigdy nie jest – jest zupełnie innym projektem niż ten, który rząd posłał do parlamentu. Ale co może zrobić rząd? Przecież aż do drugiego czytania ma możliwość wycofania tego projektu.

*(Przewodnicząca Teresa Liszcz: Niestety, tylko do drugiego czytania. A jaki frankenstein z tego wyjdzie, to przeważnie po poprawkach się okazuje.)*

Tak, ale z tego, co ja wiem, to nawet do drugiego czytania nigdy nie wycofuje, choćby już wtedy były wprowadzone bardzo znaczące poprawki. W Wielkiej Brytanii jest inaczej między innymi dlatego, że jest inny system polityczny, partyjny i gdy rząd przedkłada jakiś projekt, to ma większość w parlamencie i nikt mu w nim żadnych zmian nie robi. Prawdą jest, że za politykę państwa odpowiada rząd i że prawo, projekty rządowe są jakimś tam podstawowym instrumentem prowadzenia tej polityki. Tylko że gdy te projekty mają się tak do ustawy, która potem wychodzi z parlamentu, jak pięść do nosa, to trudno mówić, że rządowi tak bardzo zależy na robieniu porządných projektów. On wie bowiem, że i tak w parlamencie prawdopodobnie to wszystko zostanie pozmieniane.

Jeśli chodzi o to – to już ostatnia sprawa – że piętnastu posłów to za mało do tego, żeby występować z inicjatywą ustawodawczą, to mnie też się wydawało, że tych piętnastu posłów to bardzo mało. Ale na przykład w Belgii z inicjatywą może występować czterech posłów.

*(Głos z sali: To mały kraj, Panie Profesorze.)*

Ale nikt nie występuje. I tutaj dotykamy tego problemu, który przewijał się w tle praktycznie wszystkich wypowiedzi, a mianowicie problemu kultury prawnej, odpowiednich obyczajów itd., itd. Nie chcę tego szerzej rozwijać. Dziękuję bardzo.

#### **Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Dla nas to jest ogromnie interesująca dyskusja i z radością byśmy ją kontynuowali, tylko że nasi znakomici goście już i tak przekroczyli czas, który mieli na to przeznaczony. Wobec tego musimy zakończyć nasze posiedzenie.

Bardzo serdecznie dziękuję panu przewodniczącemu Rady Legislacyjnej i wszystkim członkom Wysokiej Rady za przybycie i za te niezmiernie interesujące dla nas wypowiedzi. Polecamy się na przyszłość. Liczymy na to, że państwo zechcą jeszcze się z nami spotkać. Liczymy też na te opinie, co do których poproszę pana marszałka, żeby wystąpił do premiera o zgodę na ich udostępnianie.

Pan profesor Zieliński.

#### **Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów Adam Zieliński:**

Pani Senator, byłoby dobrze, gdyby można było zgłosić jakiś wniosek, bo... *(wesolość na sali)* ...mimo że uczestniczenie w tym posiedzeniu to wielki zaszczyt, to kiedyś dobrze byłoby dojść do jakichś wniosków, nawet takich niewielkich. Bo rozumiem, że doszliśmy do jednego wniosku, w sprawie tych opinii, prawda?

*(Przewodnicząca Teresa Liszcz: No tak, to jest taki bardzo konkretny wniosek.)*

Być może dałoby się więcej jakichś takich wniosków zgłosić, dlatego że tych dyskusji na temat legislacji bez wniosków jest w sumie naprawdę sporo.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

#### **Przewodnicząca Teresa Liszcz:**

No tak, ja mogę pokusić się o to, by przy pomocy pana przewodniczącego sformułować jakieś wnioski, tylko że ja zaczęłam się śpieszyć, bo państwo mi powiedzieli,

że mają państwo czas do 10.20, i nie chciałam nadużywać państwa cierpliwości. Ale skoro tak, to ja na przykład wyciągam taki wniosek, nie wiem, czy uprawniony, że jednak Senat ma prawo zabrać się do opracowywania projektu ustawy o tworzeniu prawa. Widzę możliwość rozwiązania w nim chociażby problemu poprawek. On jest, moim zdaniem, ewidentnie nierozwiązany w konstytucji, więc wydaje mi się, że w ustawie można go rozwiązać. Są oczywiście inne problemy. Tam powinny się znaleźć wymagania dotyczące projektu, to, jakie wymagania projekt powinien spełnić.

Ja sądzę, że w tej ustawie mogłaby znaleźć ustawowe umocowanie państwowa, już nie rządowa, ale państwowa rada legislacyjna z nieco większymi uprawnieniami do kontroli projektów pod względem zgodności z całym systemem prawnym. My oczekiwaliśmy zaakceptowania tego pomysłu, może ta akceptacja nie jest taka wyraźna, ale brak sprzeciwu wobec tej idei, to dla mnie jest już coś. Bo to jest wielka praca, to nie jest ustawa, którą można napisać w ciągu miesiąca. Jesteśmy w połowie kadencji, jeżeli mamy to zrobić, to musimy już do tego się zabierać. A nie chcieliśmy tego robić, dopóki nie mieliśmy pewności, że z państwa strony nie będzie przynajmniej wyraźnego sprzeciwu. Co więcej, ja liczę na współpracę, przynajmniej osób wydelegowanych, bo trudno oczekiwać, żeby cała Rada Legislacyjna w to się zaangażowała. Jak będzie jakiś półprodukt, to pewnie poprosimy o opinię. Ale może niektórzy członkowie rady mogliby być wydelegowani do tej współpracy. Trzeba stworzyć zespół, jeżeli ta ustawa ma mieć ręce i nogi, taka ustawa, prawnicza, powinna być dobrze przygotowana, bo inaczej byłby wstyd. Liczymy więc na współpracę z państwa strony.

Wiemy też teraz, że jest impuls, jeśli chodzi o stworzenie, próbę stworzenia wspólnej sejmowo-senackiej komisji. Z tym zwrócimy się do pana marszałka, bo to na szczuble marszałków musi dojść do jakiegoś porozumienia. Ale mamy dodatkowy impuls, aby doprowadzić do spotkania sejmowych i senackich komisji prawnych.

To byłyby wnioski, takie na gorąco, z tego naszego, niestety krótkiego, spotkania. My sporządzimy stenogram, tak jak to zwykle się robi, z posiedzenia komisji, doręczymy go wszystkim państwu, a przede wszystkim sobie do przestudiowania. Myślę, że to było pierwsze, ale nie ostatnie spotkanie, taką nadzieję wyrażam w imieniu komisji, deklaruję gotowość do dalszych spotkań i o to samo proszę państwa.

A teraz, wiedząc, że państwo musicie nas opuścić, jeszcze raz bardzo gorąco dziękuję za to ogromnie dla nas ważne spotkanie.

*(Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów Janusz Trzciniński: I ja dziękuję.)*

Życzę dobrego dnia, udanych własnych obrad. Dziękuję bardzo.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 10 minut 35)*

