



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13/11/2018

Adam Bodnar

VII.600.74.2018.KŁ

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
al. Ujazdowskie 1/3
05-077 Warszawa

Szanowny Panie Premierze

Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu lat z dużym zaangażowaniem monitoruje stan procesu legislacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem jego rządowych etapów. Właściwe przeprowadzenie działań prawodawczych jest bowiem kluczowe dla tworzenia przepisów, które uwzględniają konstytucyjny standard ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Szczególnie istotnym postulatem co do kształtu tego procesu jest konieczność oparcia systemu tworzenia prawa o zasadę partycypacji społecznej i dialogu wszystkich zainteresowanych grup i podmiotów. Właściwa racjonalizacja procesu prawodawczego w tym zakresie powinna bowiem przynieść pełną identyfikację problemów społecznych oraz prawidłowy dobór środków legislacyjnych dla rozwiązywania tych problemów. Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego zauważają również, że prawidłowo zrationalizowany proces legislacyjny powinien skutkować taką organizacją jego przebiegu, która zapewni późniejszą możliwość m.in. zweryfikowania legalności i celowości deklarowanych działań prawodawczych¹.

Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zgodnie

¹ P. Radzewicz, *Pojęcie sejmowej kontroli legalności ustawy*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radzewicz, Warszawa 2015, s. 30-31

z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego art. 2 Konstytucji RP i wyrażona w nim zasada demokratycznego państwa prawnego „stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania «odpowiedniej» *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słuszenie nabytych), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; zob. też np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

W odniesieniu do rozważań nad kształtem procesu legislacyjnego, szczególnie istotna jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak zauważają przedstawiciele doktryny, zasada ta jest fundamentem państwa prawnego oraz stanowi podstawę obowiązywania innych zasad konstytucyjnych, a także posiada własną treść normatywną, która jest ściśle związana z bezpieczeństwem prawnym jednostki². Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: „W dotychczasowym orzecznictwie TK ugruntowane zostało stanowisko, iż art. 2 Konstytucji obejmuje również zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest ona – jak podkreślano we wcześniejszych orzeczeniach – oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego, bowiem «demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa» (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02). Trybunał stwierdził również, że omawiana zasada wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, "by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na

² P. Tuleja, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, t. 1, Warszawa 2016.

dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania" (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Podsumowując, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się w funkcjonowaniu systemu prawa przy uznaniu bezpieczeństwa i pewności prawnej za jedno z jego najważniejszych wewnętrznych zasad.

W doświadczeniu Rzecznika Praw Obywatelskich tworzenie i funkcjonowanie takiego systemu jest możliwe jedynie wtedy, kiedy poszczególne etapy procesu legislacyjnego są oparte na odpowiednich badaniach i na wiedzy. Proces legislacyjny w Polsce przeszedł długą drogę, podczas której zostały wypracowane narzędzia służące jego transparentności oraz uwzględnieniu partycypacji obywateli. Jednym z takich mechanizmów jest ocena wpływu. Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem przyjął więc wnioski Najwyższej Izby Kontroli, która zbadała kwestię dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Jak zostało sprecyzowane w raporcie pokontrolnym ocena wpływu stanowi „[...] proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia. OW jest dokonywana przy udziale interesariuszy i trwa aż do momentu przyjęcia aktu prawnego. W ramach OW [oceny wpływu – uwaga własna] opracowywane były trzy dokumenty: Test regulacyjny (obecnie niesporządzany), Ocena skutków Regulacji oraz Ocena skutków regulacji ex post” (*Informacja o wynikach kontroli. Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Najwyższa Izba Kontroli 2018, s. 4).

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że: „Analiza 20 objętych kontrolą procesów legislacyjnych wskazuje, że dokonywanie OW nie jest powszechnie postrzegane jako instrument doskonalenia prawa, wspomagający podejmowanie przez decydentów politycznych decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych. W sytuacjach, w których ma miejsce przewaga aspektu politycznego, prowadzenie oceny wpływu potrafi stanowić głównie realizację wymogu formalnego” (*Informacja...*, s. 14).

W ocenie NIK: „Bagatelizowanie znaczenia OW wpływa negatywnie na prowadzenie analiz w rządowym procesie legislacyjnym i generuje słabości tego procesu polegające przede wszystkim na:

- dokonywaniu oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, stanowiącej istotny element OW, dopiero na etapie gotowej już treści regulacji;
- znikomej roli Zespołów ds. OSR;
- niestosowaniu lub ograniczonym stosowaniu Wytycznych, opracowanych w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki wraz z KPRM;
- ograniczonym korzystaniu z możliwości jakie niosą ze sobą konsultacje publiczne;
- sporadycznym planowaniu przeprowadzenia OSR ex-post ustaw” (*Informacja...*, s. 14).

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich uważam ocenę wpływu za niezwykle istotną, szczególnie w pracach legislacyjnych nad aktami normatywnymi zakładającymi ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela. Pragnę w tym miejscu zwrócić uprzejmie uwagę Pana Premiera, że w czasach, kiedy normowana materia jest coraz bardziej złożona, odpowiednia analiza, skutkująca uzyskaniem wiarygodnych informacji, jest warunkiem koniecznym prawidłowo przeprowadzonego testu proporcjonalności, która stanowi jedną z przesłanek dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Proceduralny wymóg przeprowadzenia badań w procesie legislacyjnym pozwala na zachowanie przez ustawodawcę swobody w wyborze rozwiązania legislacyjnego przy jednoczesnym przejrzystym zaprezentowaniu branych pod uwagę alternatywnych rozwiązań. Ma to istotne znaczenie również wobec perspektywy oceny rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę przez Trybunał Konstytucyjny.

Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o przedstawienie obecnych i planowanych działań, jakie zostały podjęte przez Radę Ministrów w celu usunięcia słabości rządowego procesu legislacyjnego wykazanych w toku kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)

Do wiadomości:

Pan Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli