

Agnieszka Dudzińska

Gorączka legislacyjna. Zespół objawów



Analiza

Dla niemal 83-milionowych Niemiec wskaźnik zmienności prawa jest przeszło 20 razy niższy niż u nas, zaś w kraju ponad półtora raza większym od Polski, jakim jest Wielka Brytania, objętość dzienników urzędowych jest około siedmiokrotnie mniejsza

Warszawa, marzec 2018

Spis treści

Wstęp	3
1. Diagnoza	5
1.1. Liczba ustaw i liczba projektów	5
1.2. Podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej	8
1.3. Skuteczność projektów ustaw	9
1.4. Nowelizacje – zmienność ustaw	11
2. Higiena: zasady techniki prawodawczej	14
3. Łamanie zasad	15
3.1. Wielokrotne nowelizacje tych samych ustaw	15
3.2. Nowelizacja aktów nowelizujących	15
3.3. Przedkładanie projektów dotyczących więcej niż jednej ustawy	16
3.4. Niejasność co do przedmiotu	19
4. Recepty	22
4.1. Technika legislacyjna	23
4.2. Rozwiązania instytucjonalne	25
Partnerzy przedsięwzięcia	28
O autorce	30

WSTĘP

Złożoność i zmienność przepisów jest od lat odnotowywana jako jedna z głównych barier rozwoju kraju. Niestabilność prawa była najczęściej wskazywaną przeszkodą w prowadzeniu działalności gospodarczej w badaniu nastrojów gospodarczych sektora małych i średnich przedsiębiorców, które w czerwcu 2017 przeprowadził Związek Przedsiębiorców Polskich¹. Podało ją aż 72% badanych przedsiębiorców, o 6% więcej niż dwa lata wcześniej.

Monitorowaniem chwiejności polskiego systemu prawnego zajmuje się m. in. firma audytorsko-doradcza Grant Thornton (dalej: GT) w ramach autorskiego projektu badawczego „Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce”. Od 2015 roku publikuje ona niepokojące statystyki, wskazujące na szczególną cechę polskiej legislacji, jaką jest liczba i objętość przyjmowanych przepisów². Warto przypomnieć, że wcześniej podobne zestawienia prezentował Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz Kochanowski, przytaczając zarówno liczbę ustaw, jak i (odrębnie) rozporządzeń oraz zmiany objętości Dziennika Ustaw, mierzone w stronach³.

Niepokojące statystyki Grant Thornton wskazują na szczególną cechę polskiej legislacji, jaką jest znaczna liczba i objętość przyjmowanych przepisów

Diagnozy te skupiają się na aspekcie ilościowym, a więc liczbie i wolumenie aktów normatywnych, choć wskazywano też na problem ich jakości i wpływu na system prawa. Duża liczba nowych aktów prawnych nie musi być jeszcze oznaką niestabilności, jednak jest pośrednim wskaźnikiem jakości przepisów. Nowelizacje służą bowiem często jako remedium na pojawiające się w praktyce problemy interpretacyjne. Wadliwe prawo trzeba więc uzupełniać i korygować.

Dlatego w niniejszym opracowaniu „gorączka legislacyjna” jest traktowana jako objaw świadczący o ogólnej słabości polskiego ustawodawstwa, zaś zaproponowane sposoby leczenia skupiają się na przyczynach, a nie samych symptomach.

Warto zacząć od pytania, czym jest „dobre prawo”. Zdaniem teoretyków, powinno ono być stabilne, spójne i funkcjonalne, a także należycie ogłoszone, przejrzyste i komunikatywne. Teksty prawne powinny być na tyle precyzyjne, by dawały pewność co

¹Za: http://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2017/07/otn4e9_BadanieBarieryprowadzeniazialnociqosp.wPolsce.pdf, dostęp: 23.02.2018 r.

² Za: Barometr stabilności otoczenia prawnego w Polsce, <http://barometrprawa.pl/>, dostęp: 23.02.2018 r.

³ Kochanowski J., *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa - Rada Stanu. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich na zebraniu Polskiego Towarzystwa Legislacji w dniu 18.04.2008*, 2008; Kochanowski J., *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, "Ius et Lex", nr 1 (2005), str. 213-35; Kochanowski J., *Za dużo przepisów, za mało prawa*, w: Kochanowski J. (red.), *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2010, str. 107-33.

do treści i zakresu praw i obowiązków⁴. Jeśli akt normatywny nie jest łatwy do odnalezienia czy nie jest zrozumiały dla zainteresowanych, można w zasadzie uznać, że nie jest wiążącą normą prawną, bowiem nieznanostwo prawa usprawiedliwiona może być niezawinioną nieskutecznością starań.

Środkiem zabezpieczającym przed błędami prawodawcy mają być m. in. rygorystyczne procedury legislacyjne. Rozwiązania proceduralne (konsultacje, przewidywanie skutków, kolejne czytania w parlamencie, wstępna kontrola projektu) sprzyjają rozważnemu podejmowaniu decyzji i eliminowaniu partykularnych interesów oraz przeciwdziałają politycznej instrumentalizacji prawa⁵. Procedury odnoszą się jednak głównie do kwestii technicznych.

Jeśli akt normatywny nie jest łatwy do odnalezienia czy nie jest zrozumiały, można w zasadzie uznać, że nie jest wiążącą normą prawną

Głębsze źródło jakości ustawodawstwa leży natomiast w sposobie ukształtowania ustroju jego tworzenia oraz ustroju jego stosowania. Owa struktura ustrojowa, wyznaczana przez normy ustawy zasadniczej, może mieć niekorzystny wpływ na jakość stanowienia prawa. Rozwiązania instytucjonalne determinują nie samą formalną poprawność, ale merytoryczną trafność decyzji, ich zakorzenienie w powszechnie akceptowanym systemie wartości, czy, jeszcze szerzej, wpływają na autorytet prawa i zaufanie do instytucji państwa⁶. Aby zatem poprawić jakość systemu prawa, trzeba zmienić procedury jego stanowienia oraz przestrzegać reguł tworzenia aktów prawnych.

Niniejsza analiza, będąca wspólnym przedsięwzięciem Warsaw Enterprise Institute i „Nowej Konfederacji”, obejmuje diagnozę problemów polskiej legislacji i propozycje środków zaradczych.

⁴ Wronkowska S., O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej, "Państwo i Prawo", nr 4 (2007), str. 7-8.

⁵ Tamże, str. 7.

⁶ Wronkowska S., Kilka uwag o odpowiedzialności za prawo, w: Boratyńska M. (red.), "Ochrona strony słabszej stosunku prawnego", Wolters Kluwer, Warszawa 2016, str. 32.

1. DIAGNOZA

Punktem wyjścia do poszukiwania sposobów uzdrowienia musi być diagnoza. Dobrym materiałem diagnostycznym są oficjalne dane sejmowe. Na podstawie danych z pięciu pełnych kadencji Sejmu z lat 1997-2015 można przedstawić syntetyczne wskaźniki, obrazujące stan polskiej legislacji. Wskaźniki te dotyczą przede wszystkim dużej liczby składanych projektów i wynikającej z niej liczby uchwalanych ustaw, częstych zmian ustaw, nowelizowania jedną ustawą więcej niż jednej ustawy, a także nieprzejrzystego określania przedmiotu nowelizacji. Wszystkie prezentowane dane odnoszą się do okresu 1997-2015 (kadencje sejmowe od trzeciej do siódmej).

W odróżnieniu zatem od opracowań, badających produkty legislacji (*output*), niniejsza analiza skupia się na „surowcu” (*input*) i procesie, jakiemu jest on poddany.

1.1. Liczba ustaw i liczba projektów

W analizowanym okresie osiemnastu lat Sejm uchwalił 3622 ustawy, a więc średnio uchwalano około dwustu ustaw rocznie. Dynamika tego procesu nie jest równomierna. Najszybszy przyrost liczby uchwalanych ustaw można zaobserwować w latach poprzedzających przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, co jest związane z procesem dostosowywania przepisów krajowych do regulacji obowiązujących w Unii.

W analizowanym okresie osiemnastu lat Sejm uchwalił 3622 ustawy, a więc średnio uchwalano około dwustu ustaw rocznie.

Trudno kwestionować fakt, że liczba uchwalanych ustaw jest duża. Polska nadprodukcja ustaw⁷ (i wynikające z niej wydawanie aktów wykonawczych) przekłada się na liczbę i obszerność przepisów wchodzących w danym okresie w życie, na co zwraca w swoich analizach uwagę firma Grant Thornton, wskazując dodatkowo, że Polska jest pod tym względem w czołówce państw europejskich.

Nie wynika to z samej wielkości naszego kraju, bowiem dla 83-milionowych Niemiec wskaźnik zmienności prawa, publikowany przez GT, jest przeszło 20 razy niższy niż u nas, zaś w kraju ponad półtora raza większym od Polski, jakim jest Wielka Brytania, objętość dzienników urzędowych jest około siedmiokrotnie mniejsza⁸.

Dużej liczby ustaw nie można też tłumaczyć transformacją ustrojową, bowiem wskaźniki GT plasują nas daleko przed innymi krajami regionu, które podobnie jak Polska musiały

⁷ Kochanowski J., *Za dużo przepisów, za mało prawa*, w: Kochanowski J. (red.), *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009 r.*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2010), str. 107–33.

⁸ Kochanowski J., *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich na zebraniu Polskiego Towarzystwa Legislacji w dniu 18.04.2008.*

dostosować się do zmiany ustroju politycznego i gospodarczego, a także do wymogów wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Druga pod względem zmienności prawa w zestawieniu GT Słowenia cechuje się wskaźnikiem około dwukrotnie niższym niż Polska. Jeszcze bardziej różni się na niekorzyść od Węgier, Łotwy, Słowacji i Rumunii, zaś Litwa, Estonia, Bułgaria, Estonia, Chorwacja i Czechy w ogóle należą do państw o najbardziej stabilnym prawie. Również Goetz i Zubek porównując cztery kraje środkowoeuropejskie wykazują istotne różnice między Polską a Czechami, Węgrami i Słowacją – dla wszystkich analizowanych przez nich lat 1999-2004 liczba ustaw uchwalanych rocznie była u nas najwyższa, osiągając w 2004 wartość 242 (dla pozostałych krajów było to wówczas odpowiednio: 159, 140 i 182 ustaw)⁹.

W kraju ponad półtora raza większym od Polski, jakim jest Wielka Brytania, objętość dzienników urzędowych jest około siedmiokrotnie mniejsza

Uchwalanie ustaw jest końcowym etapem procesu rozpatrywania projektów złożonych do Sejmu przez podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej, warto więc prześledzić mechanizmy rządzące wczesnym etapem procesu legislacyjnego, związanym ze składaniem projektów.

W latach 1997-2015 złożono aż 5936 projektów ustaw, z czego 2/3 uchwalono, co piąty był „rozpatrywany” do końca kadencji, a co dziesiąty odrzucono lub wycofano.

Wśród złożonych w pięciu analizowanych kadencjach Sejmu projektów dominowały przedłożenia rządowe. Rada Ministrów złożyła 48% z ogólnej liczby 5936 projektów. Drugą dominującą grupą były projekty sygnowane przez grupę posłów, stanowiące 38% wszystkich projektów. Znacznie mniej liczne były natomiast projekty innych aktorów parlamentarnych: komisji sejmowych (6%) i Senatu (5%). Projekty prezydenckie to zaledwie 2% wszystkich, a obywatelskie – 1%. Dane te świadczą o kluczowej roli rządu i większości rządowej w tworzeniu ustaw¹⁰.

Druga pod względem zmienności prawa w zestawieniu GT Słowenia cechuje się wskaźnikiem około dwukrotnie niższym niż Polska

Dokładniejsza analiza autorstwa projektów pozwala wyodrębnić projekty poselskie składane przez posłów opozycji¹¹ i projekty posłów rządzącej większości. Ogólnie opozycja jest pod tym względem aktywniejsza. Blisko połowa wszystkich projektów poselskich była sygnowana wyłącznie przez posłów z klubów i kół opozycyjnych (48% projektów poselskich; 18% wszystkich projektów), natomiast 39% (blisko 15% wszystkich projektów) - przez posłów z ugrupowań rządzących.

⁹ Goetz K., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Program Sprawne Państwo, 2005, str. 8.

¹⁰ Ujazdowski K., *Efektywność rządu albo kryzys legislacji*, "Politeja", nr 20/3 (2012).

¹¹ Opozycję definiowano jako kluby i koła, które głosowały przeciw rządowi w ostatnim wotum zaufania.

TABELA 1. PROJEKTY SKŁADANE PRZEZ RÓŻNYCH AUTORÓW W PIĘCIU KADENCJACH SEJMU (JAKO % WSZYSTKICH PROJEKTÓW)

	1997-2001	2001-2005	2005-2007	2007-2011	2011-2015
Rządowe	48	64	53	45	35
Poselskie większości	19	8	17	12	19
Poselskie opozycji	14	13	14	18	28
Komisyjne	7	3	2	12	3
Poselskie inne	8	7	8	2	3
Senackie	2	2	2	8	8
Prezydenckie	1,5	2	3	2	2
Obywatelskie	0,5	1	1	1	2
Razem	100	100	100	100	100

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Kancelarii Sejmu

Począwszy od szóstej kadencji (2007-2011), niski jest udział projektów podpisywanych wspólnie przez posłów z różnych opcji politycznych, co świadczy o dyskontowaniu przez partie aktywności legislacyjnej posłów poprzez jednoznaczne przypisanie autorstwa politycznego. Zresztą od kilku lat na stronie internetowej Sejmu w wykazie wniesionych projektów ustaw podawana jest wprost afiliacja partyjna grupy wnioskodawców. Jest to potwierdzeniem tendencji do wykonywania inicjatywy ustawodawczej *de facto* przez kluby, a nie przez "grupę 15 posłów".

Począwszy od szóstej kadencji (2007-2011) niski jest udział projektów podpisywanych wspólnie przez posłów z różnych opcji politycznych

Znaczące zwiększenie aktywności opozycji w procesie tworzenia projektów ustaw mimo ich niskiej skuteczności świadczy o wykorzystywaniu prawa do inicjatywy legislacyjnej w celach politycznych. Należy do nich budowanie wizerunku partii jako reprezentanta interesów obywateli i preferencji własnych wyborców¹². Projekty składane przez opozycję mogą też pełnić inną funkcję. Wydają się one skłaniać rząd do podjęcia własnej inicjatywy legislacyjnej, z którą można następnie połączyć projekt opozycji. Taki łączny tryb rozpatrywania, dopuszczony w art. 40 ust. 4 Regulaminu Sejmu, znacząco zwiększa szanse projektów opozycyjnych na debatę i uchwalenie w postaci ustawy: rozpatrywane odrębnie są uchwalane zaledwie w 9%, rozpatrywane łącznie – w 83%.

¹² Na polityczny aspekt zgłaszania słabo przygotowanych projektów przez opozycję zwraca uwagę Radosław Zyzik (Zyzik R., *Ocena działań opozycji parlamentarnej z punktu widzenia polityki prawa. Analiza zjawiska kontrprojektów ustaw*, "Polityka i Społeczeństwo", nr 1 (14)/2016, str. 102–110).

1.2. Podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej

Obecnie na mocy art. 118 Konstytucji do wnoszenia projektów ustaw uprawnieni są: posłowie, Senat, Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów, a także grupa co najmniej 100 000 obywateli. Regulamin Sejmu w art. 32 ust. 2 precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Wnioskodawcy zobowiązani są do przedstawienia skutków finansowych wykonywania projektowanej ustawy.

Wymogi dla projektów rządowych, wynikające z Regulaminu pracy Rady Ministrów, są poważniejsze niż dla innych projektów i obejmują m.in. proces uzgodnień oraz przedstawienie projektu Rządowemu Centrum Legislacji i komitetowi stałemu Rady Ministrów przed wniesieniem go pod obrady rządu. Dodatkowe obowiązki wiążą się też z uzasadnieniem projektu i określeniem skutków projektowanej regulacji.

Jednak i w przypadku projektów rządowych zwraca się uwagę na zbyt krótki czas konsultacji publicznych i brak merytorycznego odniesienia się projektodawcy do zgłoszonych uwag. Zdecydowanie słabą stroną procesu legislacyjnego jest jakość oceny skutków regulacji i uzasadnień¹³.

Mimo tych zastrzeżeń do faktycznej realizacji Regulaminu prac rządu, ścieżka legislacyjna, jaką mają do dyspozycji posłowie, jest znacznie łatwiejsza. Z tego względu rząd wykorzystuje ją w wielu przypadkach, posługując się klubem parlamentarnym własnej partii. Posłowie rządzącej większości zgłaszając projekt do Sejmu muszą spełnić znacznie prostsze wymogi formalne, co znacząco przyspiesza rozpatrzenie projektu i uchwalenie ustawy.

Także w przypadku projektów rządowych zwraca się uwagę na zbyt krótki czas konsultacji publicznych i brak merytorycznego odniesienia się projektodawcy do zgłoszonych uwag

Zagadnienie omijania przez rząd właściwego trybu inicjowania własnych projektów poprzez przedkładanie ich Sejmowi do rozpatrzenia jako projekty poselskie i związane z tym problemy były już opisywane wielokrotnie. M. in. Marek Mistygacz zwracał uwagę, iż inicjatywa ustawodawcza posłów większości jest „sprzeczna z logiką systemu parlamentarno-gabinetowego”¹⁴.

Dodatkową możliwość zgłaszania projektów rządowych jako projekty parlamentarne tworzy dopuszczenie do inicjatywy ustawodawczej komisji sejmowych oraz Senatu. Te

¹³ Kopińska G. i in., (red.), *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.

¹⁴ Mistygacz M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012.

dwie kategorie podmiotów cechuje duża skuteczność (odpowiednio 72% i 64%), co sytuuje je pod tym względem wyżej niż posłów parlamentarnej większości (58%). Jest to w oczywisty sposób związane ze sposobem obsadzania komisji, zapewniającym większość także na tym poziomie, oraz z politycznym składem Senatu, wybieranego spośród kandydatów z jasno określoną afiliacją partyjną, jednocześnie z wyborami do Sejmu.

1.3. Skuteczność projektów ustaw

Oczywiście nie wszystkie składane projekty kończą się przyjęciem przez Sejm proponowanej ustawy. W analizowanym okresie 1997-2015 uchwalono i opublikowano w Dzienniku Ustaw 3622 ustawy, a więc 68% ze wszystkich 5936 złożonych projektów¹⁵.

Pozostałe projekty najczęściej były w trakcie rozpatrywania aż do końca kadencji – mówiąc mniej formalnie, trafiły do sejmowej „zamrażarki” – po czym z mocy prawa wygasły (21%). Blisko 6% złożonych projektów zostało odrzuconych, 4% wycofano, a ok. 2% projektów uchwalono w postaci ustaw, ale proces legislacyjny nie został zakończony bądź ustawy zostały po uchwaleniu odrzucone na wniosek Senatu, zawetowane przez Prezydenta czy też zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny.

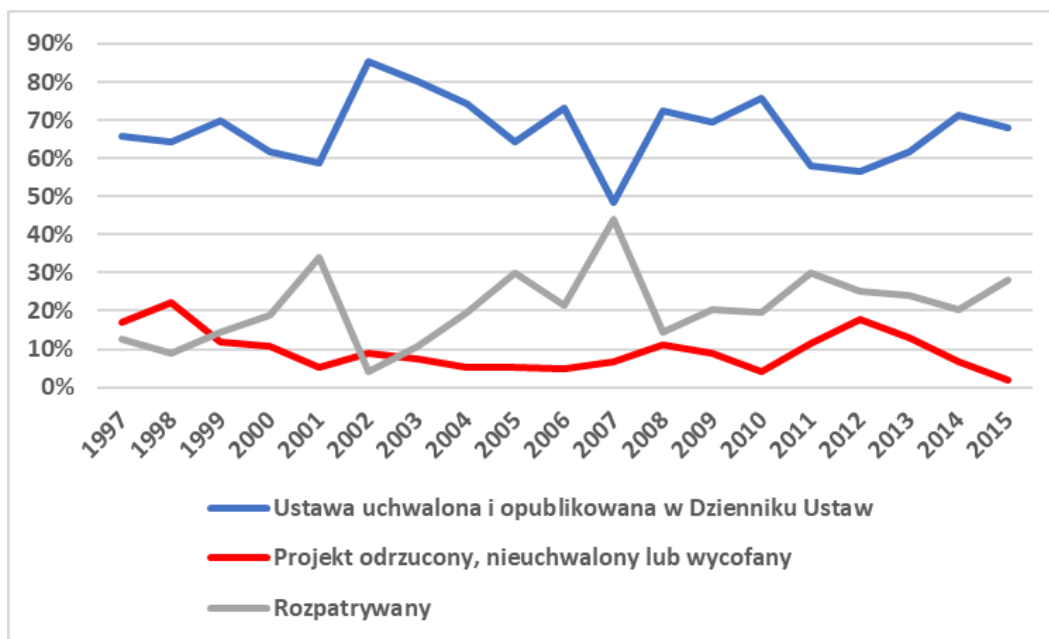
Nie można przy tym mówić o wyraźnym trendzie w skuteczności składanych projektów. Zaobserwować można jedynie cykliczność wynikającą z przebiegu kadencji: wyższy jest odsetek projektów „zamrożonych”, a więc będących w trakcie rozpatrywania, jeśli zostały one zgłoszone pod koniec kadencji, spada natomiast odsetek projektów uchwalonych. Zjawisko to jest szczególnie wyraźne pod koniec 5. kadencji, a więc w roku 2007, ze względu na jej skrócenie.

Charakterystyczny jest okres na krótko przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w roku 2004. Zgłoszone w tych latach projekty miały większe niż kiedy indziej szanse na uchwalenie. Wynikało to z konieczności dostosowania prawa krajowego do przepisów obowiązujących w Unii. Z kolei część skokowego przyrostu skutecznych przedłożeń z roku 2001 może też być związana ze zwycięstwem postkomunistycznej opozycji w wyborach parlamentarnych i zdecydowanym wdrożeniem przez nią obiecanych reform¹⁶.

¹⁵ Wartość 68%, nie zaś 61% wynika z tego, że zgodnie z regulaminem Sejmu, który dopuszcza łączne rozpatrywanie różnych podobnych pod względem merytorycznym projektów, 857 złożonych projektów (14% ich ogólnej liczby) rozpatrywano w trybie łączonym. Spośród nich 85% zostało uchwalonych i opublikowanych jako ustawy.

¹⁶ Dudzińska A., Betkiewicz W., *Parliamentary Opposition in Poland*, w: *ECPR General Conference*, ECPR General Conference, Prague 2016.

WYKRES 1. OSTATECZNY STATUS PROJEKTU W ZALEŻNOŚCI OD ROKU ZGŁOSZENIA W LATACH 1997-2015



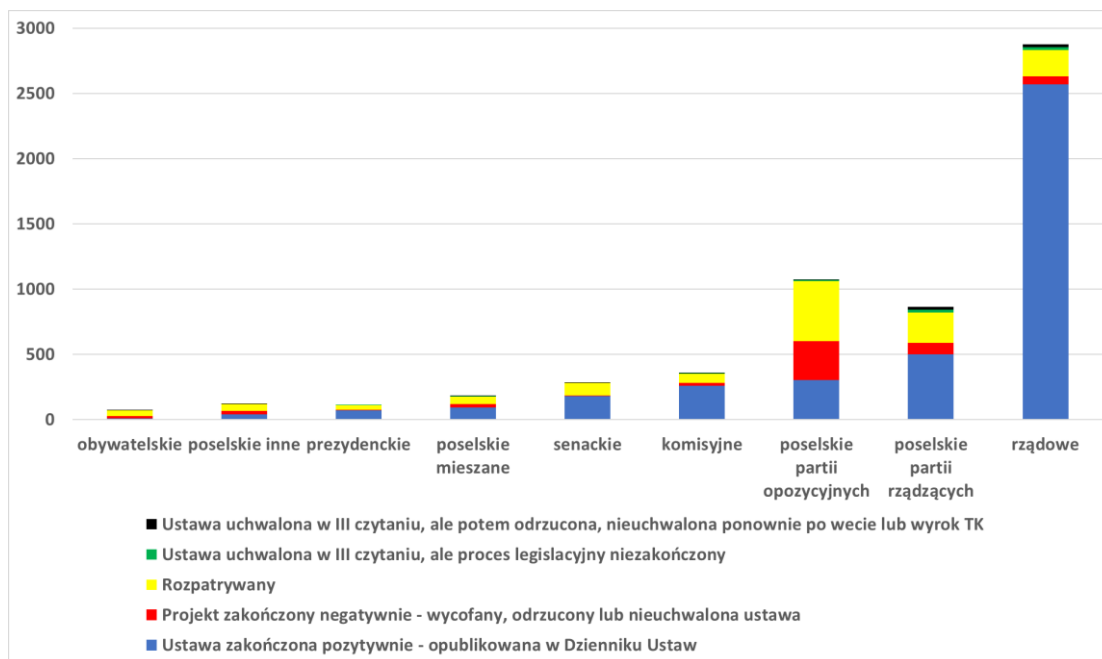
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Kancelarii Sejmu

Skuteczność zgłaszanych projektów jest ściśle związana z ich autorem. W badanym okresie uchwalono 89% projektów rządowych, 72% komisyjnych, 64% senackich, 58% projektów poselskich, które zgłosili posłowie rządzącej większości. Trzy ostatnie podmioty są kontrolowane przez większość rządową. Projekty posłów opozycji miały zaledwie 28-procentową skuteczność. Pozostałe cztery grupy cechowała znacznie mniejsza liczba inicjatyw, ze skutecznością odpowiednio 63% dla projektów prezydenckich, 51% dla poselskich sygnowanych zarówno przez posłów większości jak i opozycji, 33% dla projektów poselskich zgłoszonych przez posłów spoza rządu i opozycji i 14% dla projektów obywatelskich.

Widoczna jest zatem bardzo wysoka skuteczność projektów rządzącej większości (rządu i jego zaplecza parlamentarnego), co jest zjawiskiem naturalnym w demokracji parlamentarnej¹⁷. Gdy potraktować łącznie projekty rządowe oraz projekty posłów rządzącej większości, ich skuteczność wyniesie 82%. Zarazem łatwość „psucia” przedłożeń rządowych poprzez słabo kontrolowane poprawki („wrzutki” poselskie) może być jedną z przyczyn licznych nowelizacji, składanych jako projekty posłów większości w celu przyspieszenia procedowania i uniknięcia tym sposobem kolejnych licznych interwencji w treść projektu.

¹⁷ Ujazdowski K., dz. cyt.

WYKRES 2. SKUTECZNOŚĆ PROJEKTÓW ZGŁASZANYCH PRZEZ RÓŻNYCH AUTORÓW



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Kancelarii Sejmu

1.4. Nowelizacje – zmienność ustaw

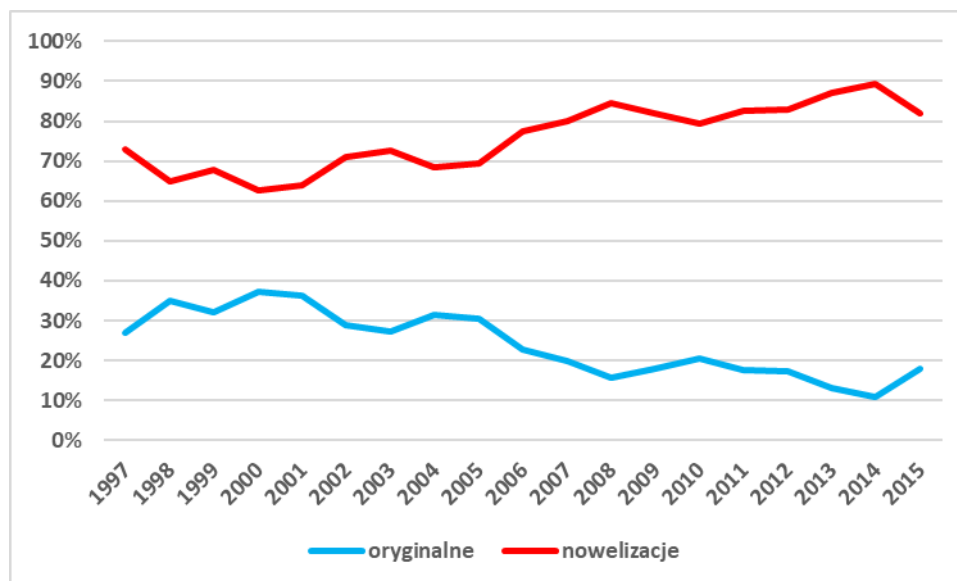
Przywołane na wstępie badania ZPP pokazują, że dla przedsiębiorców uciążliwa jest przede wszystkim niestabilność prawa. Przejdźmy zatem do ważnego wskaźnika rozchwiania systemu prawa, jakim są nowelizacje obowiązujących przepisów. Na zbyt częste nowelizowanie już uchwalonych ustaw wskazują liczne publikacje, w tym raport Goetza i Zubka z 2005, oparty na danych z kadencji Sejmu 1997-2001 i niepełnej kadencji 2001-2004¹⁸.

Na poziomie analizy składanych projektów w badanym okresie 1997-2015 aż 76% projektów¹⁹ zmierzało do nowelizacji obowiązujących przepisów, nawet jeśli w niektórych przypadkach czyniono to przy okazji projektowania nowej ustawy. Odsetek ten rósł w kolejnych kadencjach: w trzeciej nowelizacja była przedmiotem 65% projektów, w czwartej 71%, w piątej 78%, w szóstej 82%, a w siódmej – już 85%.

¹⁸ Goetz K., Zubek R., dz. cyt.

¹⁹ Bez projektów ratyfikacji umów międzynarodowych, które swoją drogą w ok. 10% dotyczyły zmian, jednak nie były to zmiany przepisów krajowych.

WYKRES 3. NOWELIZACJE I ORYGINALNE PROJEKTY USTAW W LATACH 1997-2015



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Kancelarii Sejmu. Dane dla roku 1997 obejmują wyłącznie okres od 8.11.2011 (początek 3. kadencji), a dane dla roku 2015 wyłącznie okres do 12.11.2015 (koniec 7. kadencji).

Charakterystyczne, że projekty oryginalne częściej składane były przed przystąpieniem Polski do UE. Po akcesji ich odsetek spadł poniżej 30%, a potem poniżej 20%, co oznacza, że co najmniej cztery na pięć zgłaszanych projektów to propozycje nowelizacji obowiązujących ustaw.

Związek częstości nowelizacji z akcesją do Unii potwierdza wskaźnik nowelizacji dla wyodrębnionej grupy 776 projektów z okresu 1997-2015, które dotyczyły dostosowania polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej. Co trzeci z nich (34%) był projektem oryginalnym – nieco więcej niż w przypadku projektów niezwiązanych z członkostwem, dla których odsetek oryginalnych przedłożeń wynosił 28%. Znamienne jednak, że w okresie przed wejściem do UE odsetek oryginalnych projektów sięgał w tej grupie 50%, zaś po wejściu – już tylko 25%. Można zatem stwierdzić, że część nowelizacji wynika z konieczności ciągłych dostosowań. Pozostałe projekty nowelizacji, niezwiązane z członkostwem w UE, wynikają z innych przyczyn.

Po akcesji Polski do UE co najmniej cztery na pięć zgłaszanych projektów to propozycje nowelizacji obowiązujących ustaw

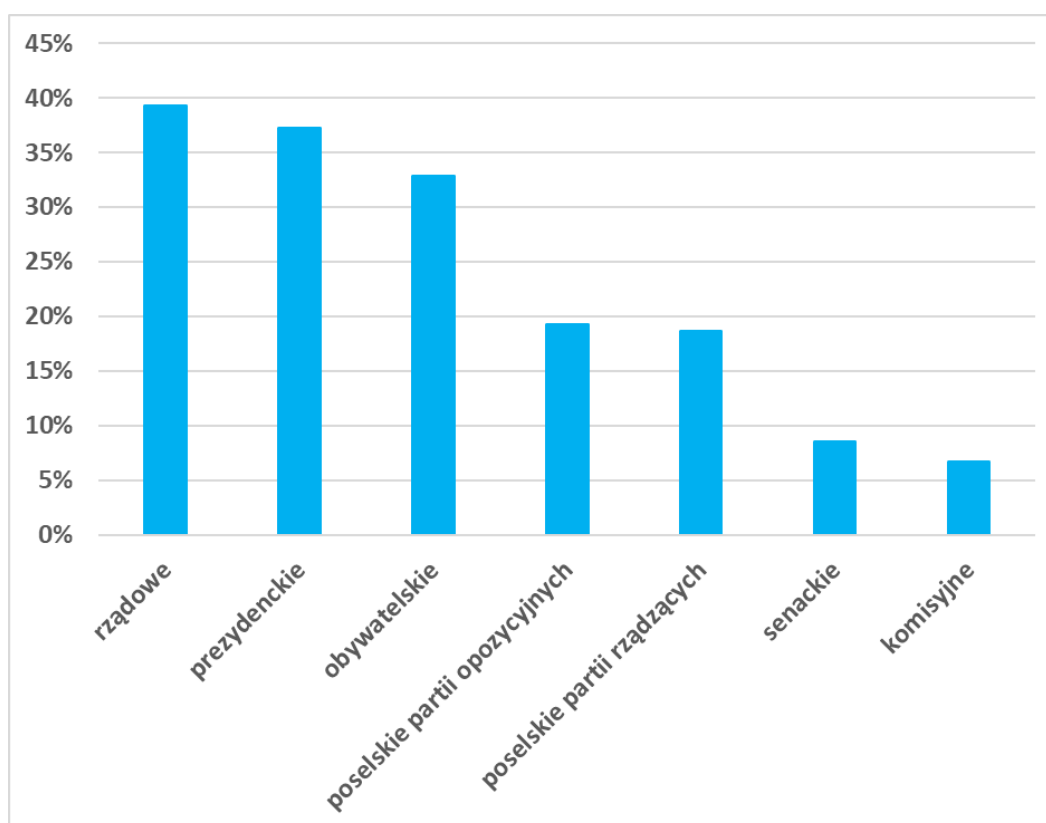
Jedną z nich może być potrzeba pożądanego z punktu widzenia prawodawcy interpretacji niejednoznacznych przepisów²⁰. Oznaczałoby to, że tworzone są słabe przepisy, które następnie wymagają doprecyzowania w oparciu o ukształtowaną w praktyce interpretację. Główną przyczyną nowelizacji byłaby w tym ujęciu słaba jakość legislacji, zaś liczba nowelizacji winna być traktowana jako wskaźnik owej jakości. Inną przyczyną może być wspomniana potrzeba korygowania zniekształceń powstałych w toku

²⁰ Wronkowska S., *O stanowieniu...*, dz. cyt., str. 31.

wnoszenia niekontrolowanych poprawek do projektu. Niezależnie od przyczyny częste nowelizacje tworzą dodatkowe ryzyko wynikające z samego „otwarcia” ustawy. Jest ono zawsze okazją do podejmowania przez grupy interesów prób wprowadzania korzystnych dla siebie a nie zawsze związanych z celem nowelizacji dodatkowych treści.

Jeśli chodzi o autorów projektów zmieniających inne ustawy, to najmniej oryginalnych projektów nowych ustaw składali parlamentarzyści, zarówno posłowie rządzącej większości, jak i posłowie partii opozycyjnych, a także komisje sejmowe i Senat. Mogło to wynikać z dążenia do szybkiego przeprowadzenia zmiany ustawy ścieżką poselską będącą *de facto* inicjatywą rządową, tak by nie zdołano przy okazji wprowadzić niepożądanych z punktu widzenia projektodawców dodatkowych zmian.

WYKRES 4. ODSETEK PROJEKTÓW ORYGINALNYCH W ZALEŻNOŚCI OD AUTORA PROJEKTU W LATACH 1997-20151



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Kancelarii Sejmu

Częste wnioski o zmianę ustaw to tylko jeden z przejawów niestabilności i nieprzejrzystości prawa. Wielokrotnie krytykowano chaotyczny sposób wprowadzania poprawek w trakcie rozpatrywania projektów ustaw, zwłaszcza brak dokumentacji prac podkomisji, gdzie najczęściej zgłaszane są poprawki nieuprawnionych do tego formalnie podmiotów, które często jawnie „przejmowane” są przez posłów i zgłaszane jak własne²¹. Mimo kontroli partii rządzących nad procesem ustawodawczym, sposób

²¹ Przejrzystość procesu stanowienia prawa, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008; Dudzińska A., *System zamknięty: socjologiczna analiza procesu legislacyjnego* Wydawnictwo Naukowe Scholar i Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2015.

zgłaszania poprawek i ich dokumentowania zwiększa szanse pojedynczych posłów lub ich grup na promowanie partykularnych interesów kosztem intencji ustawodawcy. Prowadzi to do instrumentalizacji prawa, definiowanej jako posługiwanie się prawem dla osiągnięcia partykularnych celów przez tego, komu powierzono władzę prawodawczą²².

Sposób zgłaszania poprawek i ich dokumentowania zwiększa szanse pojedynczych posłów lub ich grup na promowanie partykularnych interesów kosztem intencji ustawodawcy. Prowadzi to do instrumentalizacji prawa

W tym kontekście zwraca się uwagę na brak kontroli rządu nad ostatecznym kształtem własnych projektów²³. Według szacunków Sejm wprowadza merytoryczne zmiany w ponad 80% projektów rządowych²⁴.

2. HIGIENA: ZASADY TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

W badanym okresie zasady techniki prawodawczej określone były najpierw uchwałą nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej²⁵, zaś od roku 2002 rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, znowelizowanym w 2015 r. (tekst jednolity Dz.U. 2016 poz. 283)²⁶.

Nota bene, rozporządzenie to, będące aktem wykonawczym do ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁷, jest zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłem prawa powszechnie obowiązującego, zatem wiąże wszystkich autorów projektów. Formułowany niekiedy postulat uchwalenia „Zasad” ustawą jest sam w sobie przejawem inflacji prawa.

Na uwagę zasługuje znamienna ewolucja zasad w omawianym poniżej zakresie. Można odnieść wrażenie, że były one dostosowywane do realiów polskiej legislacji, co jest rzecz jasna kierunkiem odwrotnym od pożądanego. Jednak już w pierwotnym tekście dopuszczono liczne wyjątki i sytuacje szczególne.

²² Wronkowska S., dz. cyt., str. 10.

²³ Rokita J., *Plan budowy państwa. 20 idei na rzecz poprawy jakości rządzenia*, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, 2015.

²⁴ Radosław Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?* Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, 2007.

²⁵ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19910440310>, dostęp: 19.03.2018 r.

²⁶ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000283/O/D20160283.pdf>, dostęp: 19.03.2018 r.

²⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 392 oraz z 2015 r. poz. 1064.

3. ŁAMANIE ZASAD

3.1. Wielokrotne nowelizacje tych samych ustaw

Zasady techniki prawodawczej wymagają, by przy wielu nowelizacjach przedkładać projekty nowych ustaw. Mówi o tym § 83 „Zasad” (analogiczny przepis obowiązywał także we wcześniejszej ich wersji): przepisy ustawy mogą być zmieniane, a więc nowelizowane, albo odrębną ustawą nowelizującą, albo przepisem innej ustawy. Już w następnym paragrafie przewidziano jednak sytuacje licznych zmian i wielokrotnych nowelizacji. Zgodnie z „Zasadami” należy wówczas zrezygnować z nowelizacji na rzecz opracowania projektu nowej ustawy.

Zasada ta jest w znacznym stopniu ignorowana. Jest ona na tyle niedookreślona, że na ogół do opracowania nowej ustawy dochodzi dopiero w sytuacji, gdy wielokrotnie nowelizowana ustawa staje się dysfunkcyjna. Przykładem może być ustawa o systemie oświaty, której tekst oryginalny z 1991 r. liczył 19 stron i doczekał się ponad stu nowelizacji. Ostatnia wersja ustawy liczyła już 193 strony. Do ustawy tej w czasie jej 26-letniej historii wydano 679 rozporządzeń, z których wiele nadal ma moc obowiązującą.

Zasada mówiąca, by przy wielu nowelizacjach przedkładać projekty nowych ustaw, jest w znacznym stopniu ignorowana

Projekt jednej z ostatnich nowelizacji (kadencja 6, druk 2957) liczył 148 stron plus drugie tyle uzasadnienia. Większość tych zmian odbiegała od celu nowelizacji (co jednak § 93 ust. 3 „Zasad” dopuszcza „wyjątkowo”, „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”).

Inna ustawa, o rodowodzie jeszcze PRL-owskim, to ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Miała ona wg sejmowego Internetowego Systemu Aktów Prawnych 112 nowelizacji. Wydano do niej w sumie 1023 akty wykonawcze, z których wiele dawno uchylono.

3.2. Nowelizacja aktów nowelizujących

Zgodnie z „Zasadami techniki prawodawczej” nie nowelizuje się aktu poprzednio nowelizującego, ale „zawsze pierwotny tekst ustawy, pierwotny tekst ze zmianami, a jeśli był wydany tekst jednolity – ten tekst albo tekst jednolity ze zmianami” (§ 90).

We wszystkich badanych kadencjach pojawiały się projekty naruszające tę zasadę, w tym projekty rządowe. Oto garść przykładów:

- Poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw oraz o zmianie ustaw: o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin oraz o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (kadencja 3, druk 308)
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (kadencja 4, druk 3172)
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw oraz o zmianie innych ustaw (kadencja 6, druk 586)
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (kadencja 6, druk 1656)
- Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach (kadencja 6, druk 3647)
- Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (kadencja 7, druk 2249)
- Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (kadencja 7, druk 2774)
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (kadencja 7, druk 3448)

3.3. Przedkładanie projektów dotyczących więcej niż jednej ustawy

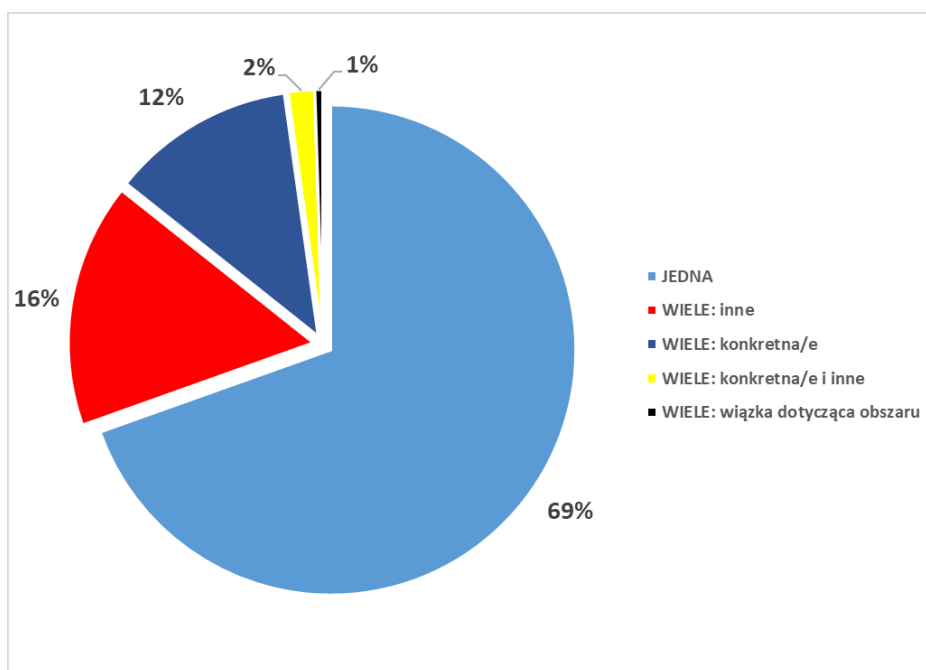
Analiza ujawnia jeszcze jeden fakt, świadczący o nieprzejrzystości procesu legislacyjnego, znacząco utrudniającej jego monitorowanie, a zwłaszcza społeczną kontrolę nad nim. Jest nim jednoczesne zmienianie więcej niż jednej ustawy: 31% projektów z lat 1997-2015 odnosiło się do dwu lub więcej ustaw.

31% projektów z lat 1997-2015 odnosiło się do dwu lub więcej ustaw. Stanowi to wyjątek od reguły, która mówi, iż (z niewielkimi wyjątkami) jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę

Stanowi to wyjątek od reguły zapisanej w § 92 „Zasad techniki prawodawczej”, który mówi, iż jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę, zaś odstępianie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Dopuszczono w ten sposób *de facto* swobodę w zakresie liczby ustaw nowelizowanych jednym aktem, co doprowadziło do wytworzenia się pewnego wygodnego dla prawodawców zwyczaju.

Zjawisko to, które występuje nazbyt często i którego nie da się już dłużej usprawiedliwiać transformacją ustrojową, jest krytykowane przez środowisko prawnicze. W sytuacji konfliktu między oszczędnością wynikającą z dokonywania za jednym zamachem wielu nowelizacji a przejrzystością systemu prawa teoretycy zdecydowanie rekomendują dokonywanie wyborów na rzecz przejrzystości²⁸.

WYKRES 5. LICZBA USTAW, KTÓRYCH DOTYCZYŁ DANY PROJEKT W LATACH 1997-2015



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Kancelarii Sejmu

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw z listopada 2014 (nr druku 2957) jest tego dobrym przykładem.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że „przedmiotowy projekt stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 2013 r. (sygn. akt K 35/12), w którym Trybunał stwierdził niezgodność art. 22 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (...), zawierającego upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i

²⁸ Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, str. 193.

sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W związku z tym wyrokiem w omawianej nowelizacji ustawy o systemie oświaty zaproponowano wprowadzenie dwóch grup przepisów, dotyczących (I) ogólnych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych oraz (II) ogólnych warunków przeprowadzania egzaminów zewnętrznych: sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego i egzaminu maturalnego oraz egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie.

Jednocześnie w punkcie III wskazano na dodatkowe zmiany, nie mające nic wspólnego z celem nowelizacji, dotyczące:

- 1) sprawowania i organizacji nadzoru pedagogicznego,
- 2) funkcjonowania szkół prowadzących kształcenie zawodowe,
- 3) doprecyzowania zadań organu prowadzącego szkołę,
- 4) finansowania zajęć realizowanych przez nauczycieli w ramach projektów i programów finansowanych z udziałem środków europejskich,
- 5) zadań i struktury organizacyjnej instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie i przeprowadzenie egzaminów zewnętrznych,
- 6) zasad w zakresie postępowania rekrutacyjnego do szkół sportowych oraz szkół dwujęzycznych,
- 7) zwiększenia kwot dotacji celowej na sfinansowanie podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych dla uczniów niepełnosprawnych,
- 8) wyboru rady rodziców,
- 9) liczby uczniów w oddziałach klas I–III szkoły podstawowej,
- 10) kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi,
- 11) zadań publicznych placówek doskonalenia nauczycieli,
- 12) niepublicznych szkół artystycznych,
- 13) uznawania świadectw szkolnych wydanych za granicą,
- 14) zadań z zakresu międzynarodowej współpracy dzieci i młodzieży,
- 15) ujednoczenia zasad ustalania wysokości dotacji dla publicznych przedszkoli,
- 16) przepisów dostosowawczych i innych,
- 17) przepisów następujących ustaw:
 - ustawy Karta Nauczyciela,
 - ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
 - ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym,
 - ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (z 19.03.2013),
 - ustawy o systemie informacji oświatowej,
 - ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (z 13.06.2013),

- ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (z 6.12.2013),
- ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (z 30.05.2014),
- ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw.

Wygląda to tak, jakby szereg zmian od dawna czekał na wprowadzenie przy najbliższej okazji. Jednak w roku 2014 (omawiany projekt rządowy złożono w listopadzie 2014) ustawa o systemie oświaty była nowelizowana aż dziewięciokrotnie, w tym pięć razy odrębną nowelizacją, a cztery – przy okazji uchwalania innych ustaw.

Niestety, zdarza się nawet, że nowelizowane są ustawy, które jeszcze nie weszły w życie. Zwraca na to uwagę Janusz Kochanowski, pisząc o „bałaganie nowelizacyjnym”²⁹.

Przykładem takiej sytuacji może być projekt z 6. kadencji Sejmu (druk nr 4350). Jest to projekt ustawy o zmianie ustaw dotyczących kredytu konsumenckiego, złożony przez posłów rządzącej PO pod sam koniec kadencji. Proponował on nowelizację ustawy, która jeszcze nie została opublikowana, dlatego nie można było w projekcie podać jej adresu publikacyjnego. Wnioskodawcy wybrnęli z tej sytuacji w następujący sposób:

„Art. 2. W ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. Nr [*], poz. [*]) wprowadza się następujące zmiany”.

Zdarza się nawet, że nowelizowane są ustawy, które jeszcze nie weszły w życie

Projekt wpłynął 17.06.2011, a ustawę uchwalono 29.07.2011. W tym krótkim czasie odbyły się cztery posiedzenia Komisji Finansów Publicznych i dwa posiedzenia podkomisji. Widoczny jest pośpiech, który zapewne przesądził o nowelizowaniu przepisów objętych jeszcze *vacatio legis*. Do czasu uchwalenia projektowanej ustawy uzupełniono informację o adresie publikacyjnym nowelizowanej ustawy.

Warto dodać, że „Zasady techniki prawodawczej” dopuszczają nowelizowanie przepisów w okresie ich *vacatio legis*, oczywiście „wyjątkowo” i tylko „jeśli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu” (§ 91 ust. 2).

3.4. Niejasność co do przedmiotu

Dodatkowym przejawem – ale i skutkiem – zmienności prawa jest brzmienie tytułów projektów ustaw, które mają zmieniać inne ustawy. Tytuł pełni funkcję informacyjną,

²⁹ Kochanowski J., *Jak powinno być tworzone prawo...*, dz.cyt.

jednak pogodzenie wymogu zwięzłości i wymogu adekwatności do treści ustawy nie jest łatwe³⁰.

W badanym okresie ponad połowa (53%) projektów nowelizujących więcej niż jedną ustawę zawierała w tytule jedynie bardzo ogólne określenie, dotyczące zmiany również „innych” czy „niektórych innych” ustaw, zaś mniej, bo 39% - podawało w tytule konkretne dodatkowe ustawy; dalsze 6% wskazywało w tytule zarówno na konkretną ustawę lub ustawy, jak i „inne”, a 2% mówiło o innych ustawach odnoszących się do określonego obszaru, bez podawania ich tytułów.

Jednym ze skrajnych przykładów może być projekt złożony w trzeciej kadencji Sejmu opatrzony numerem druku 1397. Jego tytuł brzmi: „Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności materialnej żołnierzy za szkody wyrządzone jednostce wojskowej, ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o uposażeniu żołnierzy, ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o Służbie Więziennej”.

Jednak z niektórych tytułów mimo szczegółowego wyliczenia nowelizowanych ustaw nie wynika wprost, czego dotyczy zmiana. Jest tak w przypadku projektu złożonego w czwartej kadencji, o numerze druku 85. Projekt ten nosi tytuł „Rządowy projekt ustawy o zmianie ustaw: Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe", o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006 oraz o uchyleniu ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe”.

Zrozumienia jego istoty nie ułatwia opis na stronie procesu legislacyjnego:

³⁰ Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r., str. 60.

„- stworzenie podstaw prawnych do ustalenia wydatków Urzędu Regulacji Energetyki na ogólnie obowiązujących zasadach;

- redukcja wydatków na cele statutowe partii politycznych oraz z tytułu dotacji podmiotowej;

- ograniczenie wielkości dotacji z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych samorządu województwa, dotyczących regionalnych przewozów pasażerskich;

- zobowiązanie Skarbu Państwa do ponoszenia kosztów związanych ze scalaniem, podziałem nieruchomości oraz uzasadnionych kosztów prac geodezyjnych, związanych z przekształceniami własnościowymi w spółdzielczości mieszkaniowej”.

Z niektórych tytułów mimo szczegółowego wyliczenia nowelizowanych ustaw nie wynika wprost, czego dotyczy zmiana

Lektura uzasadnienia do tego rządowego projektu wskazuje na to, że *de facto* mamy do czynienia z tzw. ustawą okołobudżetową³¹. Nic dziwnego, że ustawa z tego projektu została uchwalona i podpisana w ciągu miesiąca. Uzasadnienie jest bardzo zwarte, na 3 stronach wypunktowano kolejne 12 artykułów, objaśniając ich cel. Nie ma żadnego ogólnego akapitu. Od 2009 roku ustawy te noszą już tytuły wprost wskazujące na ich cel (np. „Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych”), a od 2012 są uwzględniane w wykazie prac legislacyjnych rządu. Można więc mówić o pewnym postępie w legislacji w tym obszarze na rzecz większej przejrzystości.

Innym przykładem niechlujstwa w nazewnictwie projektów ustaw jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa (kadencja 7, druk nr 498), który wbrew tytułowi („o zmianie ustawy” – liczba pojedyncza) nowelizuje w kolejnych artykułach cztery różne ustawy.

Może to być wynikiem wadliwych uregulowań zawartych w samych „Zasadach techniki prawodawczej”, bowiem w odniesieniu do tytułu ustawy zmieniającej dopuszczono w roku 1991 zarówno sformułowanie „zmianie ustawy”, jak i „zmieniająca ustawę”, a jeżeli zmienianych ustaw jest kilka – „o zmianie ustaw”, wymieniając tytuł, w miarę możliwości, każdej zmienianej ustawy”. (§ 66 ust. 1). Trudno zrozumieć, czemu dopuszczono dwie różne formy formułowania tytułu, jak też czemu przy wymogu zestawienia tytułów zmienianych ustaw dodano zwrot „w miarę możliwości”. Doświadczenie pokazało, że użycie liczby mnogiej („o zmianie ustaw”) doprowadzało do niejasności dotyczących liczby ustaw objętych nowelizacją. Tytuł nowelizowanej ustawy mógł bowiem sam w

³¹ Dudzińska A., *Status i funkcje ustawy okołobudżetowej*, w: Kłodawski M. (red.), *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, str. 167–187.

sobie wymieniać kilka przedmiotów, jak choćby „ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego”.

W roku 2002 w przypadku ryzyka rażąco długiego tytułu ustawy nowelizującej wiele innych ustaw (teoretycznie nie powinno się nowelizować więcej niż jednej ustawy) dopuszczono – zapewne pod wpływem praktyki – wskazanie tylko tytułu podstawowej zmienianej ustawy z dodaniem zwrotu „oraz niektórych innych ustaw” (§ 96 ust. 2). Cierpi na tym rzecz jasna wartość informacyjna tytułu.

Niestety, można odnieść wrażenie, że same „Zasady techniki prawodawczej” uległy zainfekowaniu opisywaną chorobą i legitymizują prawotwórcze absurdy. Przykładowo § 89 ust. 3 stanowi: „W przypadku, o którym mowa w ust. 1 i 2, w razie wyczerpania się liter, dalsze kolejno dodawane artykuły lub jednostki redakcyjne niższego stopnia oznacza się najpierw dwuliterowo, a następnie wieloliterowo, dopisując do oznaczenia wynikającego z ust. 1 i 2 najpierw pierwszą, a następnie kolejne litery alfabetu łacińskiego (Xa ... Xz, Xza ... Xzz, Xzza ... Xzzz)”.

Zasada wymagana tym paragrafem znalazła zastosowanie w jednej z ostatnich nowelizacji wspomianej ustawy o systemie oświaty. Do ustawy tej w toku ostatnich nowelizacji dodano po artykule 44 aż 105 nowych artykułów, którym nadano – a jakże, zgodnie z „Zasadami techniki prawodawczej” – numery: od 44a do 44z (w międzyczasie już uchylono art. 44p), od 44za do 44zz, od 44zza do 44zzn, następnie 44zzna i dalej od 44zzo do 44zzz, od 44zzza do 44zzzu, po czym jeszcze 44zzua (uchylony!), 44zzzv, 44zzzw oraz 44zzzy. Poprzedzający ową serię art. 44 jest zresztą uchylony, podobnie jak 30 poprzedzających go bezpośrednio artykułów.

4. RECEPTY

Warto wrócić do pytania, czy liczba i zmienność przepisów sama w sobie jest problemem, czy raczej wyrazem dostosowywania prawa do szybko zmieniającej się rzeczywistości. W świetle powiązanych zjawisk, a zwłaszcza chaotycznego procesu ustawodawczego i braku kontroli rządu nad własnymi projektami należy uznać, że częste i cząstkowe nowelizacje pogarszają jakość prawa, nie tylko godząc w stabilność głównych rozwiązań, ale też zwiększając nieprzejrzyistość całego procesu.

Zmienność prawa w połączeniu z rosnącym tempem uchwalania ustaw zwiększa prawdopodobieństwo popełnienia błędów w zakresie doboru właściwych metod do zakładanych do osiągnięcia celów, o ile w ogóle jakiś całościowy stan docelowy jest świadomie określany. Zmniejsza się kontrola społeczna nad procesem tworzenia prawa. Nie dokonuje się rzetelnej ewaluacji przyjętych rozwiązań w oparciu o zakładane do

osiągnięcia wskaźniki ani na poziomie autorów rozwiązań, ani ich odbiorców. Brak przejrzystości sprzyja też promowaniu partykularnych interesów różnych grup.

Niestabilność połączona z chaotycznym i szybkim trybem wprowadzania zmian oraz anonimowością faktycznych autorów prowadzi do nierównowagi szans zarówno w artykułowaniu potrzeb społecznych, jak też we wpływie na kształt rozwiązań. W sferze działalności gospodarczej zjawiska te uderzają przede wszystkim w małych i średnich przedsiębiorców, niedysponujących zasobami porównywalnymi do dużych graczy. Stawia to pod znakiem zapytania zasadę konkurencji, gdyż część rozwiązań może sprzyjać konkretnym firmom, defaworyzując inne.

Zmienność prawa w połączeniu z rosnącym tempem uchwalania ustaw zwiększa prawdopodobieństwo popełnienia błędów

Leczenie słabości systemu prawa obejmuje działania z różnego poziomu. Najprostsze są działania dotyczące samej techniki stanowienia prawa, jednak ich skuteczność może być ograniczona poprzez uwarunkowania instytucjonalne.

4.1. Technika legislacyjna

Wiele projektów ustaw nie stosuje się do wskazówek zawartych w „Zasadach techniki prawodawczej”. Krąg podmiotów zobligowanych do ich stosowania bywa przedmiotem wątpliwości. Dlatego projekt ustawy o Radzie Stanu przewidywał, by były one ustanawiane rozporządzeniem Prezydenta, nie zaś premiera³². Podnoszony bywa postulat nadania im rangi ustawowej, ma on zresztą swoją historię³³. Z drugiej strony obecnie obowiązujące przepisy mają formę rozporządzenia, a więc są zaliczane do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zatem wątpliwości co do podmiotów zobowiązanych do ich stosowania należy uznać za nieuzasadnione³⁴. Można natomiast przypuszczać, że niektóre podmioty którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza nie są tego w pełni świadome.

Poza oczywistym postulatem stosowania się do „Zasad techniki prawodawczej” można wskazać na kilka możliwych korekt w zakresie sposobu stanowienia prawa w Sejmie.

Dla poprawy jakości ustaw niezbędna jest **prewencyjna kontrola projektów**. Jest to jeden z postulatów opracowanego w 2008 roku projektu zespołu Rzecznika Praw

³² Mimo, iż już wtedy „Zasady” nie były ustanawiane uchwałą Rady Ministrów, lecz rozporządzeniem wydawanym na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

³³ Wronkowska S., *Z historii ustawy o tworzeniu prawa*, w: Kłodawski M., Włtorska A., Lachowski M. (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, str. 210–224.

³⁴ Za:

<https://www.temidium.pl/artykul/zasady-techniki-prawodawczej-narzedzie-dla-tworzacych-i-stosujacych-prawo-3269.html>, dostęp: 19.03.2018 r.

Obywatelskich ustawy o Radzie Stanu³⁵, która miałaby być niezależnym organem opiniującym wszystkie projekty, niezależnie od ich autorstwa. Wniosek o zaopiniowanie miałby być obowiązkowy, zaś Marszałek Sejmu miałby prawo do nienadawania biegu inicjatywom ustawodawczym, które godziłyby w jakość stanowionego prawa. Wprowadzenie nowego organu ma charakter ustrojowy (stąd równocześnie opracowany projekt zmiany Konstytucji). Jednak substytutem takiego ustrojowego rozwiązania mogłoby być przynajmniej **poszerzenie zakresu działania Rady Legislacyjnej**, będącej organem opiniowawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów.

Dla poprawy jakości ustaw niezbędna jest prewencyjna kontrola projektów

Bez niezależnej, usytuowanej poza rządem i parlamentem instytucji, opiniowanie projektów nadal pozostać musi rozproszone między kilka ośrodków, obsługujących różne podmioty pod kątem poprawnej legislacji. Z jednej strony ów pluralizm bywa postrzegany jako zagrożenie powstawaniem sprzecznych czy niespójnych opinii legislatorów z różnych ośrodków, z drugiej ocenia się go jako pluralizm jedynie formalny a tym samym pozorny, gdyż zarówno RCL i inne instytucje rządowe, jak i parlamentarne służby legislacyjne podporządkowane są politycznie rządowi i wspierającej go większości parlamentarnej, a więc jednemu biegunowi władzy politycznej³⁶. Często są głosy dotyczące wzmocnienia kompetencji i niezależności legislatorów parlamentarnych.

Rada Legislacyjna mogłaby również na potrzeby rządu dokonywać **okresowej oceny stanu prawa**, zwracając uwagę na skuteczność przyjętych rozwiązań. Takie zadanie autorzy projektu o Radzie Stanu chcieli przypisać nowemu organowi.

Poprawę jakości prawa można uzyskać również wprowadzając wymóg dokonywania **ewaluacji ustaw po danym okresie ich obowiązywania**. W zależności od oceny, mogłaby ona być podstawą do zainicjowania nowelizacji.

Inny istotny postulat dotyczy potrzeby systematycznego i pełnego **dokumentowania przebiegu prac podkomisji**. To w nich bowiem ma miejsce faktyczna praca nad projektami ustaw, zwłaszcza tych o dużym znaczeniu i złożoności. W odróżnieniu od komisji sejmowych, przebieg prac w podkomisjach jest w znacznej mierze niejawny. Dostępne są jedynie transmisje z obrad, nie ma jednak dokumentacji w wersji tekstowej.

Kolejny ważny wniosek wskazuje na konieczność pełnego **dokumentowania treści oraz autorstwa wszystkich poprawek**. Właściwym trybem postępowania byłoby nadawanie im statusu numerowanych druków sejmowych, a także wprowadzenie wymogu załączania uzasadnień. Z pewnością spowolniłoby to proces zgłaszania tzw. „wrzutek

³⁵ Kochanowski J., dz. cyt.

³⁶ Taki radykalny i chyba nie do końca sprawiedliwy osąd służb parlamentarnych przedstawiał np. Janusz Kochanowski uzasadniając potrzebę powołania Rady Stanu.

poselskich”, zwiększając kontrolę projektodawcy nad integralnością zainicjowanego projektu.

Wielokrotnie formułowano też postulat usprawnienia rządowej kontroli nad przebiegiem prac legislacyjnych dotyczących projektów rządowych poprzez wprowadzenie **głosowania zablokowanych poprawek**³⁷. Projekt zespołu Rzecznika Praw Obywatelskich z 2008 roku przewidywał ponadto ich opiniowanie przez rząd. Być może tego typu rozwiązanie pojawi się w wyniku ewolucji procedur sejmowych, ponieważ już obecnie jest ono doraźnie stosowane np. przy głosowaniu niektórych bardzo licznych poprawek do ustawy budżetowej czy w czasie komisyjnych prac nad projektem ustawy o Sądzie Najwyższym w lipcu 2017. Taki tryb pozwolił wówczas odrzucić hurtowo ponad tysiąc poprawek opozycji, z których wiele było narzędziem tzw. obstrukcji parlamentarnej, czyli celowego spowalniania prac.

Poprawę jakości prawa można uzyskać wprowadzając wymóg dokonywania ewaluacji ustaw po określonym okresie ich obowiązywania

Właściwym kierunkiem zmian wydaje się też **ograniczenie poselskiej inicjatywy ustawodawczej do opozycji parlamentarnej** i przyznanie jej klubom, nie zaś indywidualnym posłom. Odebranie jej posłom większości parlamentarnej, stanowiącej zaplecze dla rządu, pozwoliłoby wyeliminować opisane wcześniej patologie.

Korzystne i również wielokrotnie postulowane byłoby **ujednoczenie wymogów**, dotyczących przedstawiania uzasadnień projektów oraz oceny skutków regulacji, a także konsultacji publicznych. Zastosowanie ich do wszystkich projektów, zgłaszanych przez różne podmioty, podniosłoby jakość prawa i spowolniło tempo procedowania nie zawsze przemyślanych rozwiązań.

4.2. Rozwiązania instytucjonalne

Część opisanych zjawisk wynika z rozwiązań ustrojowych, które są często niedocenianą przyczyną słabości systemu prawa.

Należy pamiętać, że w demokracji parlamentarnej wyłanianie rządu przez większość parlamentarną w nieunikniony sposób rozmywa zasadę podziału władz w odniesieniu do władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej. Nazywanie rządu „władzą wykonawczą” jest w tej sytuacji raczej elementem tradycji i bywa mylące. To rząd jest głównym inicjatorem ustaw uchwalanych przez parlament, a następnie ustawy te „wykonuje”. Konstytucyjna zasada podziału i równowagi władz ma teoretycznie służyć

³⁷ Ujazdowski K., dz.cyt.; Staśkiewicz W., *Spoleczne role legislatora*, w: Kłodawski M., Włtorska A., Lachowski M. (red.), dz. cyt., str. 111–142.

ich wzajemnej kontroli, jednak sprzyjać temu mogą także inne **możliwości tworzenia tzw. punktów weta**³⁸, a więc zasady uzyskiwania równoczesnej zgody kilku aktorów.

W tym kontekście korzystne dla jakości legislacji wydaje się istnienie już teraz szeregu instytucji o charakterze bezpieczników, chroniących przez uchwalaniem wadliwych przepisów. Jednym z nich jest **urząd Prezydenta**, który dysponuje prawem weta. Kwestionowanie sensu istnienia tego urzędu jest pochopne i nie uwzględnia jego szczególnej roli. Tymczasem badania pokazują, że sama możliwość wykorzystania uprawnień Prezydenta sprzyja lepszej współpracy między rządem a opozycją w zakresie ustalenia możliwego do zaakceptowania przez obie strony kształtu ustaw³⁹. Podobny, choć słabszy, jest wpływ rządu mniejszościowego, zwłaszcza w okresach, gdy jest to rząd jednopartyjny. Większa koncyliacyjność wynika wtedy z konieczności tworzenia taktycznych koalicji w poszczególnych głosowaniach.

Istnieje już teraz szereg instytucji o charakterze bezpieczników, chroniących przez uchwalaniem wadliwych przepisów (np. urząd Prezydenta, Senat)

W obrębie parlamentu podobną rolę mógłby pełnić **Senat**, przy odpowiednim przemodelowaniu jego formuły. Obecnie zwłaszcza jednoczesne wybory do obu izb prowadzą do ich podobnego składu politycznego, przez co Senat również stanowi narzędzie kontroli większości rządzącej nad procesem ustawodawczym (stąd żartobliwe określenie „trzecia izba”). Jednocześnie dane z raportu GT wskazują na coraz mniejszą aktywność Senatu w korygowaniu projektów ustaw (odsetek ustaw bez poprawek Senatu stale rośnie i wyniósł w 2017 aż 74% w por. do 29% w 2000), co świadczy o jego częściowej dysfunkcyjności. Warto w tym miejscu wspomnieć, że zaproponowany 11.11.2017 przez środowisko Związku Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Warsaw Enterprise Institute projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰ zawiera m. in. inną formułę Senatu, zarówno pod względem biernego prawa wyborczego (wymóg sprawowania co najmniej przez 5 lat funkcji w organach uchwałodawczych lub wykonawczych samorządu terytorialnego), jak i cyklicznej wymiany 1/3 jego składu.

W czasie, gdy Polska zmieniała swój ustrój polityczny i gospodarczy, kształt przyjmowanych instytucji państwowych nie był przedmiotem wystarczającej refleksji. Przyjęcie nowej Konstytucji w 1997 r. pozwoliło na dokonanie kilku korekt, nie były one jednak wystarczające. Zdaniem Antoniego Kamińskiego słabości polskiego państwa,

³⁸ Tsebelis G., *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, "British Journal of Political Science" 25, nr 3 (1995), str. 289–325; Tsebelis G., *Veto Players nad Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis*, "The American Political Science Review" 93, nr 3 (1999), str. 591–608; Nowotarski B., *Weto-aktorzy i weto-gracze jako model konstytucyjnego projektowania dla młodych demokracji*, "Przegląd Sejmowy" 6, nr 101 (2010), str. 103–124.

³⁹ Dudzińska A., Betkiewicz W., *Poland: Opposition in the Making*, w: *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?*, Routledge, 2018, str. 171–89.

⁴⁰ <http://wei.org.pl/files/manager/file-606fbcdea6e3dc7c21b66ad50921c017.pdf>

zwłaszcza rosnąca niewydolność systemu decyzyjnego, mają charakter strukturalny, a jedną z głównych ich przyczyn jest „stracony moment konstytucyjny”⁴¹.

W kontekście procesu ustawodawczego dotkliwy jest w szczególności brak instytucji odpowiedzialnej za politykę legislacyjną, skutkujący brakiem takiej polityki⁴². Kryzys jakości prawa przypisuje się właśnie temu **brakowi centrum decyzyjnego**. Jego bezpośrednim skutkiem jest dominacja resortowego modelu prawa, brak centrum decyzyjnego i wynikający z tego „absurdalny pluralizm”⁴³, którego skrajnym przykładem może być ujawniony w czasie posiedzenia senackiej Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 29 listopada 2012 r. rozdzwięk między stanowiskami dwójga przedstawicieli rządu i próby uzgodnienia wspólnego stanowiska podczas prac komisji⁴⁴.

Z innych postulowanych rozwiązań na uwagę zasługuje dokonanie **hierarchizacji ustaw** poprzez ograniczenie materialnego zakresu ustawodawstwa zwykłego⁴⁵. Wydaje się natomiast, że obecnie przedwczesne byłoby postulowanie samodzielnego **prawodawstwa rządowego**. Być może propozycje takie pojawią się w toku ewolucji – już teraz Władysław Staśkiewicz wskazuje na fakt, że wiele nowelizacji przeprowadzanych przez rząd pełniło rolę równoważników funkcjonalnych dekretów⁴⁶.

Paradoks ewentualnych reform w obszarze ustawodawstwa polega na tym, że - jak trafnie zauważył Jan Rokita w odniesieniu do rekomendacji z licznych raportów na temat sprawnego państwa - nie mają one żadnego instytucjonalnego adresata⁴⁷. Obserwując jednak rosnące zainteresowanie wielu środowisk problematyką dobrej legislacji, a także śledząc wysiłki podejmowane na rzecz poprawy jej jakości, można mieć nadzieję na przekroczenie w debacie pewnej masy krytycznej, przy której nie tylko ukształtuje się konsensus polityczny co do pożądanych reform, ale także nie zabraknie woli do ich przeprowadzenia.

⁴¹ Kamiński A., *Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce: skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później*, w: tenże (red.), *Dezercja elit*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, 141–179.

⁴² Rokita J., *Kompromitujące pierwsze miejsce*, "Sieci", nr 10 (275) 5-11 marca 2018, str. 38–39.

⁴³ Staśkiewicz W., *Prawo jako narzędzie polityki państwa okresu przemian (przeszłość wobec przyszłości)*, str. 71.

⁴⁴ Dudzińska A., *System zamknięty*, dz. cyt., str. 66–68.

⁴⁵ Rokita J., *Plan budowy państwa...*, dz.cyt.

⁴⁶ Staśkiewicz W., *Spoleczne role legislatora*, dz. cyt.

⁴⁷ Rokita, *Plan budowy państwa...*, dz.cyt.

PARTNERZY PRZEDSIĘWZIĘCIA

„**Nowa Konfederacja**” – do listopada 2017 r. była pierwszym w Polsce internetowym miesięcznikiem idei (pierwszych 51 numerów ukazało się w formule e-tygodnika, między październikiem 2013 a wrześniem 2014). Dziś „Nowa Konfederacja” to prawdopodobnie pierwszy na świecie thinkzine. To nowa forma instytucji eksperckiej i publicystycznej jednocześnie. Umożliwia to z jednej strony lepsze niż dotąd gromadzenie i tworzenie wiedzy specjalistycznej, z drugiej: efektywniejszą pracę nad całościowym opisem rzeczywistości publicznej.

Do tej pory podstawowym sposobem prezentacji takich owoców była publicystyka, która cały czas odgrywa ważną rolę w działalności NK. Obecnie każde kolejne wydanie e-miesięcznika zawiera 10 materiałów – artykułów analitycznych, esejów, wywiadów. Dwa razy w tygodniu NK publikuje komentarze reagujące na bieżące wydarzenia.

Od listopada 2017 roku NK stawia także na działalność ekspercką. Specjaliści od spraw ustrojowych, międzynarodowych, prawa, obronności, gospodarki, samorządu i nie tylko publikują w Nowej Konfederacji raporty, analizy i komentarze eksperckie. Ważnym elementem działalności NK są także otwarte debaty, organizowane co najmniej raz w miesiącu. Zaproszeni goście – naukowcy, politycy i dziennikarze – dyskutują wokół kolejnych naszych publikacji, a także na bieżące tematy społeczno-polityczne.

Współpracownicy Nowej Konfederacji są również aktywni medialnie – ich wypowiedzi cytują najważniejsze polskie media, takie jak: TVP INFO, Polsat News, TVN, TVN BiŚ, Polskie Radio 24, TOK FM, Radio WNET, TV Republika, „Rzeczpospolita”, „Dziennik Gazeta Prawna”, „Gazeta Wyborcza”, „Tygodnik Powszechny”.

Prezesem NK jest Bartłomiej Radziejewski.

Warsaw Enterprise Institute to fundacja stanowiąca zaplecze eksperckie i intelektualne Związku Przedsiębiorców i Pracodawców. WEI koncentruje się na czterech obszarach kluczowych dla otoczenia biznesowego i poprawy dobrobytu Polski:

- Państwa i Prawa;
- Bezpieczeństwa;
- Gospodarki;
- Demografii.

WEI prowadzi badania, analizy, projekty edukacyjne, publikuje komentarze, stanowiska, memoranda oraz raporty. Przygotowuje rozwiązania zarówno dla ZPP, instytucji państwowych, jak i niezależnych podmiotów społecznych czy komercyjnych.

WEI jest wyłącznym polskim partnerem światowego raportu o wolności gospodarczej The Heritage Foundation i Wall Street Journal. Prowadzi również szereg innych programów i projektów, takich jak The Warsaw Network (budowa sieci wolnorynkowych think-tanków na obszarze krajów postkomunistycznych), Plusy Ujemne (portal, na którym oceniamy istotne zmiany i nowości legislacyjne), Obiecanki Cacanki (serwis obietnic wyborczych), Agenda Polska (seria publikacji z zakresu strategii rozwoju Polski, rozwiązań systemowych i punktowej naprawy prawa), Świetlica Wolności (formacyjne miejsce spotkań i wykładów dla zdroworozsądkowej młodzieży).

Od maja 2014 WEI jest wydawcą codziennego serwisu internetowego zajmującego się głównymi obszarami zainteresowania Instytutu.

Prezesem WEI jest Tomasz Wróblewski, szefem Rady Fundacji prof. Robert Gwiazdowski.

O AUTORCE

Dr Agnieszka Dudzińska - socjolog, adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Zainteresowania badawcze autorki dotyczą systemu politycznego, legislacji, instytucji politycznych, reprezentacji politycznej oraz polityki publicznej.

Adres e-mail Autorki: agdudz@isppan.waw.pl

Redakcja i korekta raportu: Jarema Piekutowski