

**Wystąpienie dr Janusza Kochanowskiego,
Rzecznika Praw Obywatelskich
na konferencji naukowej
„Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa”**

1) Wstęp

Jakość polskiego ustawodawstwa nie przestaje wywoływać powszechnego zaniepokojenia, co ujawniają zarówno komentarze medialne, prace naukowe, jak i opinie prawne ekspertów, a poniekąd także konferencje, takie jak ta. Szczególnie niepokojące są oceny adresatów prawa, zwłaszcza organizacji biznesowych¹. Wśród opinii publicznej coraz silniejsze jest przekonanie, że bez stabilnego i dobrze tworzonego prawa nie jest możliwy długofalowy rozwój społeczny i gospodarczy. Przystąpienie do Unii Europejskiej także zwróciło uwagę publiczną na jakość polskiego ustawodawstwa, gdyż akcesja wymagała i nadal wymaga stałego dostosowywania krajowej legislacji do prawa UE, co wiąże się dla podmiotów krajowych z zapewnianiem im konkurencyjności na jednolitym rynku europejskim. Jakość ustawodawstwa jest wreszcie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wiąże – co szczególnie istotne z punktu widzenia Rzecznika Praw Obywatelskich – realizację zasady demokratycznego państwa prawa z prawem obywatela do dobrze funkcjonującego państwa, w którym obywatel może pokładać zaufanie.

2) Bezpieczeństwo prawne a prawa i wolności obywatelskie

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, co stanowi składnik zasady demokratycznego państwa prawnego, a nawet przed nowelizacją Konstytucji z grudnia 1989 roku zaczęto uważać ją za prawo obywatelskie².

Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym

¹ Patrz Czarna lista barier, Warszawa: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, 2005.

² Patrz *orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r., w sprawie K. 1/88*

cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny.

Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie. Przewidywanie i dokonywanie wyborów w oparciu o pewną wiedzę na temat obowiązującego prawa umożliwia jednostce organizację jej życiowych spraw i przyjmowanie odpowiedzialności za własne decyzje. Poniekąd bezpieczeństwo prawne skorelowane jest także z godnością osoby, gdyż stanowi manifestację szacunku porządku prawnego dla jednostki, jako istoty autonomicznej i racjonalnej³.

Nie tylko więc postulat pewności prawa narusza prawodawca, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć - zwłaszcza gdy przy podejmowaniu swego rozstrzygnięcia prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zadecydowałaby o swoich sprawach⁴. Naruszona zostaje w skrajnych przypadkach ludzka godność oraz prawa i wolności, których godność ta jest podstawą.

Rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki jako pewności tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe, stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stwierdzał m.in, iż „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa”⁵. Wskazywał także na niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki – „...zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on

³ Patrz Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.

⁴ Patrz S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym*, PiP, z. 8/1991

⁵ Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r. (K. 9/92)

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 pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny”⁶.

Nie twierdę, że bezpieczeństwo prawne jest wartością absolutną, zwłaszcza w czasie transformacji prawa. Ponadto bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Wymóg równoważenia jest zresztą w ogóle – o czym zapewnia nas choćby Robert Alexy, który na moje zaproszenie wykladał niedawno w Warszawie – wpisany jest w pojęcie zasad prawa. Pragnę tylko podkreślić, że jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia coraz to innych celów, które sobie arbitralnie wyznacza.

Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa „jest (...) równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji”⁷. Zasady te stanowiące przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa – wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy do ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* oraz do należytego formułowania przepisów przejściowych, zwłaszcza w związku z ochroną praw słusznie nabytych i ochroną interesów będących w toku.

3) Złe prawo a osłabienie motywacyjnej funkcji norm prawnych

Ochrona praw obywateli, o czym wielokrotnie mówiłem, implikuje wskazywanie im konieczności wywiązywania się przez nich z obowiązków. Z ludzkich praw i wolności korzystać można wyłącznie – jak wskazywał John Finnis⁸ - w otoczeniu wzajemnego szacunku, zaufania i zrozumienia, w środowisku gdzie słabi nie muszą drzeć przed zachciankami silnych. Nie ulega wątpliwości, że takie środowisko jest aspektem dobra wspólnego. Troska o to dobro i wierność Rzeczypospolitej jest podstawowym obowiązkiem każdego obywatela, określonym w art. 82 Konstytucji RP.

⁶ Orzeczenie TK z 24 maja 1994 r. (K. 1/94)

⁷ Wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., K. 27/98

⁸ J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, przekł. K. Lossman, Warszawa 2001, s. 242-245.

Tworzenie warunków wzajemnego szacunku i zaufania obywateli wypływa z cnót obywatelskich, bez których nie ma rzeczywistego poszanowania praw i wolności obywateli, jednak rudymetarna jest w tym zakresie funkcja systemu prawnego.

Tymczasem z powodu nadmiaru regulacji prawnych i braku ich zharmonizowania, a także z powodu nietrafności rozwiązań prawnych, ich nieprzejrzystości i skomplikowania, nawet sądy mają oczywiste trudności z jego stosowaniem. A cóż mają powiedzieć obywatele, adresaci norm, od których oczekuje się, by we wszystkich dziedzinach życia podlegających regulacji prawnej kierowali się normami prawnymi? Wieloznaczne i podlegające szybkiej inflacji prawo nie może wszak skutecznie oddziaływać na podmioty, którym w normach prawnych wyznacza określone zachowania. Adresat normy prawnej nie jest w stanie bez pośrednictwa profesjonalistów zapoznać się z jej treścią, a tym samym ustalić, jaki jest zakres jego praw i obowiązków. To czyni z większości obywateli zakładników organów administracji oraz przypadkowego, zwykle wybiórczego i dokonywanego *ad hoc* doradztwa prawnego. Skargi, jakie w tym względzie wpływają do Biura RPO stanowią większość wszystkich skarg.

4) Propozycje naprawy status quo

Skuteczna ochrona praw i wolności obywatelskich, respektowanie ludzkiej godności, ale też obrona prawa jako takiego są więc zagrożone przez te wszystkie wady, które określamy zbiorczym mianem złej legislacji.

Propozycje naprawy status quo muszą odnosić się przede wszystkim do samego procesu tworzenia prawa. Pośród najważniejszych w moim przekonaniu wskazałbym m.in.: deregulację, wprowadzenie rzeczywistej kontroli projektów ustawodawczych, wprowadzenie kontroli następczej w postaci monitorowania funkcjonowania obowiązującego ustawodawstwa, wprowadzenie regulacji typu *sunset*, która polega na przyjęciu zasady automatycznej utraty mocy obowiązujących aktów normatywnych, o ile w określonym czasie nie zostanie wyrażona polityczna wola ich utrzymania, poddanie prac związanych z polityką tworzenia prawa kontroli prewencyjnej wyspecjalizowanego organu (np. Radzie Stanu) o funkcji techniczno-legislacyjnej oraz monitorującej skutki legislacji.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich rozpoczęło działalność wyspecjalizowany zespół, którego zadaniem jest opracowanie projektu reformy postępowania legislacyjnego, w tym rozważenia ewentualnego powołania instytucji w postaci np. Rady Stanu lub Rady Prawniczej. Organy takie znane są zarówno w polskiej, jak i obcej tradycji konstytucyjnej.

Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, Rada Stanu w Królestwie Polskim, Rada Prawnicza w II Rzeczypospolitej, Rada Stanu we Francji, Włoszech, Belgii, Holandii, Hiszpanii i Luksemburga są przykładami tego rodzaju instytucji, o różnych zresztą zakresach kompetencji. Występujące w systemie polskim nadmierne przesunięcie ciężaru dbałości o rzetelność prawa na dokonywaną *ex post* kontrolę Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać w ten sposób zrównoważone przez działalność organu, który będzie dokonywał kontroli prewencyjnej, już na początku procesu legislacyjnego.

Jest wiele argumentów, które można wysuwać przeciwko koncepcji powołania Rady Stanu, m.in. ten, że jej włączenie do procesu ustawodawczego wydłuży ten proces. Jest to jednak wydłużenie pozorne, gdyż w ostatecznym rachunku pozwoli to na szybsze rozpatrzenie projektu przez obydwie Izby. Podobnie koszt utworzenia i utrzymania Rady Stanu okaże się mniej obciążający niż konsekwencje, do jakich prowadzi tworzenie złego prawa. Pozorną oszczędnością byłoby powierzenie tego rodzaju dodatkowych obowiązków Radzie Legislacyjnej przy Premierze lub Rządowemu Centrum Legislacyjnemu. Są to bowiem organy rządowe, które skupiają się na działalności legislacyjnej władzy wykonawczej i powinny być zrównoważone przez analogiczne organy działające przy Parlamencie.

5) Zakończenie

Zdaję sobie oczywiście sprawę z tego, że trudno o jeden idealny pomysł na uzdrowienie legislacji w Polsce, a całościowa analiza musi wyjść nie tylko od rozwiązań dotyczących samego technicznego procesu tworzenia prawa, lecz uwzględniać musi szereg czynników podlegających badaniom empirycznym, takich jak m.in. lobbing czy rola urzędników w wykonywaniu prawa inicjatywy ustawodawczej oraz opierać się na rzetelnej refleksji metaaksjologicznej. Sądzę, że właśnie w tym ostatnim aspekcie obserwacje Rzecznika Praw Obywatelskich na temat związku między dobrą legislacją a prawami i wolnościami obywatelskimi mogą okazać się przydatne.