

Dlaczego polskie prawo jest tak złe?


Wpływ reguł legislacyjnych na jakość ustawodawstwa¹⁾

Dr Radosław Zubek

Autor jest doktorem nauk politycznych i współkierownikiem grupy badającej przywództwo strategiczne w rządach centralnych w ramach międzynarodowej sieci instytutów administracji publicznej NISPAcee.

Prof. Klaus H. Goetz

Autor wykładu porównawcze nauki polityczne w Department of Government, London School of Economics and Political Science. Jest redaktorem naukowym czasopisma West European Politics.

 **Podstawowa przyczyna inflacji prawa w Polsce nie tkwi w temperamencie klasy politycznej, niedostatecznej liczbie wyszkolonych prawników czy negatywnym wpływie lobbingu, choć każdy z tych czynników nie jest bez znaczenia. Klucza do wyjaśnienia przyczyn słabej kondycji ustawodawstwa w Polsce należy szukać wśród reguł rządzących procesem stanowienia prawa zarówno w rządzie, jak i w parlamencie.**

Celem artykułu jest objaśnienie przyczyn inflacji prawa w Polsce przy wykorzystaniu teoretycznego instrumentarium porównawczych nauk politycznych. W pierwszej jego części prezentujemy podstawowe wnioski, jakie płyną z dotychczasowych badań teoretycznych i empirycznych dotyczących wpływu reguł legislacyjnych na skalę i charakter działalności ustawodawczej. W kolejnych dwóch analizujemy, czy polskie problemy z obszernością i niespójnością ustawodawstwa są powiązane z konfiguracją reguł legislacyjnych w rządzie i parlamencie.

Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa w Polsce

W porównawczych naukach politycznych istnieje bogata literatura analizująca rolę formalnych i nieformalnych reguł w kształtowaniu decyzji politycznych²⁾. Definiując instytucje jako ograniczenia dla oportunistycznych zachowań jednostek, dotychczasowe badania podkreślają kluczowe znaczenie konfiguracji reguł rządzących procesem legislacyjnym dla ukierunkowywania indywidualnych preferencji ku optymalnym rozwiązaniom politycznym,

¹⁾ Tekst przedstawia wyniki badań przeprowadzonych przez autorów dzięki wsparciu programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”. Pełna wersja końcowego raportu jest dostępna na stronie www.sprawnepanstwo.pl.

²⁾ D.C. North (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: CUP; F. Scharpf (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Westview Press; B. R. Weingast (1998) *Political Institutions: Rational Choice Perspectives* [w:] R. E. Goodin, H-D. Klingemann (red.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: OUP.

gospodarczym i społecznym³⁾. Z przeprowadzonych badań porównawczych wynikają następujące wnioski dotyczące relacji między regułami legislacyjnymi a charakterystyką legislacji.

W odniesieniu do stanowienia prawa wewnątrz rządu dotychczasowe analizy pokazują ścisłą pozytywną korelację między skalą działalności ustawodawczej oraz spójnością prawa a instytucjonalną pozycją centrum rządu w procesie legislacyjnym⁴⁾. Termin „centrum rządu” obejmuje premiera, radę ministrów, kancelarię premiera lub urząd rady ministrów oraz inne agendy centralne i kolegialne ciała koordynacyjne⁵⁾. Zależność między pozycją centrum a legislacją opiera się na dwóch kluczowych więzach przyczynowo-skutkowych.

1. Jeżeli centrum jest słabe, ministrowie i ministerstwa mogą maksymalizować resortowe korzyści ze stanowienia prawa bez uwzględniania kosztów, jakie ich działania nakładają na spójność działań legislacyjnych rządu jako całości. Skupienie uwagi na korzyściach dla resortowych elektoratów jest działaniem racjonalnym, gdyż to te ostatnie w ogromnej mierze kształtują publiczną percepcję danego ministra i jego urzędników. Jednakże słabe centrum nie dysponuje jednocześnie odpowiednimi środkami proceduralnymi i materialnymi, pozwalający-

³⁾ H. Döring (red.), (1995) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim, Mannheim Centre for European Social Research; H. Döring, M. Hallerberg (red.), (2004) *Patterns of Parliamentary Behaviour: Passage of Legislation Across Western Europe*, Ashgate; M. Hallerberg (2004) *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Ithaca and London, Cornell University Press; V. Dimitrov, K. H. Goetz, H. Wollmann, z R. Zubek i M. Brusis (2005 w druku) *Governing after Communism: Institutions and Policy-Making* Lanham, Rowman & Littlefield.

⁴⁾ M. Hallerberg (2004) *Domestic (...)*, op. cit.; G. Tsebelis (1999) *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis*, *American Political Science Review* 93(3): str. 591–608; R. Zubek, (2005) *Complying with Transposition Commitments in Poland: Collective Dilemmas, Core Executive and Legislative Outcomes*, *West European Politics*, 28(3) 2005, str. 592–619; V. Dimitrov, K.H. Goetz, H. Wollmann, z R. Zubek i M. Brusis (2005 w druku) *Governing (...)*, op. cit.


⁵⁾ P. Dunleavy i R. A. W. Rhodes (1990) *Core Executive Studies in Britain*, *Public Administration* 68: str. 3–28, R. A. W. Rhodes (1995) *From Prime Ministerial Power to Core Executive* [w:] R.A. W. Rhodes i P. Dunleavy (eds.), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, New York, St Martin's Press.

mi wymusić na ministrach i ich urzędnikach zapewnienie merytorycznej spójności działań legislacyjnych rządu, co z kolei prowadzi do wystąpienia poważnych sprzeczności w stanowionym prawie.

2. Ograniczony wymóg koordynacji legislacyjnej, jaki istnieje przy słabym centrum rządu, obniża indywidualne koszty wytworzenia aktów prawnych ponoszone przez ministerstwa. Jeżeli przyjąć, że w krótkim okresie ministerstwa dysponują ograniczonymi zasobami, to takie tworzenie prawa maksymalizuje liczbę środków, które można przeznaczyć na przygotowywanie ustaw i przyczynia się do wysokiej skali aktywności legislacyjnej.

Badania prowadzą do wniosku, że skala działalności ustawodawczej jest tym większa, a wewnętrzna spójność stanowionego prawa tym niższa, im mniejsza jest kontrola rządu nad pracami ustawodawczymi w legislatywie⁶.

Kontrola nad pracami ustawodawczymi (*agenda control*) rozumiana jest tutaj jako możliwość określania przez rząd porządku obrad plenarnych i obrad komisji oraz chronienia ustawodawstwa przed wprowadzaniem zmian przez opozycję i inne podmioty. Pozytywna zależność między pozycją rządu w parlamencie a legislacją wynika z tego, że jeśli rząd sprawuje jedynie niewielką kontrolę nad pracami ustawodawczymi i nie ma innego podmiotu, który by taką kontrolę sprawował, rozstrzygnięcia ustawodawcze zapadają w sposób przypadkowy i niespójny, często zdeterminowany partykularnymi preferencjami indywidualnych parlamentarzystów. Dzieje się tak dlatego, że rząd nie dysponuje odpowiednimi instrumentami proceduralnymi, aby wymusić spójność przyjmowanych rozwiązań legislacyjnych. Słaba pozycja rządu obniża również koszt wytworzenia przepisów lub zgłaszania poprawek przez parlamentarzystów, co zachęca ich do wysokiej aktywności legislacyjnej. Prowadzi to do rozszerzenia całkowitej skali działalności ustawodawczej, gdyż ustawy zainicjowane w parlamencie sumują się z ustawami rządowymi.

 **Niedostateczna kontrola rządu nad procesem ustawodawczym prowadzi do nadmiernego rozrostu działalności prawodawczej i zmniejszenia spójności stanowionego prawa.**

Pozycja centrum rządu

Nasze badania pokazują, że od początku lat 90. mamy w Polsce do czynienia z bardzo słabą pozycją premiera i jego kancelarii w procesie legislacyjnym⁷. Niewiele zmieniła tutaj nowa konstytucja i reforma centrum.

⁶ G.W. Cox, M. D. McCubbins (1993) *Legislative Leviathan. Party Government in the House Berkeley*, University of California Press; H. Döring (red.), (1995) *Parliaments (...)*, op. cit.; H. Döring, M. Hallerberg (red.), (2004) *Patterns (...)*, op. cit.

⁷ R. Zubek (2001) *A Core in Check: The Transformation of the Polish Core Executive*, Journal of European Public Policy, 8(5), str. 911–932.; R. Zubek (2005 w druku) *Poland: A Core Ascendant?* [w:] V. T. Dimitrov, K.H. Goetz, H. Wollmann (2005 w druku), *Governing After Communism: Institutions and Policy*, Lanham: Rowman and Littlefield.

W rządowej praktyce to ministerstwa kontrolują działalność legislacyjną, a centrum odgrywa rolę marginalną. Słabość centrum najwyraźniej widać na etapie planowania prac legislacyjnych. Chociaż formalnie to premier określa program rządu, w praktyce plan prac legislacyjnych jest tworzony oddolnie, głównie na podstawie zgłoszeń ministrów, a ostateczna liczba jego pozycji jest wypadkową liczby ministerialnych przedłożeń. Warto również zauważyć, że ministrowie mogą w dowolnym czasie podjąć prace nad inicjatywami legislacyjnymi nieujętymi w programie prac rządu. W takim przypadku jedynie informują o tym premiera, któremu nie przysługuje prawo weta, choć może on zażądać przedłożenia założeń Radzie Ministrów lub zasięgnięcia opinii Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) czy Rady Legislacyjnej. W praktyce premier nie korzysta jednak nawet i z tych uprawnień, co skutkuje wysoką liczbą nieplanowanych inicjatyw resortowych stanowiących między 30 a 70% wszystkich projektów ustaw przyjmowanych rocznie przez Radę Ministrów.


Centrum rządu ma równie słabą pozycję na etapie konsultacji projektu. W koordynacji międzyresortowej relacje między resortami a premierem i jego kancelarią są oparte na zasadzie kolegialności. Pomimo że kancelaria otrzymuje wszystkie projekty aktów prawnych do zaopiniowania, nie ma ona żadnych specjalnych uprawnień do zapewniania spójności inicjatyw legislacyjnych ze zbiorowym interesem rządu. Uwagi zgłaszane przez kancelarię mają status opinii jednego resortu o projekcie innego resortu. Kancelaria przewodniczy konferencjom uzgodnieniowym tylko wtedy, gdy ministerstwo zgłaszające projekt wyraźnie poprosi o taką interwencję, co jednak ma miejsce bardzo rzadko. Ani premier, ani kancelaria nie mają również formalnej kontroli nad terminami i przepływem informacji w czasie konsultacji międzyresortowych.

Słaba koordynacyjna rola kancelarii jest tylko w niewielkim stopniu rekompensowana przez inne agendy centralne podlegające premierowi. Rządowe Centrum Legislacji (RCL) sprawuje kontrolę prawną nad projektami aktów normatywnych, ale ma ono słabą formalną pozycję w procesie legislacyjnym wewnątrz rządu, podobnie jak RCSS. W najmniejszym stopniu działania legislacyjne ministerstw krępuje Rada Legislacyjna. Regulamin RM nakłada na resorty obowiązek występowania o opinię Rady podczas uzgodnień tylko wtedy, gdy projekt aktu prawnego jest doniosły pod względem społecznym, gospodarczym lub prawnym. Jednak decyzja, czy ten warunek zachodzi, należy do ministerstwa przygotowującego projekt.

Instytucjonalna pozycja centrum rządu jest naturalnie silniejsza na etapie rozpatrywania projektów aktów prawnych przez Radę Ministrów i jej komitet. Komitet RM może zażądać od ministra, aby wprowadził zmiany lub jeszcze raz opracował projekt, a jeśli rozbieżności utrzymują się, przewodniczący komitetu może zdecydować

o nieprzedkładaniu projektu Radzie Ministrów. Ostateczna redakcja tekstu odbywa się w komisjach prawnych, którym przewodniczą legislatorzy RCL.

Najpoważniejsze ograniczenia dla autonomii ministrów wynikają z uprawnień premiera do decydowania o porządku obrad Rady Ministrów. Skuteczność uprawnień centrum rządu obniża jednak asymetria informacyjna – podobnie jak na etapie planowania prac legislacyjnych. Ani przewodniczący komitetu RM, ani premier nie dysponują profesjonalnym aparatem urzędniczym koniecznym do odegrania roli recenzenta prac ministrów. Departament Rady Ministrów w Kancelarii Premiera przygotowuje wprawdzie dla premiera opinię o każdym projekcie, lecz zawiera ona głównie informacje techniczne o wydarzeniach na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego. Choć premier otrzymuje również merytoryczne stanowisko departamentu ekonomiczno-społecznego, jest ono w dużym stopniu skrótem dyskusji na forum komitetu RM. Również gabinet polityczny lub doradcy premiera nie mają wystarczających zasobów, aby odegrać znaczącą rolę w tym procesie.

 **Słabością procesu legislacyjnego w Polsce jest brak merytorycznej interwencji premiera w kształt projektów aktów prawnych. Jego rola w praktyce ogranicza się do rozstrzygnięcia sporów między ministerstwami i doraźnego interweniowania w celu załatwienia konkretnych spraw.**

Zachowania aktorów politycznych w rządzie

Konfiguracja reguł legislacyjnych w Polsce przewiduje słabą rolę koordynacyjną dla centrum rządu. Z dużym prawdopodobieństwem można zatem stwierdzić, że problemy z obszernością i niespójnością ustawodawstwa są powiązane ze słabymi uprawnieniami premiera i jego kancelarii w procesie legislacyjnym. Wniosek ten uzasadnia również to, że w działaniach legislacyjnych aktorów wewnątrz rządu można zaobserwować zachowania, które – jak przewidujemy – wynikają z konfiguracji reguł legislacyjnych i prowadzą do wysokiej liczby uchwalanych ustaw oraz niskiej spójności ustawodawstwa.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ministerstwa często zgłaszają inicjatywy legislacyjne dotyczące zbliżonych kwestii jako odrębne projekty aktów normatywnych. Taka praktyka jest widoczna, jeśli przeanalizuje się typowe sposoby nowelizacji ustaw. Na obecny użytek sprawdziliśmy, w jaki sposób propozycje nowelizacji zostały zgłoszone w przypadku 228 ustaw, o których zmianę zabiegał rząd dwa i więcej razy w IV kadencji Sejmu (2001–2004).

Tabela 1 pokazuje, że tylko w przypadku 53 takich ustaw (23%) zmiany zostały zaproponowane przez tego samego ministra, niezależnie od liczby propozycji nowelizacji. W przypadku 96 ustaw (42%) zmiany zostały zaproponowane niezależnie przez dwa ministerstwa, a pozostałe 79 ustaw (35%) miały być nowelizowane

oddzielnie przez trzech lub więcej ministrów. Taki rozkład danych pokazuje, że za propozycjami ustawodawczymi kryją się resortowe interesy poszczególnych ministrów, którzy w zasadzie nie są niczym ograniczeni w urzeczywistnianiu swoich nowelizacyjnych preferencji.

Tabela 1: Rozkład nowelizacji istniejących ustaw zgłoszonych w latach 2001–2004 wg ministerstw

Liczba nowelizacji	Liczba ministerstw wnioskujących o nowelizację jednej ustawy					Razem
	1	2	3	4	5 i więcej	
2	42	46	–	–	–	88
3	5	27	16	–	–	48
4	4	8	10	6	–	28
5 i więcej	2	15	16	16	15	64
Razem	53	96	42	22	15	228
Procent	23	42	18	10	7	100

Źródło: obliczenia własne oparte na danych dostępnych na www.sejm.gov.pl i udostępnionych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów

Nasze dane pokazują również, że ministerstwa rzadko uwzględniają pełne koszty przygotowywanych przepisów, koncentrując się raczej na wąsko rozumianych korzyściach dla resortowych odbiorców. Zjawisko to jest najwyraźniej widoczne, jeśli przeanalizuje się informacje zawarte w uzasadnieniach dołączanych do projektów, które rząd przedkłada parlamentowi. Analiza uzasadnień umożliwia ocenę tego, jak ministerstwa rozumieją koszty i korzyści wiążące się z aktem normatywnym. Można oczekiwać, że im bardziej lakoniczne są takie informacje, tym większe prawdopodobieństwo, że podczas przygotowywania danego projektu nie liczone są z jego skutkami.


Przeanalizowaliśmy 163 uzasadnienia załączone do projektów przygotowanych przez ministerstwa od kwietnia 2002 do grudnia 2004 r. Z analizy wynika, że uzasadnienia zawierają niewiele informacji o kosztach projektu dla realizacji przekrojowych celów polityki publicznej (tabela 2). Z wyjątkiem rozdziału o budżecie centralnym, niewielki odsetek uzasadnień wskazuje koszty – rynek pracy (4%), wewnętrzna (1%) i zewnętrzna (3%) konkurencyjność, rozwój regionalny (0%). Dane te wyraźnie kontrastują z wysokim odsetkiem uzasadnień, które wskazują korzyści płynące z aktu normatywnego (25–42%). Uzasadnienia rzadko posługują się danymi wyrażonymi ilościowo lub w pieniądzu. Z wyjątkiem rozdziału o finansach publicznych, koszty i korzyści są omawiane prawie wyłącznie w ujęciu jakościowym. Powyższe wyniki wskazują, że resorty dokonują wyborów ustawodawczych, kierując się głównie resortowymi ko-

Tabela 2: Informacje o wpływie na przekrojowe cele polityczne (%)

Rodzaj wpływu	Wskazuje koszty	Kwantyfikuje koszty	Wskazuje korzyści	Kwantyfikuje korzyści	Stwierdza „bez wpływu”
Budżet centralny	40	37	29	17	45
Budżet lokalny	6	6	6	3	26
Rynek pracy	4	0	39	8	50
Konkurencyjność wew.	1	0	37	0	35
Konkurencyjność zewn.	3	1	42	0	33
Rozwój regionalny	0	0	25	1	59

Źródło: obliczenia własne

rzyściami, a zaniehbując analizę wpływu swoich działań na inne obszary polityki rządu. Podejmując inicjatywy legislacyjne na podstawie niekompletnych informacji, ministerstwa minimalizują koszty wytworzenia aktów prawnych, co uwalnia dodatkowe środki na kolejne działania legislacyjne.

 **Ministerstwa przygotowując projekty, rzadko uwzględniają ich pełne koszty. Dodatkowo nie analizują ich wpływu na inne obszary polityki rządu.**

Pozycja Rady Ministrów w Sejmie

Nasza analiza pokazuje, że w odróżnieniu od większości gabinetów w innych europejskich demokracjach polski rząd dysponuje słabą formalną kontrolą nad pracami ustawodawczymi w Sejmie. Taki stan rzeczy najwyraźniej widać na etapie zgłaszania projektów ustaw. Rząd dysponuje bardzo ograniczonymi przywilejami w zakresie inicjatywy legislacyjnej. Podmioty spoza rządu mogą w dowolnym czasie zgłaszać własne projekty, które podlegają tym samym procedurom co projekty rządowe. Rada Ministrów ma monopol na inicjatywę ustawodawczą tylko w odniesieniu do budżetu, długu publicznego i gwarancji państwowych. Wszelkie inne projekty, łącznie z tymi dotyczącymi podatków, mogą być wnoszone przez podmioty spoza rządu.

Ponadto zgłoszenie projektu przez rząd nie eliminuje możliwości przedstawienia kontrproponcji przez pozarządowych uczestników procesu legislacyjnego. Projekt rządowy nie korzysta w takiej sytuacji z uprzywilejowanej pozycji i prace nad nim trwają równolegle z pracami nad projektem zgłoszonym przez inne podmioty (przeważnie posłów). Prace nad inicjatywą rządową są również niekiedy opóźniane do momentu formalnego przedłożenia kontrproponcji poselskiej.

Rada Ministrów nie kontroluje kalendarza legislacyjnego, który kształtują marszałek i przewodniczący komisji, każdy we własnym zakresie kompetencji. Ani rząd,

ani ministerstwa nie są reprezentowani w Konwencji Seniorów i w Prezydium Sejmu. Na przebieg posiedzeń plenarnych decydujący wpływ ma Marszałek Sejmu, który jest wybierany spośród posłów. Marszałek ma duże uprawnienia w odniesieniu do kontrolowania prac legislacyjnych i może ich używać, by przyspieszyć lub opóźnić prace nad projektami⁸⁾. Kalendarz prac w komisjach i podkomisjach kształtują przewodniczący komisji. Silna pozycja marszałka i przewodniczących komisji wzmacnia kontrolę rządu nad programem ustawodawczym tylko wtedy, gdy premier i ministrowie mają z nimi dobre, robocze stosunki. Jeśli osobiste lub partyjne linie komunikacyjne zostają zerwane, marszałek i przewodniczący komisji nie są związani stanowiskiem rządu przy ustalaniu planu prac ustawodawczych.

Rząd nie ma skutecznych instrumentów ochrony własnych projektów przed nadmiernymi poprawkami. Komisje parlamentarne mają prawo redagować od nowa projekty ustaw, co oznacza, że kiedy składają sprawozdanie na posiedzeniu plenarnym, tekst przygotowany przez komisję ma pierwszeństwo przed tekstem pierwotnym. Izba nie może narzucić komisji ogólnych wytycznych, jakich ma się trzymać projekt. Chociaż pierwsze czytanie może odbyć się na posiedzeniu plenarnym, to głosowanie na tym etapie dotyczy jedynie tego, czy projekt zostanie odrzucony czy skierowany do komisji. Reguły legislacyjne nie tylko dopuszczają możliwość wprowadzania zmian, ale wręcz zachęcają parlamentarzystów do zgłaszania poprawek. Jest tak dlatego, że rozpatrywanie rządowych projektów w Sejmie wydaje się nastawione na zaangażowanie w proces rozpatrywania projektów możliwie największej liczby posłów.


W wielu europejskich organach ustawodawczych projekty ustaw kierowane są tylko do jednej komisji lub

⁸⁾ G. Koksanowicz (2002) *The Constitutional Position of the Marshall of the Sejm Under the Constitution of April 2, 1997*, The Sejm Review, Second Special Issue, 2002, str. 97–110; K. Kubuj (2004) *Rola Marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, Przegląd Legislacyjny 2004 nr 42, str. 12–35; M. Kudej (2002) *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.

określana jest komisja „wiodąca”. Tymczasem w Sejmie istnieje praktyka kierowania ich do więcej niż jednej komisji. Praktyka ta skutkuje łącznymi posiedzeniami komisji i łącznymi sprawozdaniami. Kierowanie projektów do wielu komisji stanowi poważne wyzwanie dla rządu, gdyż środki, jakie trzeba przeznaczyć na śledzenie prac w kilku komisjach i odpowiadanie na zapytania oraz wątpliwości posłów, rosną wraz z liczbą komisji pracujących nad projektem. Innymi słowy, kierowanie projektów do wielu komisji obniża kontrolę rządu nad pracami ustawodawczymi.

Kolejnym czynnikiem ułatwiającym wnoszenie poprawek do projektów rządowych są reguły rządzące funkcjonowaniem podkomisji. Reguły dotyczące obecności na posiedzeniach podkomisji faworyzują reprezentację partykularnych interesów: każdy poseł, niezależnie od tego, czy jest członkiem komisji macierzystej, czy nie, może uczestniczyć w posiedzeniu podkomisji. Posiedzenia podkomisji są zwykle otwarte dla przedstawicieli grup nacisku, których uczestnictwo nie jest ograniczone jedynie do specjalnych przesłuchań. Chociaż przedstawiciele tych grup nie mogą sami zgłaszać poprawek, mogą jednak nadać kierunek dyskusji i zachęcać posłów do wnoszenia poprawek. Podkomisje nie tylko wzmacniają tendencje do uwzględniania interesów ważnych dla poszczególnych grup nacisku, ale także przyczyniają się do osłabienia rządowej kontroli prac ustawodawczych. Dzieje się tak dlatego, że skład podkomisji pod względem partyjnym często odbiega od składu całej komisji. Nie jest więc

rzadkością, że ministrowie na posiedzeniach podkomisji muszą stawiać czoła większości złożonej z posłów opozycyjnych.

 **Rada Ministrów nie ma dostatecznej kontroli nad pracami ustawodawczymi w Sejmie. Dotyczy to m.in. kalendarza legislacyjnego, a także ingerencji komisji parlamentarnych w rządowe projekty.**

Zachowania aktorów politycznych w Sejmie

W świetle powyższych uwag można stwierdzić, że niska kondycja polskiego ustawodawstwa jest najprawdopodobniej powiązana ze słabą pozycją rządu w parlamencie. Ten wniosek potwierdza dodatkowo to, że w działalności Sejmu można zaobserwować zachowania aktorów politycznych, które wynikają z takiej konfiguracji reguł oraz prowadzą do obszerności i niespójności polskiego prawa.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wysoką aktywność legislacyjną polskich parlamentarzystów. Z zebranych danych (tabela 3) wynika, że parlamentarzyści zgłaszają od 30 do 60% projektów, którymi zajmuje się parlament (w sprawach krajowych, z pominięciem projektów dostosowawczych do prawa UE i projektów ratyfikacji). W 1998 i 2004 r. posłowie zgłosili 60 i 51% wszystkich projektów ustaw przedłożonych Sejmowi.

Takie działania parlamentarzystów wynikają z niskich kosztów zgłaszania nowych projektów. Przy słabej kontroli rządu nad pracami legislacyjnymi parlamentarzyści

Tabela 3: Projekty ustaw wnoszonych rocznie – według podmiotów zgłaszających

	Inicjatywa ustawodawcza	Rok przedłożenia								Razem
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
III Kadencja	Obywatele	–	–	1(0)	1(1)	3(2)	–	–	–	5(1)
	Komisja	1(2)	17(7)	23(9)	22(13)	19(12)	–	–	–	82(9)
	Posłowie	24(40)	154(60)	125(48)	83(49)	81(49)	–	–	–	467(51)
	Rada Ministrów	29(48)	79(31)	99(38)	61(36)	50(30)	–	–	–	318(35)
	Prezydent	6(10)	3(1)	2(1)	1(1)	6(4)	–	–	–	18(2)
	Senat	–	5(2)	13(5)	3(2)	6(4)	–	–	–	27(3)
	III Razem	60	258	263	171	165	–	–	–	917
IV Kadencja	Obywatele	–	–	–	–	2(3)	2(1)	3(2)	3(1)	10(1)
	Komisja	–	–	–	–	1(1)	7(3)	13(7)	6(3)	27(4)
	Posłowie	–	–	–	–	23(31)	82(33)	85(43)	108(51)	298(41)
	Rada Ministrów	–	–	–	–	36(49)	148(60)	92(46)	85(40)	361(49)
	Prezydent	–	–	–	–	12(16)	3(1)	–	4(2)	19(3)
	Senat	–	–	–	–	–	6(2)	6(3)	7(3)	19(3)
	IV Razem	–	–	–	–	74	248	199	213	734

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych dostępnych na www.sejm.gov.pl z wyłączeniem projektów ustaw ratyfikacyjnych i związanych z UE (% w nawiasach).

Tabela 4: Średnia liczba słów w przyjętych projektach – wg wnioskodawców

Inicjatywa ustawodawcza	III kadencja			IV kadencja		
	Przedłożone	Przyjęte	Wzrost %	Przedłożone	Przyjęte	Wzrost %
Obywatele	567	650	15	–	–	–
Komisja	1809	2042	13	2986	3357	12
Posłowie	723	1014	40	1050	1372	31
Rada Ministrów	4519	4872	8	4581	5097	11
Prezydent	380	496	31	3540	4658	32
Senat	991	1935	95	1032	1134	10
Razem	3456	3790	10	4115	4612	12

Źródło: obliczenia własne oparte na danych dostępnych na www.sejm.gov.pl bez ustaw ratyfikujących oraz bez ustaw łączonych


nie muszą bowiem wdawać się w kosztowny proces przekonywania większości parlamentarnej do wartości własnych projektów.

Projekty zgłoszone przez parlamentarzystów wywierają znaczący wpływ na przedmiot prac parlamentu i w jednym przypadku na trzy stają się obowiązującym prawem.

Takie stanowienie prawa przyczynia się z kolei do wysokiej całkowitej liczby ustaw.

Przeprowadzone przez nas badania pokazują również, że niskie koszty tworzenia prawa stanowią silny bodziec do zwiększania jego obszerności nie tylko pod kątem rzeczywistej liczby stanowionych aktów prawnych, ale także w sensie ich szczegółowości. Efekt ten najwyraźniej widać, jeżeli przeanalizuje się zmiany w liczbie słów, jakie zachodzą między złożeniem w Sejmie a przyjęciem ustawy. Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 4, na skutek wprowadzenia poprawek w parlamencie znacznie rośnie średnia długość projektów, co wskazuje na ich wzrastającą złożoność i szczegółowość.

Wyniki te wydają się potwierdzać, że słabe uprawnienia koordynacyjne rządu w parlamencie prowadzą do wzrostu obszerności polskiego ustawodawstwa.

 **Łatwość zgłaszania inicjatyw ustawodawczych sprawia, że rośnie liczba projektów wnoszonych przez parlamentarzystów, a także zwiększa się szczegółowość stanowionych aktów prawnych.**

Najważniejsze przyczyny słabości polskiej legislacji – wnioski

Reguły rządzące procesem stanowienia prawa zarówno w rządzie, jak i w parlamencie wywierają silny wpływ na skalę działalności legislacyjnej i spójność ustawodawstwa. Słabość centrum rządu skłania poszczególne ministerstwa do podejmowania niezależnych inicjatyw ustawodawczych, zorientowanych na realizację interesów sektorowych. Ograniczony zakres koordynacji i współpracy międzyresortowej obniża również koszty tworzenia nowych

aktów normatywnych i tym samym pozwala ministerstwu przeznaczyć dodatkowe środki na tworzenie jeszcze większej liczby projektów.

Wewnątrz Sejmu słaba formalna pozycja Rady Ministrów w procesie legislacyjnym umożliwia indywidualnym posłom przejmowanie kontroli nad pracami ustawodawczymi w celu realizowania partykularnych interesów przez wprowadzanie poprawek do rządowych projektów ustaw lub inicjowanie projektów poselskich. A w końcu, ponieważ rząd ma ograniczony wpływ na przedmiot prac ustawodawczych, koszt zgłaszania inicjatyw sejmowych jest niski, a to przekłada się na wysoką skalę działalności ustawodawczej.

dr **Radosław Zubek**,
prof. **Klaus H. Goetz**

W kolejnym numerze na łamach Forum Prawa i Podatków opublikujemy artykuł prof. Ryszarda Mastalskiego, stanowiący głos w dyskusji dotyczącej naprawy polskiego systemu podatkowego. Poniżej prezentujemy wybór kilku tez z tego artykułu.

1. Rząd powinien ogłosić program reformy podatkowej określający podstawowe problemy, których rozwiązanie jest niezbędne, oraz alternatywne sposoby ich rozwiązania (np. w formie Zielonej księgi podatkowej).

2. Po społecznej dyskusji nad programem rządowym należałoby ustalić ostateczne stanowisko rządu (np. w formie Białej księgi podatkowej), zawierające wytyczne do przygotowania odpowiednich aktów normatywnych.

3. Rządowy program tworzenia prawa podatkowego powinien uwzględniać fiskalne, gospodarcze i społeczne cele opodatkowania oraz jego aspekty techniczno-prawne w odniesieniu do całego porządku prawnego funkcjonującego na terenie Polski – zarówno prawa krajowego, jak i prawa wspólnotowego. Techniczno-prawnych aspektów tworzenia prawa podatkowego, przesądzających w znacznym stopniu o jego ostatecznym kształcie nie można jednak rozwiązać samoistnie, bez radykalnych zmian polskiego modelu tworzenia prawa.