

Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich
w sprawie jakości stanowienia prawa w Polsce i jej wpływu na funkcjonowanie JST

Od wielu lat obserwujemy w Polsce stały wzrost liczby uchwalanych ustaw – pod względem ich liczby w Europie wyprzedza nas tylko Rumunia. Już w I wieku n.e. Tacyt trafnie komentował podobny stan rzeczy: „im większy nieład w państwie, tym liczniejsze ustawy”.

Efektom takiego stanu rzeczy jest w naszych czasach coraz powszechniejsza **nadregulacja**, a przede wszystkim **inflacja prawa**. W wymiarze praktycznym oznacza to najczęściej: niespójność aktów prawnych, uznaniowość w ich interpretacji, rozmycie odpowiedzialności za tworzenie przepisów. Coraz częściej złe ustawy są poprawiane już kilka miesięcy po ich uchwaleniu, a w innych sytuacjach tworzy się prawo powielaczowe.

Ten stan rzeczy jest powszechnie uświadamiany. Sąd Najwyższy w swoich raportach w tej sprawie stwierdza, że polskie prawo jest „coraz bardziej rozbudowane i różnorodne, a jednocześnie zmienne, niejasne, pełne luk i wątpliwości oraz o niskiej jakości formalnej i merytorycznej”. Podobne uwagi formułuje w swoich raportach NIK oraz środowisko naukowo-badawcze.

Często podkreśla się brak rzetelnych konsultacji społecznych oraz zbyt krótki czas na opiniowanie projektów. Projekty poselskie tworzone są praktycznie bez żadnych reguł, w tym bez obowiązku konsultacji. Parlament praktycznie zmarginalizował instytucję wysłuchania publicznego, a także nie traktuje poważnie większości projektów obywatelskich.

Niska jakość prawa dotyczy niestety także wielu aktów prawnych, które wyznaczają ramy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia społeczności lokalnych i regionalnych najważniejsze **negatywne aspekty** procesu tworzenia prawa stanowią:

- 1) brak rzetelnej oceny skutków regulacji, w tym zwłaszcza skutków finansowych (ostatnim przykładem jest nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym, która wprowadza drastyczne zmiany w opodatkowaniu nieruchomości kolejowych);
- 2) brak projektów podstawowych aktów wykonawczych (ostatnim przykładem jest uchwalenie Prawa oświatowego bez przekazania Sejmowi projektów kilkunastu podstawowych rozporządzeń);
- 3) opóźnienie w wydawaniu aktów wykonawczych, sięgające czasem kilku lat (ostatnim przykładem jest uporczywie forsowany zamiar wydania przez resort środowiska fakultatywnego rozporządzenia w sprawie selektywnej zbiórki odpadów, którego wydanie po ponad czterech latach od uchwalenia ustawy spowoduje konieczność kosztownych zmian w systemie zbierania odpadów komunalnych, zorganizowanym w tym czasie);
- 4) zbyt dużo zbędnych delegacji do aktów wykonawczych w ustawach dotyczących zadań własnych gmin, powiatów i województw, bezzasadnie ograniczających samodzielność JST w realizacji tych zadań;
- 5) zbyt późne uchwalanie niektórych aktów prawnych w stosunku do wymogów terminowych, wynikających z Konstytucji albo umów międzynarodowych (w tym regulacji unijnych);
- 6) zbyt krótki czas na wdrożenie ustaw (zarówno *vacatio legis* jak i terminy na zakończenie wdrażania);
- 7) nieprzestrzeganie zasady niedziałania prawa wstecz.

Jednak największe zagrożenie dla uprawnień i zasobów społeczności lokalnych rodzi **wpływ rozmaitych grup interesów**, który powoduje, że liczne akty prawne lepiej służą wybranym grupom niż całemu społeczeństwu. Takie diagnozy przedstawiło już wiele środowisk, a spośród opracowań należy wymienić przede wszystkim najobszerniejszy raport badawczy, zaprezentowany w grudniu 2012 r. przez Uczelnię Vistula, pt. „Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce”, stanowiący obszerną analizę patologii procesu stanowienia prawa. Niezależnie od ogólnych wniosków, które dotyczą braku wystarczającej transparentności procesu legislacyjnego, są w nim także obserwacje dotyczące np. ustaw uchwalanych w roku

wyborczym – powstaje wówczas najwięcej ustaw generujących koszty dla finansów publicznych, w tym samorządowych.

Grupy reprezentujące partykularne interesy docierają do uczestników procesu legislacyjnego na różnych jego etapach. Zdarza się to zarówno podczas prac rządowych (np. wspomniana już nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym, która spowoduje znaczący ubytek we wpływach wielu gmin z podatku od nieruchomości), jak i w parlamencie (np. nowelizacja Prawa budowlanego z roku 2010, która w wyniku zmiany definicji budowli pod naciskiem lobby telekomunikacyjnego spowodowała wielomilionowe spadki we wpływach z podatku od nieruchomości, oznaczające zmniejszenie możliwości inwestycyjnych wielu miast i gmin). Takim zmianom sprzyja rozpatrywanie projektów ustaw w Sejmie tylko przez komisje branżowe, które nierzadko w sposób naturalny sprzyjają poszczególnym grupom interesu.

W tym miejscu pragniemy przytoczyć dwa przykłady, które szczególnie jaskrawo ilustrują negatywny wpływ grup interesów na kształt ważnych dla społeczności lokalnych ustaw:

- 1) uchwalona w roku 2003 ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która pod naciskiem lobby branżowego wprowadziła w karykaturalny sposób faktyczne zastąpienie planowania przestrzennego decyzjami lokalizacyjnymi, których projekty mogli opracowywać wyłącznie przedstawiciele tego lobby; jest to jedno z najbardziej korupcjogennych rozwiązań uchwalonych przez polski sejm, a jego najpoważniejszym skutkiem jest znaczące pogorszenie ładu przestrzennego;
- 2) brak możliwości uchwalenia przez Sejm postulowanej przez samorządy, promowanej przez grupę posłów o samorządowym rodowodzie, nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi; lobby producentów alkoholu nie po raz pierwszy jest silniejsze od interesu publicznego.

Ważnym powodem takiego stanu rzeczy jest zbyt mały wpływ Rządowego Centrum Legislacji na proces stanowienia prawa, zwłaszcza na etapie prac parlamentarnych (uwagi ekspertów prawnych obu izb są nader często lekceważone – decydują kalkulacje polityczne, a nie oceny merytoryczne). Część uczestników debaty w tej sprawie postuluje wzmocnienie RCL – jego przekształcenie w (Narodowe) Centrum Legislacji, które sprawowałoby bardziej skuteczną pieczę nad procedurami i jakością merytoryczną prac legislacyjnych.

Warszawa, 20 stycznia 2017