

Anna Michalak

Uniwersytet Łódzki

Siedem postulatów w sprawie naprawy procesu stosowania prawa w Polsce. Uwagi na kanwie wprowadzonych i proponowanych zmian do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

W październiku 2021 r. Zespół Ekspertów Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej po raz czwarty przedstawił raport pokazujący sposób, w jaki stanowione jest w Polsce prawo. Nie bez przyczyny nadano mu tytuł „7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce”. Przedstawia on bowiem podstawowe błędy legislatorów, które uniemożliwiają tworzenie dobrego prawa. Zdaniem autorów raportu, do kardynalnych błędów w procesie stanowienia prawa należą: 1) nierzetelne konsultacje, 2) tajne projekty, 3) wrzutki poselskie, 4) pośpiech, 5) brak koncepcji, 6) nadregulacja i wreszcie 7) niestabilność prawa. Wszystko to powoduje, że w Polsce „lekceważone są standardy dobrej legislacji”¹.

Problem wadliwości polskiego procesu stanowienia prawa nie jest nowy. Od dawna przedstawiciele doktryny, jak i praktycy podnoszą, że ograniczona skuteczność kontroli działalności prawotwórczej władzy wykonawczej, skutkująca dominacją rządu w całym procesie stanowienia prawa prowadzi do zacierania różnic między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Wadliwe ukształtowanie procesu legislacyjnego, a częściej – nieprzestrzeganie obowiązujących zasad są istotnym powodem niedobrej jakości prawa, bo powodują sprzeczności wewnątrz systemu prawnego. Niemniej, jak się wydaje, nie są to najważniejsze przeszkody,

¹ 7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce, <https://pracodawcyrp.pl/opinie-raporty/7-grzechow-glownych-stanowienia-prawa-w-polsce> (dostęp: 1.02.2022).

bo większe zło tkwi w czym innym. Nie w procedurze, ale w braku kultury politycznej i w upartyjnieniu państwa. Chodzi nie tyle o upolitycznienie, co upartyjnienie. W Polsce nie ma porozumienia między różnymi ugrupowaniami politycznymi co do najważniejszych dla państwa spraw, które to sprawy byłyby w ciągłym procesie rozwiązywane niezależnie od zmieniającej się sejmowej większości, obowiązującej w rządzie i Sejmie opcji. Takiego stanu rzeczy nie ma, wręcz przeciwnie, mamy do czynienia z grą interesów partyjnych. Interes partyjny stoi przed interesem państwowym, wobec tego każda opcja, która dojdzie do władzy (a opcje też się zmieniają, bo nie ma ustabilizowanej sceny politycznej) chce zrealizować obietnice wyborcze, chce zapewnić sobie, na różne sposoby, kontynuację sprawowania władzy, umocnić się finansowo – najczęściej więc zaczyna od burzenia tego, co było poprzednio, od uchwalania na nowo ustaw².

Ta diagnoza została sformułowana w 2004 r. przez autorów raportu „Reforma procesu stanowienia prawa”. Równie dobrze mogłaby być podsumowaniem tez przedstawionych w ww. analizie opublikowanej w 2021 r.

342

W tym roku mija 20 lat obowiązywania Zasad Techniki Prawodawczej³. To kolejny pretekst, aby raz jeszcze pochylić się nad zdiagnozowanymi problemami i spróbować znaleźć ich konkretne rozwiązanie, wykorzystując efektywnie postulaty formułowane w toczących się od lat dyskusjach. Być może należy wrócić do pomysłu uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa⁴, a nie sporządzać i udoskonalać katalogi dobrych praktyk, które – co stanowi wiedzę notoryjną – nie tylko nie są przestrzegane⁵, lecz co do zasady łamane. Ostatnie sześć lat dostarczyło niejednego przykładu w tym zakresie.

Współcześnie prawo ochrony zabytków traktuje się w sposób systemowy, a w najszerszym ujęciu bywa określane mianem prawa ochrony dziedzictwa kultury. Nie są to jednak pojęcia tożsame, bowiem prawo ochrony zabytków wchodzi w skład prawa ochrony dziedzictwa kultury,

² *Reforma procesu stanowienia prawa*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2004, nr 72, https://www.batory.org.pl/doc/ref_stanow.pdf (dostęp: 1.02.2022).

³ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

⁴ Zamiast wielu zob. Biuletyn Forum Debaty Publicznej z obszaru tematycznego „Sprawne i służebne państwo”, Warszawa 2011, s. 7, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1e468167e75604f4335c8998c676d7ef/fdp_system_stanowienia_prawa.pdf (dostęp: 1.02.2022).

⁵ *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki*, red. nauk. W. Federczyk, S. Peszkowski, Warszawa 2019, https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/projekt_legis_internet.pdf (dostęp: 1.02.2022).

które to jest obszerniejsze zarówno co do przedmiotu ochrony, jak i zakresu regulacji prawnych. Dlatego trzeba podkreślić, że ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶ wraz z aktami wykonawczymi do niej nie wyczerpuje katalogu regulacji stosowanych w sprawach dotyczących zabytków, a tym bardziej dziedzictwa kultury⁷. Niemniej w dalszej części niniejszej publikacji pochyłę się nad zmianami wyłącznie tego aktu normatywnego.

Jednocześnie w 2023 r. minie 20 lat obowiązywania ustawy o zabytkach, która weszła w życie 17 listopada 2003 r. Ustawa ta zmianom ulegała kilkakrotnie, a kolejne nowelizacje są w przygotowaniu. Jednak ewolucja przepisów ochrony zabytków, polegająca na dostosowaniu ich do zmieniającej się rzeczywistości, nie do końca osiągała i będzie osiągać zamierzony skutek. Próby wprowadzenia w życie niektórych regulacji prowadzą do sytuacji, w których skuteczna ochrona zabytków okazała się bardzo trudna w realizacji. Ilustrację sygnalizowanych problemów stanowią niektóre przepisy dotyczące zarówno obiektów wpisanych do ewidencji zabytków, jak i samych zasad ewidencji zabytków. Niemniej dwadzieścia lat obowiązywania to dobry pretekst, aby pochylić się nad obowiązującymi i proponowanymi regulacjami i poddać je krytycznej analizie.

Tak długi okres funkcjonowania ww. ustawy w sposób bardzo wyraźny ukazał potrzebę zmiany obowiązujących regulacji. Potrzeba ta jest przy tym dostrzegana nie tylko przez środowiska naukowe (wskazujące np. na zróżnicowanie ustawowych obowiązków odkrywcy zabytku i zabytku archeologicznego) i fachowe (podnoszące m.in. konieczność uwzględnienia „podejścia krajobrazowego” w ramach ochrony dziedzictwa kulturowego), ale także w orzecznictwie sądów (konieczność dostosowania do standardów konstytucyjnych w zakresie realizacji zasady proporcjonalności czy ochrony własności) i decydentów politycznych (poszerzenie katalogu form ochrony zabytków)⁸.

Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 grudnia 2016 r. powołany został Zespół do opracowania projektu ustawy regulującej sprawę ochrony. Prace zespołu zmierzały w kierunku potraktowania kwestii związanych z zabytkami archeologicznymi indywidualnie, np. w odrębnym rozdziale ustawy. Jedynym znanym mi efektem tych prac były „Założenia do ustawy w zakresie ochrony dziedzictwa

⁶ Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r., poz. 282 ze zm. – dalej: ustawa o zabytkach).

⁷ K. Zalaszińska, K. Zeidler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015, s. 5.

⁸ W. Kowalski, K. Zalaszińska, *Strategia regulacji prawa ochrony dziedzictwa kulturowego*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zedler, Warszawa–Gdańsk 2014, s. 56; A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2016, *passim*.

archeologicznego”⁹ opracowane przez pracowników Narodowego Instytutu Dziedzictwa i przedstawione w 2020 r. w procesie otwartych konsultacji przedstawicieli różnych środowisk, których codzienną praktyką są działania na rzecz ochrony dziedzictwa archeologicznego¹⁰ (pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 17 czerwca 2020 r., znak: DOZ-KiNK.640.2.2020. WJ). Na szesnastu stronach ww. dokumentu przedstawiono następujące propozycje zmian:

1) nowe lub zmienione definicje związane z dziedzictwem archeologicznym, tj. stanowisko archeologiczne, zabytki archeologiczne ruchome i nieruchome, wkład dziedzictwa archeologicznego w kwestie krajobrazu kulturowego;

2) zredefiniowanie funkcji rejestru zabytków w odniesieniu do stanowisk i zabytków archeologicznych, tzn. kryteria wpisu do rejestru i reżim ochrony zabytków archeologicznych wpisanych do rejestru;

3) określono założenia prowadzenia ratowniczych badań archeologicznych, dokonując przy tym oceny skuteczności funkcjonowania przepisów art. 31 ustawy o zabytkach;

4) określono standardy programu badań, tzn. jakie musi zawierać informację i jak powinien być przygotowany;

5) zdefiniowano i zaproponowano swoiste środki nadzoru w zakresie ochrony dziedzictwa archeologicznego, w kontekście dotychczasowej praktyki stosowania art. 32 ustawy o zabytkach, w tym także zmiany związane z procedurą nagradzania znalazcy zabytku archeologicznego;

6) założenia i propozycje zmian w zakresie wsparcia inwestorów przy ratowniczych badaniach archeologicznych w kontekście przepisów art. 82a ustawy o zabytkach;

7) wprowadzenie uprawnień do prowadzenia badań archeologicznych dla archeologów z możliwością ich zawieszenia lub odebrania;

8) wyodrębnienie nowego rodzaju prac naukowo-konserwatorskich jak prace archeologiczno-ekshumacyjne, których definicje oraz związane z nimi procedury powinny się znaleźć w innych niż ustawa o zabytkach aktach prawnych;

9) cyfryzacja służb konserwatorskich.

Spotkały się one w większości z krytycznym przyjęciem, m.in. ze względu na proponowanie błędnych lub ułomnych definicji, bezreflek-

⁹ Należy przy tym podnieść, że przedstawiony jako *Założenia do ustawy* dokument nie spełniał wymogów legislacyjnych określonych dla tekstu projektu założeń projektu ustawy w świetle zasad techniki prawodawczej.

¹⁰ Tj. wojewódzkim urzędem ochrony zabytków, Instytutem Archeologii polskich uczelni publicznych, Stowarzyszeniu Naukowemu Archeologów Polskich, członkom Rady Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego.

syjne i mechaniczne utrwalanie anachronicznych rozwiązań prawnych, uwzględnienie postulatów wyłącznie jednego środowiska bez uwzględnienia problemów ochrony dziedzictwa archeologicznego identyfikowanych w pracy służb konserwatorskich, czy pracujących w terenie archeologów, brak przeprowadzenia jakiegokolwiek porównania z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach. Dalsze losy Założeń, jak też treść opinii przedstawionych w ramach tychże konsultacji nie są znane.

Podobnie w lipcu 2021 r. przedstawiono projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UD247¹¹. Zdaniem projektodawcy proponowana nowelizacja ma charakter przekrojowy. Obejmuje zarówno unormowanie całych kompleksów zagadnień, jak i drobne korekty w dotychczasowych przepisach.

Najważniejsze problemy, które projekt identyfikuje w ocenie skutków regulacji (OSR), to:

1) brak uproszczonych procedur w ustawie o zabytkach, w tym szeroko pojętego milczącego załatwienia sprawy;

2) brak możliwości wsparcia środkami budżetu państwa podmiotów zobowiązanych do opieki nad zabytkami ujętymi w wojewódzkiej ewidencji zabytków;

3) nieprzydatność Listy Skarbów Dziedzictwa (dotąd nie został na nią wpisany żaden zabytek);

4) mimo obowiązku oznaczenia jedynie część ok. 15% zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków wyposażona jest w znak informujący, że dany obiekt jest zabytkiem i podlega ochronie prawnej;

5) brak możliwości przeniesienia (cesji) wydanego pozwolenia uprawniającego do prowadzenia określonych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz pozwolenia na wywóz zabytku za granicę, na inny podmiot, który uzyskał tytuł prawny do tego zabytku;

6) instytucja ochrony tymczasowej zabytku w toku postępowania o wpis do rejestru zabytków (art. 10a) nie przewiduje odstępstw, które mogą być niezbędne z punktu widzenia trwałości samego zabytku¹²;

7) część obowiązków wynikających z ustawy albo decyzji wydanych na jej podstawie nie jest sankcjonowana ani karą administracyjną, ani karyminalną (np. naruszenie zakazu wynikającego z art. 10a czy niezastosowanie się do treści decyzji przewidzianej w art. 46 ust. 1 lub 47a ust. 3);

¹¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12349463/katalog/12806103#12806103> (dostęp: 12.02.2022).

¹² Projekt przewiduje wyłączenie ogólnego zakazu podejmowania prac, robót lub innych działań, zawartego w art. 10a ust. 1 na zasadzie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

8) organy ochrony zabytków nie biorą udziału w elektronicznej wymianie informacji z centralną bazą danych ksiąg wieczystych;

9) kwestia dopuszczalności prowadzenia amatorskich poszukiwań zabytków na gruntach pokrytych wodami lub terenach: a) będących zabytkami archeologicznymi wpisanymi do rejestru lub ujętymi w wojewódzkiej ewidencji zabytków; b) cmentarzy, dawnych cmentarzy, mogił wojennych oraz miejsc kaźni; c) pomników zagłady i związane z tym zagrożenie zniszczenia zabytków archeologicznych lub naruszenia miejsc spoczynku.

Projekt ten został przekazany do konsultacji publicznych w bardzo ograniczonym zakresie. Niemniej znowu został oceniony krytycznie. Należy podkreślić, że choć prawidłowo zdiagnozowano problemy praktyczne związane z funkcjonowaniem ustawy w obecnym kształcie (niektóre zgłaszane od dawna), to już zaproponowane ich rozwiązania były wręcz oderwane od rzeczywistości albo w praktyce prowadziłyby do powstania innych trudnych do przezwyciężenia trudności. Mam na myśli przede wszystkim zastąpienie obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na działania przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków procedurą zgłoszenia.

346

Pozwolenie wymagane jest zarówno w odniesieniu do działań, które wiążą się z istotnym zagrożeniem dla wartości zabytkowych, np. roboty budowlane, jak i działań, które ze swej istoty nie łączą się z ingerencją w oryginalną substancję zabytkową, np. badania archeologiczne w formie nadzoru. Zdaniem projektodawcy pracownicy organów konserwatorskich szczebla wojewódzkiego, których w skali całego kraju jest siedmiuset kilkudziesięciu, obsługują ponad 100 tysięcy różnych postępowań administracyjnych rocznie. Powoduje to przeciążenie personelu wojewódzkich urzędów ochrony zabytków i wydłuża czas oczekiwania obywateli na załatwienie sprawy. Co istotne, postępowania dotyczące wydawania pozwoleń prowadzone są w oparciu o przepisy ustawy o zabytkach oraz regulacje zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego¹³ (dalej: KPA).

Projektodawca wskazywał więc na to, że „Procedurą zgłoszeniową objęte zostaną tylko takie działania, które po pierwsze nie powodują istotnych ryzyk związanych z zachowaniem zabytku, ponieważ nie wiążą się z ingerencją w substancję zabytkową [...] albo ich skutek jest w znacznym stopniu odwracalny [...], i po drugie odsetek wniosków załatwianych odmownie w tych sprawach jest relatywnie niewielki”. Niemniej proponowany art. 36b w pkt 6 dotyczy podejmowania innych działań, **które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru**, z wyłączeniem usuwania drzew lub krzewów.

¹³ Ustawa z 14.06.1960 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).

W proponowanych przepisach znalazła się zatem regulacja: „wojewódzki konserwator zabytków, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw” i „do realizacji działań można przystąpić, jeżeli wojewódzki konserwator zabytków nie wniósł sprzeciwu w tym terminie”.

Nie wskazano przy tym, czy w takim przypadku należy prowadzić pełną procedurę administracyjną, tj. zawiadamiać strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem. W innych przepisach wyłączono wyraźnie stosowanie KPA (np. przy rozpatrywaniu wniosków o przedstawienie zaleceń konserwatorskich, w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia). Jeśli należy stosować KPA, to termin 30 dni może okazać się niewystarczający. Nie jest również określone, od którego momentu zgłaszający może rozpocząć działania objęte zgłoszeniem.

Wobec powyższego, skoro działania, o których mowa, „nie powodują istotnych ryzyk związanych z zachowaniem zabytku, [...] albo ich skutek jest w znacznym stopniu odwracalny”, a „odsetek wniosków załatwianych odmownie w tych sprawach jest relatywnie niewielki”, to brak – jak się wydaje – przekonujących argumentów, które miałyby przemawiać za tym, że bezwzględnie konieczne – i uzasadnione chronionymi wartościami (dobra-
mi), skalą potencjalnych naruszeń oraz ich powagi – jest wprowadzanie do komentowanej ustawy nowych mechanizmów (instytucji) procedury zgłoszeniowej (zgłoszenie, sprzeciw, postanowienia) oraz problematycznych klauzul generalnych¹⁴. Wejście w życie przepisów regulujących procedurę zgłoszeniową zamiast uprościć procedurę ją skomplikuje. Wydaje się, że ciężar wynikający z proponowanego skomplikowania aspektów proceduralnych ustawy nie jest proporcjonalny do rzekomych korzyści mających wynikać z wprowadzenia reformy w omawianym zakresie. Co więcej, wprowadzenie procedury zgłoszeniowej spowoduje zdecydowane przeciążenie personelu wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, czemu to nowelizacja miała w założeniu zaradzić. Trudno zatem uznać projektowaną nowelizację w tym zakresie za „ułatwienia o charakterze proceduralnym” (zob. OSR – fragment pod tabelą). Co istotne, projektodawca przyznaje, że zaproponowana zmiana nie zmniejszy „wymogów merytorycznych w zakresie oceny wniosków”. Przełoży się to – wbrew deklarowanym założeniom nowelizacji – na dodatkowe obciążenie personelu WUOZ.

Drugim przykładem nieprzemyślanej regulacji jest objęcie możliwością dofinansowania, obok zabytków rejestrowych, także prac przy zabytkach ewidencyjnych – nadal jednak nie mogą być dotowane ze środków,

¹⁴ Tj. uszczerbek dla wartości zabytku lub uszkodzenie, lub zniszczenie zabytku, lub niewłaściwe korzystanie z zabytku.

czy to wojewódzkich konserwatorów zabytków, czy Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego badania archeologiczne, które mogą być niezbędne lub obowiązkowe dla ochrony zabytku nieruchomego, np. dla zaplanowania prac konserwatorskich.

I tym razem należy ocenić, że proponowane zmiany do ustawy nosiły znamiona nieprzemyślanej kosmetyki, nie zaś próby realnego zmierzenia się z problemami związanymi z ochroną zabytków. W konsekwencji należy się cieszyć, że projekt do chwili obecnej nie został wniesiony do Sejmu.

Najbardziej wyrazistym zaś przykładem braku spójnej, przemyślanej koncepcji prawa ochrony zabytków w Polsce jest instytucja Listy Skarbów Dziedzictwa – jednej z form ochrony zabytków ruchomych, która nie znalazła zastosowania w dotychczasowej praktyce i pozostała regulacją martwą. Ta forma ochrony została wprowadzona ustawą z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (Dz.U. poz. 1330) i wzbudziła wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. W wyroku z dnia 25 maja 2016 r. (Kp 2/15) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zasady wpisywania zabytków ruchomych na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz zasady przejęcia zabytku ruchomego na własność Skarbu Państwa są zgodne z Konstytucją. Przepisy te zaczęły więc formalnie obowiązywać dopiero z dniem 25 listopada 2016 r. Zostały znowelizowane z dniem 20 czerwca 2017 r., a teraz zaproponowano ich usunięcie, gdyż żaden z zabytków nie został na Listę w tym czasie wpisany.

Jak powyższe doświadczenia opiniowania propozycji legislacyjnych resortu odpowiedzialnego za ochronę zabytków w Polsce odnieść do diagnozowanych problemów postępowania legislacyjnego? Na pewno w tym przypadku nie mamy do czynienia z niestabilnością prawa i pośpiechem jego nowelizowania, tak wyraźnym jak np. w przypadku uchwalania prawa podatkowego¹⁵. Niemniej pozostałe uchybienia, a przede wszystkim:

¹⁵ W toku prac zarówno Sejmowi VIII, jak i IX kadencji projekty ustaw podatkowych, także te wnoszone przez posłów, a zatem nieobjęte procedurą konsultacji, uchwalane są w ciągu dwóch, trzech dni. Zamiast wielu zob. poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3015), a w Sejmie IX kadencji: poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (druk nr 68), rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (druk nr 115). Jak wiadomo, przepisy prawa podatkowego nie mogą być uchwalane w tzw. trybie pilnym. Choć Konstytucja oraz regulaminy Sejmu i Senatu nie określają minimalnego czasu, jaki powinien zostać przeznaczony na debatę parlamentarną nad projektem ustawy, a pośpieszne uchwalanie ustaw może jednak być niezbędne ze względu na stan spraw państwowych, wymogi prawne czy też konkretną sytuację faktyczną, stanowienie prawa podatkowego wymaga szczególnego namysłu, precyzji, analizy i refleksji.

1) nierzetelne konsultacje, 2) tajne projekty, 3) brak koncepcji, 4) nadregulację można zdiagnozować i w omawianych przykładach. Co więcej, w przypadku ustawy o zabytkach to stabilność złego, nieprecyzyjnego i nieprzemyślanego prawa zdaje się naruszać standardy dobrej legislacji.

Jak zmienić ten stan rzeczy? Ze względu na ograniczone ramy niniejszej publikacji poprzestanę na stwierdzeniu, że przede wszystkim należałoby rozważyć:

1) powołanie w każdym resorcie organu doradczo-opiniodawczego złożonego z przedstawicieli adresatów przygotowywanych aktów normatywnych, których pozytywna opinia dla przedstawionych propozycji uregulowań dopiero umożliwiałaby przeprowadzenie konsultacji społecznych danego projektu;

2) wprowadzenie obowiązkowych, trwających co najmniej 14 dni obowiązkowych konsultacji społecznych dla każdego projektu ustawy w trakcie rządowego procesu legislacyjnego;

3) wzmocnienie roli rządowego centrum legislacji oraz legislatorów sejmowych i senackich jako ekspertów procesu tworzenia prawa i techniki legislacyjnej;

4) wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia wysłuchania publicznego w trakcie sejmowego postępowania ustawodawczego;

5) ustalenie minimalnego czasu trwania poszczególnych etapów postępowania legislacyjnego w Sejmie, w taki sposób aby urzeczywistnić rolę debaty parlamentarnej i zagwarantować prawa opozycji parlamentarnej;

6) wprowadzenie obowiązkowej kontroli *ex-post* każdej ustawy po pięciu latach od jej uchwalenia;

7) uchwalenie ustawy określającej zasady uchwalania ustaw i wydawania rozporządzeń.

To oczywiście postulaty, które formułowane były i wcześniej, a ich realizacja nie wyeliminuje wszystkich problemów. Niemniej w obliczu doświadczeń praktyki uchwalania prawa po 2015 r. podjęcie jakichkolwiek działań eliminujących chociażby część nieprawidłowości jest nie tylko celowe, ale konieczne, pożądane i bardzo potrzebne.