
Stanowisko Komisji Prawodastwa i Praworządności Rady Krajowej PRON z dnia 10.VI.1985 r. w sprawie zasad polityki legislacyjnej w PRL, przyjęte na posiedzeniu w dniu 20.VI.1985 r. przez Prezydium Komitetu Wykonawczego Rady Krajowej PRON

Palestra 29/12(336), 45-48

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Przewodniczący Rady Państwa uznał, że wprowadzenie p.o. Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej K. Łojewskiego oraz dyskusja znacznie wzbogaciły sprawozdanie z działalności adwokatury w 1984 r. przez uzupełnienie go informacjami o aktualnej sytuacji w samorządzie adwokackim, a także elementami programu działalności samorządu w przyszłości. Zaproponował przyjęcie przez Radę Państwa sprawozdania do wiadomości oraz zaakceptowanie wniosków przedstawionych przez Zastępcę Przewodniczącego Rady Państwa K. Secomskiego. Wśród wniosków Przewodniczący Rady Państwa podkreślił pilną potrzebę opracowania programu określającego kierunki działań samorządu adwokackiego do końca bieżącej kadencji oraz zwrócenie się o przedstawienie Radzie Państwa projektu programu do konsultacji za pośrednictwem Komisji Prawnej.

Nawiązując do poruszanej w dyskusji sprawy objęcia przez Radę Państwa patronatu nad planowanym w przyszłym roku Kongresem, Przewodniczący Rady Państwa wypowiedział się za rozstrzygnięciem jej w późniejszym terminie po opracowaniu programu działalności samorządu adwokackiego.

W kwestii interpretacji art. 1 ustawy-Prawo o adwokaturze Przewodniczący Rady Państwa wskazał, że trudności w interpretacji związane były z klimatem politycznym, w jakim była ona dokonywana. Dla prawidłowej wykładni tego artykułu ważne jest właściwe pojęcie roli i zadań samorządu adwokackiego. Jeśli to będzie konieczne, Rada Państwa udzieli pomocy w dokonaniu wykładni omawianego przepisu.

Rada Państwa przyjęła do wiadomości sprawozdanie z działalności adwokatury w 1984 r. wraz z zawartymi w nim wnioskami oraz aprobowala wnioski przedstawione przez Zastępcę Przewodniczącego Rady Państwa K. Secomskiego.

Publikowany niżej dokument został przekazany Prezydium Sejmowi PRL i innym instytucjom zainteresowanym procesem powstawania prawa, o czym doniosło „Odrodzenie” nr 26 (89) z dnia 30.VI.1985 r. Ponieważ problematyka ta jest ściśle związana z pracą adwokatury, publikujemy pełny tekst stanowiska Komisji Rady Krajowej PRON.

Redakcja

**Stanowisko Komisji Prawodawstwa i Praworządności Rady Krajowej PRON
z dnia 10.VI.1985 r. w sprawie zasad polityki legislacyjnej w PRL,
przyjęte na posiedzeniu w dniu 20.VI.1985 r.
przez Prezydium Komitetu Wykonawczego Rady Krajowej PRON**

1. Duża aktywność ustawodawcza po 1980 r. była odzwierciedleniem — w sferze nadbudowy prawnej — potrzeb społeczno-gospodarczych. Dokonana na IX Zjeździe PZPR oraz na kongresach i zjazdach innych sygnatariuszy w sprawie PRON, a także na I Kongresie Ruchu analiza przyczyn, które doprowadziły do ciężkiego kryzysu w naszym państwie, pozwoliła na sformułowanie szeroko zakrojonego programu reform. Niewątpliwie osiągnięcia legislacyjne w tej mierze nie mogą przesłonić braków i niedociągnięć. Ich wnikliwa analiza jest konieczna dla poprawy obecnej sytuacji i unikania podobnych mankamentów na przyszłość.

2. Istnieje potrzeba prowadzenia bardziej przemyślanej i konsekwentnej niż dotychczas polityki prawa, rozumianej jako część polityki państwa. Prawo ma swoją

wyraźną autonomię i nie może być traktowane wyłącznie instrumentalnie. Tylko przemyślana polityka prawa może zapewnić spójność i kompleksowość nowych rozwiązań. Chodzi zarówno o ogólne kierunki rozwoju prawa, jak i o poprawność i adekwatność konkretnych rozwiązań. Sprawa nie jest prosta, gdyż w procesie tworzenia prawa ścierają się różne interesy, sposoby myślenia, przyzwyczajenia i wyobrażenia. Odmienne punkty widzenia na te same sprawy prezentują na przykład przedsiębiorstwa i centrum gospodarcze czy banki, różne grupy zawodowe itp. Obok słusznej tendencji do demokracji życia w kraju (rozszerzenia roli samorządów, wzmacniania pozycji sądownictwa jako gwaranta poszanowania w ramach prawa interesów społecznych i słusznych interesów jednostek, rozwoju różnych form uczestnictwa społeczeństwa w kierowaniu życiem kraju) ujawnia się tendencja biurokratyczna, zmierzająca do powrotu starych metod nakazowo-rozdzielczych i różnych form centralizacji.

Spółeczeństwo musi mieć wpływ na ustalanie postulatów co do rozwiązania pewnych zadań społecznych przez stanowienie prawa. Ustalenie celów prawotwórstwa musi być też ściślej powiązane z realizacją określonych wartości służących rozwojowi socjalistycznego społeczeństwa (problematyka aksjologiczna). Stąd z odpowiednim wyprzedzeniem powinny być formułowane założenia polityki prawa w poszczególnych jego gałęziach z podaniem celów i zadań, a także wartości, jakie zamierza się osiągnąć przy pomocy nowych rozwiązań. Powinny one być publikowane w prasie i poddane szerokiej, ogólnokrajowej dyskusji. Przy proponowanych nowych aktach prawnych należałoby podać, ile ich realizacja będzie wymagała środków rzeczowych, finansowych i nowych etatów. Chodzi o pełne uzasadnienie relacji pomiędzy pożądanymi społecznymi celami i przewidywaną efektywnością nowych przepisów a koniecznymi do ich realizacji nakładami. Zawsze też powinna być wyjaśniona kwestia, dlaczego dotychczasowe rozwiązania uważa się za niewystarczające lub nieprzydatne. Pozwoli to uniknąć zmian pochopnych, nie przemyślanych, godzących w podstawową dla porządku prawnego ideę stabilności oraz świadomości i kultury prawnej. Pewne korekty bowiem systemu prawa można robić przez zmianę kierunków wykładni prawa, zwłaszcza w orzecznictwie organów sądowych.

3. Trudna sytuacja kraju (niedobory i braki w gospodarce, napięcie społeczne) wywiera niejednokrotnie nacisk na działania doraźne, w których interes bieżący z konieczności przedkłada się nad długofalowy. Prawo ze swej natury (z pewnymi wyjątkami) działa w długim horyzoncie czasu. Stąd obecna sytuacja wywiera negatywny wpływ na system prawa. Mnożą się coraz to nowe kazuistyczne przepisy, dokonuje się ich częstej nowelizacji. Powinno się dążyć do przełamania tej sytuacji. Ustalona spójna polityka prawa dla jego poszczególnych gałęzi (prawa cywilnego i rolnego, administracyjnego, pracy i ubezpieczeń społecznych, gospodarczego i finansowego, karnego) pozwoli na konsekwentną realizację programu socjalistycznej odnowy i zapewnienie względnie trwałych rozwiązań. Obecnie wiele takich niekonsekwencji (rozwiązania docelowe obok różnych doraźnych) obserwujemy w prawie gospodarczym i finansowym; następnie w sprawach socjalnych po 1980 r. uchwalono wiele ustaw emerytalnych, doprowadzając do zbędnego podziału materii prawnej: utrzymania partykularyzmu różnych grup zawodowych; to samo można powiedzieć o niekonsekwentnych zmianach po 1980 r. prawa karnego (obok amnestii znaczne zaostrzenie represji karnej bez zwracania dostatecznej uwagi na problematykę wykrywalności przestępczości i rozwoju rozwiązań zapobiegających powstawaniu patologii społecznej) itp. Tymczasem musimy już teraz kształtować system prawa PRL przełomu XX i XXI wieku. Stworzy to

w społeczeństwie zaufanie do czekającej nas przyszłości i ustabilizuje rozchwiane nastroje.

4. Należy podjąć dalsze działania w celu kształtowania świadomości prawnej całego społeczeństwa. Wady w jej funkcjonowaniu mają nie tylko źródła historyczne (zabory i brak własnej państwowości, okres okupacji itp.), ale i wynikają z obecnej sytuacji. Proces socjalistycznej odnowy i podjęte dzieło reform wymaga szerokich zmian prawa. Odbierane jest to przez część społeczeństwa jako inflacja przepisów. Stąd trzeba bardziej energicznie niż dotychczas propagować nowe rozwiązania, wydawać tematyczne zbiory przepisów dla poszczególnych grup zawodowych, wyjaśnienia i komentarze, skorowidze. Podstawy prawne naszej państwowości muszą być obowiązkowym przedmiotem we wszystkich szkołach i wyższych uczelniach. Stałe (okresowe) sprawdziany koniecznej wiedzy prawniczej powinny objąć pracowników administracji państwowej i gospodarczej wszystkich szczebli.

5. Obserwuje się w wielu nowych aktach nadmierną wiarę w omnipotencję prawa. Wyraża się ona w rozbudowywaniu norm stanowiących o słusznym ideach — z zaniedbaniem norm mających stworzyć warunki i formy ich skutecznej realizacji. Przy wielu obowiązkach nie formułuje się sposobu ich egzekwowania itp. Stwarza to niebezpieczeństwo przewagi deklaracji politycznych nad rozwiązaniami ściśle prawnymi. Na tym tle zarysowała się wadliwa tendencja do koncentrowania uwagi na tworzeniu nowych aktów, a nie na ich realizacji. Wdrażanie każdej ustawy wymaga całego programu obejmującego przeszkolenie aparatu wykonawczego, zaplanowanie koniecznych wydatków finansowych i nakładów rzeczowych. Takie programy powinny wyprzedzać ustawy jako ich uzasadnienie, a następnie powinny być realizowane przez odpowiednie resorty natychmiast po uchwaleniu nowego aktu. Prawem w odczuciu społeczeństwa jest to, co jest realizowane, a nie tylko deklarowane (ogłoszone). Nie można tworzyć rozwiązań nie wprowadzonych później w życie. Podważa to wiarygodność całego systemu prawa.

6. Ważne jest nie tylko ściśle przestrzeganie prawa, ale i systematyczna ocena jego skuteczności, to jest tego, czy jego realizacja prowadzi do założonych celów i wartości. W tej chwili brak takiego systemu informacji. Potrzebny jest on szczególnie w podstawowych elementach systemu prawa. Wczesne ostrzeżenie może pomóc w uniknięciu wielu błędów zarówno w polityce realizacji prawa, jak i jego tworzeniu. PRON opowiada się za jak najszybszym stworzeniem systemu informacji o skuteczności realizowanych najważniejszych rozwiązań prawnych (tzw. systemu wczesnego ostrzeżenia).

7. Podkreślić należy pozytywne przekształcenia w systemie źródeł prawa. Wyraża się to w podniesieniu rangi ustawy (w szerszym uregulowaniu ustawowym praw obywateli, ograniczeniu liczby normatywnych aktów prawnych nie opartych na podstawie ustawowej), uporządkowaniu pewnych zagadnień i zmniejszeniu liczby tzw. przepisów resortowych, powołaniu nowej formy kontroli legalności aktów normatywnych przez utworzenie Trybunału Konstytucyjnego. Wskazanych wyżej pozytywnych zmian nie można jednak uznać za wystarczające. Można wymienić wiele spraw, gdzie nie nastąpiła odczuwalna poprawa. Dotyczy to zwłaszcza obniżenia w tworzonych w pośpiechu aktach (w związku z wprowadzonymi reformami) poziomu techniki legislacyjnej. Ciągłe mamy też w ramach Rządu nadmiar organów przygotowujących projekty nowych rozwiązań. Przy niejasnym rozdzielaniu prac koncepcyjnych i redakcyjnych prowadzi to do tworzenia rozwiązań

uwzględniających tylko wąskie interesy resortowe (np. tworzenie rozwiązań wzmacniających tylko pozycję określonych organów, przepisów fiskalnych nie zawsze zgodnych z potrzebą dynamizowania rozwoju gospodarczego itp.), a nie ogólnospołeczne. W takich warunkach trudno w efektywny sposób podnosić jakość prawa. PRON postuluje więc dalsze umocnienie w procesie legislacyjnym pozycji Rady Legislacyjnej jako reprezentantki poglądów wszystkich środowisk prawniczych. Należy zadbać o wysoki poziom rządowych służb legislacyjnych. RK PRON popiera w tej mierze w pełni dezyderaty przyjęte przez Sejmową Komisję Prac Ustawodawczych i Radę Legislacyjną. Należy też uchwalić ustawę o tworzeniu prawa. Wiadomo, że prace nad projektem tej ustawy trwały w latach 1973—1981 i przyniosły istotny dorobek. Trzeba je więc szybko sfinalizować, aby zapobiec nadmiarowi i zbędnej szczegółowości tworzonego prawa. Obecnie proces tworzenia prawa jest tylko częściowo zinstytucjonalizowany. Brakuje pewnych elementów postępowania legislacyjnego, precyzyjnego określenia systemu źródeł prawa. Wspomnieć tu jeszcze trzeba o ustaleniu zasad publikacji i wejścia w życie przepisów. Ciągłe zbyt wiele aktów niższej i najniższej rangi nie jest w ogóle publikowanych, a niektóre regulacje działają wstecz, łamiąc podstawową zasadę porządku prawnego: *lex retro non agit*.

8. Uchwalenie aktu powinno być sygnałem do szerokiego współdziałania w celu wdrożenia tegoż aktu. Chodzi tu o współpracę z całym społeczeństwem dla wyrobienia i utrwalenia nowych nawyków akceptacji uchwalonych norm. Trzeba się tu liczyć z inercją przyzwyczajień, oporem pewnych grup, które mają swoje odrębne, partykularne interesy itp. Prawo staje się bowiem dopiero wtedy realizowanym dobrowolnie regulatorem życia społecznego, kiedy zakorzeni się w intuicji prawnej większości obywateli i znajdzie oparcie w innych systemach normatywnych. Chodzi zwłaszcza o normy moralne i obyczajowe oraz wewnętrzne reguły działania różnych organizacji społecznych. Stąd pilnym zadaniem jest odbudowa mocno rozchwianych w ostatnim okresie innych niż prawo systemów normatywnych. Wymaga to współdziałania z organizacjami społecznymi, z Kościołem, innymi związkami wyznaniowymi i szerokich działań w ramach środków masowego przekazu. PRON apeluje, aby tym sprawom poświęcić więcej uwagi i uczynić je trwałym elementem konsekwentnie realizowanej polityki wdrażania i stosowania prawa.

9. Podkreślić należy szeroką demokratyzację wielu działań legislacyjnych po 1980 r. W proces uzgodnień projektów włączono szeroko różne organizacje i ciała społeczne. Kierunki rozwiązań w reformie gospodarczej są konsultowane z Komisją Reformy Gospodarczej i jej specjalistycznymi zespołami oraz PRON. Obok Rady Legislacyjnej działa Konsultacyjna Rada Gospodarcza. Sejm powołał Radę Społeczno-Gospodarczą, która między innymi opiniuje projekty ważniejszych rozwiązań. Sprawy bytowe świata pracy konsultowane są ze związkami zawodowymi i ich formami przedstawicielskimi. Wiele projektów ustaw drukowanych jest w prasie (przede wszystkim w „Rzeczypospolitej”) w celu wywołania szerokiej ogólnorodowej dyskusji. Szczegółowe sprawozdania z prac Sejmu nad kolejnymi ustawami przynosi dostępny w każdym kiosku „Ruchu” Diariusz Sejmowy itp.

Istnieje pilna potrzeba uporządkowania tych działań i ustalenia nowego trybu postępowania w prawotwórstwie odbywającym się przy „otwartej kurtynie”. Dlatego też należy jak najszybciej uchwalić ustawę o konsultacjach społecznych, która by utrwaliła i uczyniła bardziej efektywnymi wypracowane w tej mierze formy.