

VII kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

- **KOMISJI SPRAWIEDLIWOŚCI  
I PRAW CZŁOWIEKA  
(NR 15)  
z dnia 27 marca 2012 r.**



---

## Pełny zapis przebiegu posiedzenia

### Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 15)

27 marca 2012 r.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, obradująca pod przewodnictwem posła **Ryszarda Kalisza (SLD)**, przewodniczącego Komisji, oraz posła **Jerzego Kozdronia (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

- prezentacja raportu pt. „Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce”, przygotowanego przez Uczelnię Vistula;
- dyskusja nad тезami raportu.

W posiedzeniu udział wzięli: **Mariusz Haładyj** podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki wraz ze współpracownikami, **Patrycja Brudnicka** radca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, **Aleksandra Franczak** radca Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, **Wojciech Rogowski** ekspert w Instytucie Ekonomicznym Narodowego Banku Polskiego wraz ze współpracownikami, **Jerzy Bańka** wiceprezes Związku Banków Polskich, **Kama Dąbrowska** kierownik działu prawnego Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, **Agnieszka Durlik-Khoury** ekspert Krajowej Izby Gospodarczej, prof. **Krzysztof Rybiński** rektor i szef zespołu naukowego Uczelni Vistula wraz ze współpracownikami, **Witold Jurcewicz** członek Rady Nadzorczej Banku Zachodniego WBK, **Marek Matraszek** prezes CEC Government Relations, **Przemysław Rosiak** radca prawny oraz **Piotr Müller** przewodniczący Zarządu Samorządu Studentów Uniwersytetu Warszawskiego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Ewa Kwiatkowska**, **Barbara Orlińska** i **Maciej Zaremba** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

#### **Przewodniczący poseł Ryszard Kalisz (SLD):**

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Sejmowej Komisji Praw Człowieka. Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia naszej Komisji przewiduje prezentację raportu „Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce”, przygotowanego przez Uczelnię Vistula pod kierunkiem pana prof. Krzysztofa Rybińskiego, którego serdecznie witam. Drodzy państwo, uznaliśmy, że prezentacja w Sejmie jest niezwykle istotna. Jest niezwykle ważne, aby proces stanowienia prawa w sposób najbardziej pełny odpowiadał interesom obywateli rozumianym tak, jak stanowi art. 1 Konstytucji, czyli: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. W tym raporcie w sposób niezwykle wyczerpujący zarówno teoretycznie, jak i praktycznie prof. Krzysztof Rybiński i cały jego zespół, który również witam serdecznie na posiedzeniu naszej Komisji, przedstawił zjawiska, o których musimy dyskutować, żeby móc je wyeliminować. Najpierw trzeba mieć rozeznanie stanu faktycznego, a dopiero później będziemy mogli mówić o tym, jak ten stan faktyczny, jeżeli uznamy go za zły, a chyba uznajemy, poprawić.

Witam wszystkich jeszcze raz serdecznie. Pana profesora proszę o prezentację raportu. Jak rozumiem, wszyscy uczestnicy naszego posiedzenia mają książkowe wydanie tego raportu. Jak nie, to tutaj jeszcze można je otrzymać. Proszę, pan profesor Krzysztof Rybiński.

#### **Rektor Uczelni Vistula, redaktor raportu prof. Krzysztof Rybiński:**

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Panie posłanki, panowie posłowie, dziękuję za zaproszenie na posiedzenie Komisji. Mam przyjemność przedstawić raport „Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce”. Raport opracowała Uczelnia

Vistula, skład zespołu mają państwo na ekranie, zespół tam siedzi: Stanisław Alwasiak, dr Oskar Kowalewski, Monika Lewandowska-Kalina, Michał Możdżeń. Ja byłem szefem zespołu. Audyt merytoryczny raportu dwukrotny – na początku w zakresie możliwości osiągnięcia celów badawczych i potem na koniec audyt wyników – przeprowadził profesor Jerzy Hausner.

Jednak raport bazuje nie tylko na naszych wynikach badań, ale też jedna z metod polegała na tym, żeby pozyskać wiedzę od osób, które miały i mają istotny wpływ albo na stanowienie prawa, albo na jego ocenę, albo na lobbing poszczególnych przepisów. To jest grupa osób, z którymi przeprowadziliśmy wywiady: pan przewodniczący; były premier Kazimierz Marcinkiewicz; pan prof. Jerzy Hausner, pani prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta; prof. Andrzej Jajszczyk – szef Narodowego Centrum Nauki; pan Krzysztof Brzózka – szef Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; z drugiej strony Andrzej Szumowski – prezes Stowarzyszenia Polska Wódka; pani Grażyna Kopińska – szef programu walki z korupcją Fundacji im. Stefana Batorego; przedstawiciele biznesu, czyli: przedstawiciele Krajowej Izby Gospodarczej – pan Mieczysław Bąk i Agnieszka Durlik-Khouri, pani Katarzyna Urbańska z Lewiatana; prof. Marek Góra tutaj w roli architekta reformy emerytalnej; spojrzął na ten problem Marcin Gomola – założyciel stowarzyszenia Fair Play oraz przeprowadziliśmy trzy rozmowy, których autorzy woleli pozostać anonimowi. Mamy bardzo ciekawy wywiad z profesjonalną firmą lobbingową, przypuszczam, że wielu z państwa mogłoby ją rozpoznać, ale pozostanie anonimowa, oraz bardzo wysokiego rangą urzędnika i byłego urzędnika. Tam są bardzo ciekawe wnioski, ale anonimowe – autoryzowane.

Skąd inspiracja do napisania raportu? Wspólnie z dr. Kowalewskim pracowaliśmy nad artykułem, który ukazał się w „Oxford Review of Economic Policy” parę miesięcy temu i podczas tych badań nad całym naszym regionem dostrzegliśmy pewne braki rozwojowe w Polsce. One dotyczyły w szczególności jakości rozwoju gospodarczego, nie szybkości, bo tu Polska jest dobra, ale jakości. W szczególności jak się spojrzy na bazę danych Banku Światowego dotyczącą efektywności rządu – to dotyczy zdolności rządu do realizacji swoich celów, to dotyczy jakości usług publicznych, jakości administracji publicznej – to widać było na przestrzeni kilkunastu minionych lat cofanie się rozwoju w Polsce. Ta ciemna linia ciągła to jest wartość indeksu jakości rządu dla Polski i Polska jest jedynym krajem w naszym regionie, który ma wartość tego indeksu poniżej jego poziomu z 1996 r. W jakości rządu według bazy danych Banku Światowego się cofnęliśmy. Kiedyś byliśmy jednymi z liderów w regionie, teraz jesteśmy około przeciętnej i jedynym krajem, który się cofnął, jeśli chodzi o wartość tego indeksu. Inna miara – państwo prawa: wiara obywateli w możliwość egzekwowania swoich praw, zdolność do skutecznego prowadzenia sukcesu, postrzeganie korupcji. Tu również Polska, która była jednym z liderów w regionie, ta ciemna ciągła linia blisko szarych – szara to jest maksimum wartości w naszym regionie – spadła w tym indeksie. Jesteśmy znowu jedynym krajem, który się cofnął, jeśli chodzi o tę wartość – Polska jako państwo prawa w minionych kilkunastu latach.

Obserwacje, które poczyniliśmy w trakcie badań zainspirowały nas do analizy: co się stało? Dlaczego Polska jest jednym z krajów, właściwie jedynym, który ma tak poważne problemy, że się wręcz cofa w rozwoju, w niektórych obszarach jakości rządu? Doszliśmy do wniosku w trakcie prac nad tym artykułem, że bardzo poważnym elementem, który za to odpowiada jest właśnie wpływ grup interesów na stanowienie prawa i złe prawo, które w wyniku tego powstaje. Miary tej niskiej jakości rozwoju są rozmaite. Jak spojrzą państwo na raport Banku Światowego, który mierzy kilka ważnych jakościowo miar rozwoju, to Polska w prawie wszystkich z nich wypada poniżej średniej w regionie. Jakość instytucji – tam gdzie Polska jest poniżej średniej w naszym regionie to jest na czerwono. Percepcja korupcji jest przeciętna, więc tu jesteśmy na poziomie przeciętnym. Możliwość prowadzenia biznesu, jakość infrastruktury, funkcjonowanie rynków, wskaźnik zatrudnienia, jakość systemu edukacji, dostęp do technologii, zdolność absorpcji czy potencjał kreatywny – wszędzie Polska wypadła poniżej średniej w regionie. Znowu nasza analiza pokazała, że jakość stanowionego prawa jest jednym z ważnych czynników, który za tą niską jakość rozwoju odpowiada.

W związku z tym powstał pomysł i tutaj dziękuję bardzo Bankowi Zachodniemu WBK za grant badawczy, który umożliwił realizację tego projektu, którego celem było zbadanie i ujawnienie mechanizmu wpływu grup interesów na stanowienie prawa, ocena skali i efektów tego zjawiska oraz – w wyniku badania – zaproponowanie takich zmian w procesie stanowienia prawa, żeby to prawo w większym stopniu realizowało interesy publiczne, a w mniejszym wąskie interesy zorganizowanych grup nacisku. Takie cele stawia sobie projekt. Zastosowaliśmy trzy niezależne metody badawcze. Pierwsza – to jest po raz pierwszy tego typu analiza przeprowadzona w Polsce – to jest analiza ustaw uchwalonych w ciągu minionych 20 lat – w latach 1990-2011. Przebadaliśmy 1366 ustaw, które miały wpływa na wolność gospodarczą lub finanse publiczne. To jest 37% wszystkich uchwalonych ustaw. Druga metoda to była pogłębiona analiza. Wybraliśmy z tych ustaw kilka, które głęboko zbadaliśmy, jak w procesie uchwalania danej ustawy na jej kształt oddziaływały różne grupy interesów i szereg takich ustaw zostało przeanalizowanych i jest w raporcie. Trzecia metoda to są wywiady i pozyskanie opinii różnych osób zaangażowanych w tworzenie prawa lub monitorowania tego procesu – od ekspertów po osoby na szczycie administracji publicznej, jak chociażby były premier Kazimierz Marcinkiewicz czy wicepremierzy. To, co zobaczyliśmy po złączeniu prac to to, że wnioski ze wszystkich metod badawczych są takie same i one się potwierdzają. Czyli trzy niezależne metody badawcze potwierdziły to samo, że mamy bardzo poważny problem w Polsce.

Najpierw była analiza ekspercka i statystyczna. Zadaliśmy sobie pytanie, czy dana ustawa, którą analizujemy z tych wybranych, realizuje interes grupowy czy publiczny; czy ustawa zawęża czy rozszerza wolność gospodarczą; czy ustawa tworzy koszty czy tworzy oszczędności dla finansów publicznych. Kodowaliśmy te ustawy w postaci takiej, że +3 to było maksymalne natężenie złego zjawiska, czyli ustawa, która dostała od nas +3 realizowała interes grupowy w wysokim stopniu, zamykała niektóre rynki, tworzyła np. monopol, czyli maksymalnie zawężała wolność gospodarczą albo tworzyła bardzo wysoki koszt dla finansów publicznych. Ustawy -3 po drugiej stronie tego spectrum bardzo dobrze wpływały na interes publiczny, wolność gospodarczą albo generowały znaczące oszczędności dla finansów publicznych. Ustawy były oceniane przez trzech niezależnych ekspertów uczelnianych, bez żadnych afiliacji biznesowych czy politycznych, czyli neutralni z uczelni, z doświadczeniem międzynarodowym. Jeżeli ktoś uważa, że oceny może zrobić inaczej, to my umożliwiamy taką weryfikację. W ciągu paru dni ta baza ustaw wraz z ich ocenami znajdzie się w Internecie na specjalnej stronie [www.legistan.pl](http://www.legistan.pl). Każdy może ją otworzyć i zobaczyć, jakie były nasze oceny poszczególnych ustaw, które dostały +3, które -3, które 0, a które inne oceny. Czyli cała metodologia jest w pełni przejrzysta, do pełnej weryfikacji.

Oczywiście, zanim ruszymy dalej, to musimy zdefiniować „interes publiczny”. Są różne definicje, myśmy się zdecydowali na definicję Johna Rawlsa: „Interes publiczny realizują takie rozwiązania instytucjonalne, które w największym stopniu poprawiają sytuację najgorzej uposażonych”. Tak zdefiniowaliśmy interes publiczny. Można się z tym zgadzać lub nie, natomiast myśmy taką definicję przyjęli za Johnem Rawlsem – w oryginale jest na ekranie – i zgodnie z tą definicją dalej procedowaliśmy.

Jakie były wyniki analizy statystycznej 1366 ustaw? Po raz pierwszy taka analiza jest w Polsce robiona. Nie było wcześniej prac, które by tak kompleksowo analizowały tyle ustaw w całym okresie transformacji. Proszę państwa, według naszej metodologii 32% ustaw uchwalonych w tym okresie, czyli 1/3 realizowała interes grupowy, a 2/3 interes publiczny. 42% ustaw zawężało wolność gospodarczą, ograniczało wolność gospodarczą, a 58% ustaw rozszerzało wolność gospodarczą. Najgorzej wyszło w kwestii wydatków w finansach publicznych – 67% ustaw tworzyło koszty dla finansów publicznych, a 33% czyli 1/3 tworzyło oszczędności dla finansów publicznych i dlatego właśnie Polska jest krajem, w którym w minionych 20 latach nigdy, w żadnym roku nie było nadwyżki w finansach publicznych, zawsze był deficyt. Za to nie odpowiada nieudolny minister finansów, za to odpowiada działalność legislacyjna rządu i parlamentu, która w dużym stopniu generowała znaczące wydatki dla finansów publicznych. Oczywiście, to się wiąże z realizacją celów grup interesów, bo przecież to wszystko jest powiązane.

Na sztuki licząc to się ma następująco. Może nie będę już tego omawiał, w raporcie jest ten wykres. Poprzednio było procentowo, a teraz ile jest na sztuki ustaw poszczególnego rodzaju, jak to wygląda na wykresie w poszczególnych kadencjach Sejmu. Najpierw wykres przedstawiający interes grupowy a interes publiczny. Im bardziej na plus tym bardziej realizujemy interes grupowy, a im bardziej na minus tym bardziej interes publiczny. Warto zwrócić uwagę, że ustawy, które były skoncentrowane na interesie publicznym to przede wszystkim początek transformacji. Te ustawy uchwalane w czasie X kadencji Sejmu w znakomitej większości to były ustawy realizujące interes publiczny. Potem można zaobserwować, że są okresy na tym wykresie, które pokazują zbliżanie się do wyborów i w tych okresach kiedy zbliżają się wybory parlamentarne często znacząco rośnie wskaźnik, który pokazuje, że interes grupowy przeważa nad interesem publicznym. Ten wykres to bardzo dobrze pokazuje. Podobnie wyglądają wykresy, które wskazują na to, czy dane prawo zawęża czy rozszerza wolność gospodarczą. Znowu na początku transformacji mieliśmy dominację ustaw, które rozszerzają wolność gospodarczą, a potem już było zmiennie, ale przeciętnie było coraz gorzej. Ostatnia kadencja Sejmu – znowu mieliśmy przez pewien czas przewagę ustaw, które średnio nieco bardziej rozszerzały wolność gospodarczą niż ją zawężały. I wydatki lub oszczędności – im bardziej na plus, tym większe wydatki zawarte w ustawach, im bardziej na minus, tym większe oszczędności. Podobny schemat, ustawy generowały olbrzymie oszczędności budżetowe na początku transformacji, a potem już dominowały okresy, w których więcej ustaw zwiększała wydatki publiczne niż je zmniejszała.

Spojrzeliliśmy na poszczególne ustawy i staraliśmy się zaznaczyć, czyje interesy grupowe te ustawy realizują, na sztuki licząc – na sztuki ustawy i na sztuki przepisy w tych ustawach. Ten wykres pokazuje odsetek ustaw wśród wszystkich analizowanych przez nas, które realizują interes danej grupy. Okazało się, że najwięcej ustaw realizuje interesy pracowników sektora publicznego – 8% ze wszystkich analizowanych ustaw, czyli 8% z 1366. Drugą najbardziej wpływową grupą byli rolnicy – 4% ustaw realizuje ich interesy grupowe. Potem przedsiębiorstwa sektora publicznego, zawody regulowane, związki zawodowe, przedsiębiorstwa sektora prywatnego i na końcu 1% ustaw realizuje interesy grupowe emerytów. Czyli najsilniejszą grupą nacisku w Polsce są pracownicy sektora publicznego. Jak się tę grupę bardziej zanalizuje i spojrzy w głąb, to można zdefiniować, kto stoi za tymi 8% i tutaj widać, że połowa to jest administracja publiczna. Wszystkie nasze metody analizy pokazały, że administracji publiczna jest najsilniejszą grupą nacisku w Polsce, niesamowicie skuteczna. I analiza statystyczna, i analiza poszczególnych „caseów” i na podstawie wywiadów można ten wniosek również wyprowadzić. Potem łącznie najsilniejsi są nauczyciele akademicki i nauczyciele w ogóle, czyli sektor edukacji i szkolnictwa wyższego – to jest 24% tej grupy, też są bardzo silni. Potem lekarze, a potem górnicy i pielęgniarzy. Administracja publiczna jest 6-krotnie silniejsza od górników, jeśli chodzi o obronę swoich interesów czy realizację tych interesów przez uchwalanie prawa.

Jak się te interesy realizują? Spojrzeliśmy na to, jak poszczególne grupy, którymi metodami realizują swoje interesy. Mamy tutaj różne strategie, np. emeryci – ich interesy są realizowane w całości, w 100% przez zwiększenie wydatków publicznych, czyli te ustawy, które realizowały interesy emerytów w całości były to ustawy, które nie ograniczają żadnych praw, tylko w całości są skoncentrowane na zwiększaniu wydatków. Stąd ta żółta kropka jest na tej osi, gdzie jest 0% realizacji interesów przez zawężanie wolności, a 100% poprzez finanse publiczne. Inne grupy mają te strategie można powiedzieć mieszane. Największa grupa, ta największa kropka to pracownicy sektora publicznego. Oni w wysokim stopniu zarówno realizują swoje interesy przez zawężanie wolności gospodarczej, jak i przez zwiększanie wydatków publicznych. Natomiast np. grupa samorządów zawodowych, to jest tak kropka fioletowa na dole, zdecydowanie częściej realizuje swoje interesy poprzez zawężanie wolności gospodarczej, a w mniejszym stopniu poprzez uchwalanie takiego prawa, które zwiększa wydatki na rzecz tej grupy zawodowej.

Jak w poszczególnych kadencjach Sejmu wyglądała dynamika wpływu poszczególnych grup interesu? Kadencja X i kadencja I to były kadencje pod tym względem słabe,

widocznie grupy interesu dopiero rozpoznawały teren. Natomiast w II kadencja Sejmu pod tym względem była eksplozja. Widać, że szczególnie administracja publiczna zaczęła odyskiwać być może utracony po początkowych reformach teren i potężny wpływ miała na stanowione prawo, które realizowało interesy właśnie administracji publicznej. Czyli kadencja II Sejmu pod tym względem była z naszego punktu widzenia najgorsza.

W raporcie również jest, bo media to lubią, ranking premierów i ministrów finansów. Uznaliśmy, że rola premiera i ministra finansów jest bardzo ważna dla jakości uchwalanego prawa, w związku z tym sprawdziliśmy, według dat urzędowania premierów i dat uchwalonych ustaw, czy w tym czasie uchwalano ustawy, które były zgodne z interesem publicznym czy zgodne z interesem grupowym. Premier Donald Tusk prowadzi w obu statystykach – najdłużej rządził, za jego czasów uchwalono najwięcej ustaw, które realizowały interes publiczny – 237 i najwięcej ustaw, które realizowały interes grupowy, czyli 67. Potem Jerzy Buzek, Leszek Miller czy Włodzimierz Cimoszewicz. Procentowo i to jest ta druga skala po prawej stronie, za czasów którego premiera uchwalono najwięcej procentowo ustaw realizujących interes publiczny. Liderem jest Tadeusz Mazowiecki, potem Jan Krzysztof Bielecki, gdzie prawie w całości ustawy wówczas uchwalone to były ustawy realizujące interes publiczny. Najgorzej wypadają w tej analizie Kazimierz Marcinkiewicz i Jarosław Kaczyński, gdzie procentowo uchwalono więcej ustaw realizujących interes grupowy niż interes publiczny. To czyni badanie bardzo wiarygodnym, bo ja jestem postrzegany jako krytyk rządu PO, a w tym badaniu tak nie wyszło. To dodatkowo uwiarygodnia wyniki badań, bo należałoby oczekiwać, że Tusk wyjdzie na samym końcu. Nie, to tak nie jest, jesteśmy rzetelnymi badaczami.

Spojrzelismy też kto inicjuje ustawy, które są najbardziej w interesie grup nacisku i tutaj – ku naszemu pewnemu zaskoczeniu – procentowo najgorzej wypadł prezydent czy prezydenci. Natomiast to jest troszkę mylne, bo z inicjatywy Prezydenta w tym okresie w ogóle 10 ustaw się tylko pojawiło, czyli z tych 10 cztery realizowały interes grupowy. W związku z tym trudno to uznać za mocno statystyczne. Natomiast, to też nie jest statystycznie istotne, ale interes grupowy realizuje nieco więcej ustaw uchwalanych w trybie pilnym niż w trybie zwykłym. Jak ustawa idzie trybem pilnym, to trzeba trochę uważniej patrzeć, bo ona jest potencjalnie bardziej szkodliwa dla interesu publicznego. Najbardziej sprzyja interesowi publicznemu ustawa, która jest zainicjowana przez Senat. Tak wyszło w naszym badaniu.

Kiedy się uchwała złe prawo? To jest dosyć ciekawe, bo to dla mediów, dla monitorowania procesu legislacyjnego jest ważne. Otóż, ten wykres pokazuje w trzech grupach ustaw, które analizowaliśmy, czyli: interes grupowy czy publiczny, zawężające wolność gospodarczą czy rozszerzające, tworzące koszty czy tworzące oszczędności. Zobaczyliśmy procentowo w danym miesiącu, gdzie jest najwyższy i najniższy odsetek złych ustaw. Okazuje się, że czerwiec jest bardzo złym miesiącem. W czerwcu ponad połowa uchwalanych ustaw, która dotyczy finansów publicznych to są ustawy, które znacząco zwiększają koszt dla finansów publicznych. Nie postuluję, żeby nie uchwalać prawa w czerwcu, bo wtedy ten efekt prawdopodobnie na maj się przeniesie. Natomiast z jakiś powodów, pewno państwo to wiedzą lepiej, jako uczestnicy tego procesu, w czerwcu uchwała się najwięcej złego prawa. Najlepszy jest październik. Nie wiem, czy to po wakacjach się przyjeżdża wypoczętym w październiku, czy są inne powody, ale zalecałbym w takim razie mniej ustaw uchwalać w czerwcu, więcej w październiku. Wtedy być może z tych powodów, które tam są ukryte, a których do końca nie rozumiemy, nie potrafimy ich zdefiniować, może prawo będzie troszkę lepsze. Zły czerwiec, dobry październik.

Proszę państwa, myśmy po raz pierwszy w historii Polski statystycznie udowodnili, że istnieje „kielbasa wyborcza”. Ona jest. Pokazaliśmy, że w latach wyborczych jest procentowo więcej ustaw realizujących interesy grupowe i generujących koszty dla finansów publicznych niż w pozostałych latach. Pierwszy w historii Polski statystyczny dowód, że „kielbasa wyborcza” po prostu istnieje. Potem jest jeszcze drugi dowód ekonometryczny, też o nim powiem. Czyli na dwa różne sposoby udowodniliśmy, że jest „kielbasa wyborcza” w Polsce.

Teraz przechodzę do analizy modelowej, ekonometrycznej. Nie będę jej omawiał, bo tam jest trochę wzorów i statystyki, więc bym państwa zanudził. Natomiast powiem o głównych wnioskach, które z tej analizy wynikają, z tych modeli logitowych, które oszacowaliśmy. Po pierwsze pokazaliśmy, że im wyższy wzrost gospodarczy w roku poprzedzającym uchwalenie ustawy, tym większe prawdopodobieństwo realizacji interesu grupowego później. Pokazaliśmy, że ta sama zależność była widoczna dla grupy ustaw tworzących wydatki dla finansów publicznych i dla ograniczających wolność gospodarczą. Czyli im wyższy wzrost gospodarczy, tym rok później powstaje gorsze prawo. Pokazaliśmy też, że im niższy deficyt budżetowy w danym roku, tym większe prawdopodobieństwo uchwalenia prawa niezgodnego z interesem publicznym i rozdawania przywilejów ograniczających wolność gospodarczą. Czyli wysoki wzrost gospodarczy i niski deficyt budżetowy powoduje, że uchwalamy złe prawo. Czyli zamiast inwestować w przyszłość w dobrych okresach silnej koniunktury, kiedy finanse publiczne mają się lepiej i przeprowadzać reformy, my od razu konsumujemy owoce wzrostu. Myśmy to statystycznie pokazali, że takie zjawisko w Polsce występuje. Pokazaliśmy też, że im bliżej wyborów, tym bardziej polski rząd i parlament jest skłonny uchwalać prawo realizujące interesy grupowe, wydawać publiczne pieniądze i rozdawać przywileje ograniczające wolność gospodarczą. Czyli to jest drugi, ekonometryczny dowód na istnienie „kiełbasy wyborczej”. Na dwa różne sposoby mają państwo przykład, że im bliżej wyborów, tym bardziej trzeba uważać na to, co się uchwała, bo jest to złe prawo, gorsze niż to, które jest uchwalane, kiedy do wyborów jeszcze jest dość daleko.

Pokazaliśmy też, że silna pozycja ministra finansów w rządzie zmniejsza prawdopodobieństwo uchwalania ustaw realizujących interes grupowy. Jako silną pozycję ministra finansów przyjęliśmy dużą liczbę dni, kiedy minister pełnił swoją funkcję. Jak 20 dni jest ministrem, czy 30 to jego pozycja jest słaba w rządzie. Jak jest 1000 dni jak Jacek Rostowski, czy jak Leszek Balcerowicz, czy Grzegorz Kołodko 800-900 dni, to znaczy, że ma silną pozycję w rządzie, długo się utrzymał. Okazało się, że silna pozycja ministra finansów w rządzie sprzyjała, uwzględniając wszystkie inne czynniki, uchwalaniu lepszemu prawu, zgodnego bardziej z interesem publicznym niż z interesem grupowym. To są wnioski z pierwszej metody, czyli z analizy 1366 ustaw.

Druga metoda to jest pogłębiona analiza wybranych ustaw. Przeanalizowaliśmy więcej ustaw, ale w końcu zdecydowaliśmy się na publikację analizy 7 ustaw. Nie będę tego omawiał, bo nie ma czasu. One są omówione w raporcie. Pokazujemy, jak przebiegał proces uchwalania prawa. Przesłuchaliśmy tam, gdzie to było możliwe, bo to dopiero od 2004 r. jest możliwe, przejrzyliśmy stenogramy. Pokazaliśmy, w którym momencie pojawiły się grupy nacisku i w jaki sposób ingerowały w tworzone prawo i pokazaliśmy, jak były skuteczne na przykładzie tych ustaw. Odsyłam państwo do raportu, ja tylko przedstawię zbiorcze wyniki z analizy tych 7 ustaw; więcej było „caseów”, ale tych 7 zostało opublikowanych w raporcie.

Wnioski są następujące: grupy interesów miały bardzo silny wpływ na realizowane ustawy i to jest opisane w raporcie. Lobbying miał charakter aktywny, działania inicjowane, żeby coś uzyskać były częstsze niż działania pasywne-blokujące. Czyli to nie jest tak, że osoby, które pilnują swoich interesów w legislacji patrzą czy coś złego się nie dzieje i blokują, tylko one aktywnie działają, żeby coś uzyskać i to dominowało. Były oba działania, ale aktywne dominowały. Kluczowe zmiany w ustawach były często inspirowane przez grupy interesów w fazie przedparlamentarnej, która jest mniej przejrzysta. Ewidentnie w naszej analizie wyszło, że faza przedparlamentarna, zanim projekt ustawy trafi do Sejmu, jest dużo mniej przejrzysta niż w Sejmie, a w Sejmie jest bardziej przejrzysta niż w Senacie, chociaż Senat inicjuje jakościowo lepsze prawo, tak nam wyszło, niż Sejm. Natomiast jest zdecydowanie mniej przejrzysta, ale najwięcej zła się dzieje w fazie przedparlamentarnej. Na etapie parlamentarnym zmiany zgodne z interesem grup nacisku były dokonywane na posiedzeniach podkomisji, które do 2004 r. nie były dokumentowane, a obecnie stenogramy i nagrania są dostępne tylko w archiwum sejmowym, co jest bardzo uciążliwe. Proponujemy w rekomendacjach na końcu, żeby te dokumenty były dostępne w Internecie dla każdego zainteresowanego, żeby to było transparentne.



Zwracamy uwagę w analizie również na to, co jest bardzo alarmujące. To też prowadziło to jednego z końcowych wniosków w raporcie, że część lobbowanych zmian była kwestionowana jako sprzeczna z prawem przez Biuro Analiz Sejmowych albo przez niezależnych ekspertów, co było potem potwierdzone wyrokami Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zresztą z wykonaniem tych wyroków też różnie bywa, to państwo dobrze wiedzą. Jak widać, parlament nie jest wystarczająco dobrym filtrem dla bezprawia wobec silnych grup interesów, bo ustawy sprzeczne z konstytucją nie powinny z systemu wychodzić, a ich wyszło bardzo dużo. Również w naszych analizach „caseów” było to bardzo mocno widoczne.

Trzecia część raportu to są wywiady z osobami lub opinie osób, które tutaj są pokazane i na początku je przedstawiałem. Ja nie jestem w stanie ich omówić, one są bardzo ciekawe, zachęcam do przeczytania. To są bardzo ciekawe wywiady, niektóre bardzo mocne. Ja o tych mocnych wnioskach powiem, natomiast przedstawię tylko te, które uznaję za główne tezy poszczególnych wywiadów. Rozpocząłem od pana przewodniczącego Ryszarda Kalisza, jako szefa Komisji, która pośrednio za ten temat jest odpowiedzialna, która powinna inicjować dobre zmiany w procesie stanowienia prawa. Zwracam uwagę, że w tym wywiadzie jest, za co bardzo dziękuję panu posłowi Kaliszowi, bardzo silny argument, że myśmy popełnili grzech pierworodny w Polsce. Otwartym tekstem pan przewodniczący mówi o tym, jak uchwalano konstytucję w Polsce i w 1997 r. doszło do potężnej walki dwóch grup nacisku. Jakich? Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, które nie dbały o interes publiczny, tylko o to, kto będzie decydował o powszechnej wykładni prawa w Polsce, ponieważ nie mogły się dogadać. Tam jest opisane całodniowe posiedzenie Komisji Konstytucyjnej. W końcu poseł zgłosił poprawkę, żeby coś tam wyciąć i zostało tak, że tej wykładni nie mamy i mamy chaos prawny. Czyli walka grup interesów na najwyższym szczeblu władzy publicznej w Polsce (Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy) doprowadziła do tego, że mamy taki chaos prawny. Grzech pierworodny został poczyniony w 1997 r. i pan przewodniczący to dokładnie opisuje, plus wiele innych mechanizmów, ale ja zwracam uwagę na ten grzech pierworodny, o którym jakby można powiedzieć, że jest jedną z ważnych przyczyn tego, co dzisiaj mamy.

Premier Marcinkiewicz w swoim wywiadzie pokazał okres, w którym lobbyści mieli bardzo ciężki czas, dlatego że to było po „Rywinie” i społeczeństwo nie chciało więcej takich kontaktów. Zostały te kontakty ucięte bardzo mocno. Pan premier mi opowiadał w swoim wywiadzie, że konsultacje społeczne projektów ustaw były przeprowadzone wcześniej, tzn. był stworzony gabinet cieni, były grupy problemowe i były bardzo szerokie konsultacje przed objęciem władzy. Premier Marcinkiewicz stwierdził, że to było bardzo dobre podejście, ponieważ można było to skonsultować wcześniej w trybie nieformalnym, stworzyć dobre projekty ustaw, a potem już lobbyści mieli dużo trudniej. Natomiast padają tu bardzo mocne tezy, tzn. premier Marcinkiewicz sugeruje, że – państwu się to nie spodoba – parlament w Polsce powinien móc tylko przyjmować lub odrzucać ustawy i nie powinien móc wprowadzać żadnych zmian, ponieważ – jego zdaniem – te zmiany często pogarszają jakość prawa. Czyli postuluje wprowadzenie gabinetu cieni zanim ktoś obejmie władzę, żeby się do tego przygotował i wzmocnienie roli rządu wobec Sejmu w procesie tworzenia prawa w sposób ekstremalny.

Profesor Jerzy Hausner w swym wywiadzie pokazuje jak silna jest administracja rządowa w procesie tworzenia prawa, jak skutecznie może wpływać na tworzone prawo, w zasadzie może praktycznie wszystko, więc to chciałem podkreślić jako główną tezę wywiadu. Pokazuje także, że bardzo wiele reform rozpada się nie w drodze lobbingu, bo tam też się dzieje, ale na przykładzie planu Hausnera w drodze walki politycznej. On twierdzi, że plan Hausnera poległ nie dlatego, że był lobbying, ale dlatego, że była walka polityczna pomiędzy partiami politycznymi, które wtedy rządziły.

Bardzo ciekawy wywiad miałem z panią prezes UOKiK, gdzie zobaczyłem bardzo pozytywny przykład. To jest jeden z niewielu takich urzędów w Polsce, bo większość jest wertykalna w filozofii: Ministerstwo Gospodarki zajmują się gospodarką, Sprawiedliwości swoją działką, Pracy swoją działką, Szkolnictwa Wyższego swoją działką i niewiele ich poza tym interesuje. Natomiast urząd pani prezes jest horyzontalny. On współpracuje

ze wszystkimi i to jest bardzo duża zaleta, bo dzięki temu dużo więcej widać i dużo więcej można uzyskać. Co więcej, oni prowadzą na bieżąco bardzo dokładne analizy rynku, więc mają zawsze bardzo mocne argumenty merytoryczne do tego, żeby uzasadniać swoje tezy. W odróżnieniu od tego, co się dzieje z ocenami skutków regulacji (OSR) w ustawach, które są bardzo niskiej jakości. Prof. Hausner wręcz mówi, że ocena skutków regulacji potęguje proces uchwalania złego prawa, a nie przeciwdziała temu, dlatego, że one pisane są na sam koniec, częściej na siłę uzasadniając to, co politycy chcą uzyskać dla celów politycznych, a nie są one prawdziwą oceną skutków regulacji. Są często bardzo wadliwe. Liczne przykłady są też w tym raporcie.

Polecam państwu wywiad z panem Krzysztofem Brzózka, autoryzowany wywiad szefa Państwowej Agencji Rozwiązywania problemów Alkoholowych, którego motto jest: „W końcu Agencja pokona lobbystów, to moja osobista misja”. Tam padają bardzo mocne słowa, bardzo mocne przykłady, łącznie z tym, że lobbysci czy grupy interesów mają swoich ludzi w ministerstwach, którzy pilnują momentu, w którym pojawi się pierwszy sygnał, że przepis może być niedobry dla branży spirytusowej, dla branży alkoholowej mówiąc szerzej i bywa to bardzo skuteczne. Jako przykład niech służy fakt, że projekt ustawy, która zaostrza przepisy sprzedaży alkoholu od 6 lat nie może wyjść z rządu do Sejmu, jest tak skutecznie blokowana – 6 lat. Ja się nie odnoszę merytorycznie do tego, ja się nie znam na tym problemie, stwierdzam tylko fakt, że problemy alkoholowe w Polsce kosztują nas rocznie 2% PKB i że szereg rozwiązań jest potrzebnych. Natomiast 6 lat nie można tej ustawy wprowadzić do Sejmu, tak skutecznie jest blokowana. Z drugiej strony, mieliśmy oczywiście przedstawiciela branży alkoholowej, pana Andrzeja Szumowskiego, wiceprezesa zarządu Wyborowa SA oraz prezesa Stowarzyszenia Polska Wódka. Jazacytuję co powiedział, bo to jest bardzo ciekawy cytat. On mówi o ustawie, która zwiększyła możliwości branży piwnej, więc o swoich konkurentach. Był bardzo niezadowolony, więc dlatego może otwarcie mówił. Cytuję: „Lobbing był zarówno prowadzony przez profesjonalnych lobbystów, jak i bezpośrednio przez przedstawicieli branży piwnej. Jestem pod dużym wrażeniem skuteczności prowadzonej w tym przypadku kampanii. Nie polegała jedynie na podszywaniu materiałów dziennikarzom i parlamentarzystom. Uwzględniała także tworzenie klimatu wokół grup opiniotwórczych oraz decydentów. Ponadto zneutralizowanie działań PARPA w procesie uchwalenia tej ustawy, tradycyjnie negatywnie odnoszącej się do tego typu zmian, stanowi niebagatelne osiągnięcie”.

Warto przeczytać te wywiady, one są obok siebie. Dlatego, że np. pan dyrektor Krzysztof Brzózka pokazuje, jakie są działania różnych grup nacisku. Na przykład podaje się działanie edukacyjne. Mówimy, że teraz edukujemy społeczeństwo o szkodliwości pewnego zjawiska, a okazuje się, że edukacja jest niepotrzebna, że te pieniądze, które się wydaje idą jak para w gwizdek, po to żeby stworzyć pozorne wrażenie, że coś się dzieje. Te mechanizmy są w raporcie, ja nie będę ich przedstawiał. Są dokładnie opisane pewne techniki lobbingu, które okazują się być bardzo skuteczne, a nam się wydaje, że edukujemy społeczeństwo, a to się robi w obszarach, w których nie trzeba edukować, w których ludzie po prostu wiedzą, że jak się pije to nie wolno wsiąść za kółko. Edukacja ludzi, tłumaczenie im, że np. po pijaku się nie jeździ nie ma żadnego sensu, a tam idą potężne pieniądze. Dokładnie opisane są te mechanizmy w wywiadzie z panem Brzózka. Bardzo polecam, bardzo ciekawy wywiad.

Pani Grażyna Kopińska, szef programu „Przeciw Korupcji” pokazała, że obywatele nie mają prawie żadnego wpływu na stanowione prawo. Fundacja im. Stefana Batorego monitorowała stanowione prawo, uczestniczyła w tym formalnie, próbowała opiniować. Okazało się, że nie można prześledzić, kiedy jakie uwagi są zgłaszane, czy są uwzględnione, czy nie są. Nie ma planu prac nad poszczególnymi ustawami. Kiedyś nawet był plan legislacji Rady Ministrów, ale ponieważ okazało się, że on nie ma żadnego znaczenia, to w końcu z niego zrezygnowano. To jest taki ciągły plan, że będziemy kiedyś nad czymś tam pracować. Czyli się cofnęliśmy, „stłukliśmy termometr” – nawet nie wiadomo kiedy jaka ustawa będzie przez Radę Ministrów procedowana. Organizacje pozarządowe (NGO) i obywatele w świetle tego wywiadu nie mają prawie żadnego skutecznego wpływu na stanowione prawo w Polsce. Tak nie może być. NGO stały się ważnym uczestnikiem życia społecznego w Polsce i powinny mieć taką możliwość.

Przeprowadziliśmy dwa wywiady z przedstawicielami izby gospodarczych, czyli wywiad z panem Mieczysławem Bąkiem i z panią Agnieszką Durlik-Khouri z Krajowej Izby Gospodarczej. Za chwilę pokażę też wywiad z panią dyrektorem zespołu prawnego PKPP Lewiatan. Przedsiębiorcy mówią w sposób bardzo podobny, tzn. prawo w Polsce jest tworzone w sposób bardzo nietransparentny i ta nietransparentność przepisów jest szczególnie mocna na etapie przedsejmowym, co sprzyja działaniom grup interesów. Co więcej, w wywiadzie z przedstawicielami KIG bardzo mocno wyszedł też fakt, że Polska jest Polską silosową i że złe prawo powstaje też dlatego, że ministerstwa bronią bardzo ostro swojego obszaru działania. Na przykład ponieważ ustawa, która rozszerzała wolność gospodarczą była prowadzona przez Ministerstwo Gospodarki, to Ministerstwo Sprawiedliwości swego czasu się obraziło: „przecież to jest w naszym obszarze, więc czego w tym robicie, skoro prawo to do nas należy i nie powinniście nam tutaj przeszkadzać, to jest nasz silos”. Stąd mamy bardzo mało transparentny proces stanowienia prawa, mamy Polskę silosowo-resortową i – co więcej – tutaj to bardzo mocno wyszło, mamy patologiczną ocenę skutków regulacji. Oba wywiady to pokazują, że oceny skutków regulacji są dramatycznie niskiej jakości. Polecam te wywiady. To są dwa wywiady, gdzie jest bardzo silny głos przedsiębiorców o tym, jak widzą proces uchwalania prawa. Wręcz pani Grażyna Urbańska mówi, że Lewiatan miał dość nieudolności administracji i wzięli sprawę w swoje ręce. O ile kiedyś zgłaszali bardzo ogólne wnioski ministerstwu, że coś trzeba zmienić, to teraz jak zgłaszają wnioski to są to kawałki napisanych ustaw, bo nie wierzą, że administracja poradzi sobie z dobrym przełożeniem ważnych koncepcji na język ustawowy. Te wywiady też pokazują, że reforma, która polegała na koncentracji tworzenia ustaw w Rządowym Centrum Legislacji się nie powiodła, dlatego że RCL stał się kolejnym silosem i bardzo często jest tak, że ustawy które tam wpływają są potem dopieszczane pod względem legislacyjnym, ale gubi się po drodze sens biznesowy czy sens merytoryczny danej ustawy.

Mieliśmy jeszcze trzy opinie branżowe. To jest opinia prof. Jajszczyka o tym, jak funkcjonuje obszar szkolnictwa wyższego w Polsce. Wskazuje on na dwie bardzo silne grupy interesów, to jest na nauczycieli akademickich i studentów, których siła jest na tyle duża, że bardzo ciężko przepisy zmienić na lepsze, chociaż parę ciepłych słów pod adresem tych ostatnich zmian padły. Ja od siebie mogę tylko dodać, że bardzo często, i w tych wywiadach to też wychodzi, ustawy niby zmieniają coś na lepsze, ale potem ich wdrożenie nas cofa. Przykład – Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych w Polsce, który miał zmienić metody oceny uczelni, żeby przestały kształcić bezrobotnych. Jak się spojrzy na skład komitetu, to nie ma tam ani jednego przedstawiciela biznesu. Znowu sami naukowcy. Można przewidzieć, że zostanie po staremu.

Profesor Marek Góra porusza w swojej opinii sprawę bardzo głośną, bo teraz mówimy bardzo dużo o reformie emerytalnej czy o zmianach w systemie emerytalnym. Trudno reformą nazwać to, co się stało w zeszłym roku. Pokazał on wiele aspektów, dlaczego się nie udało, ale jeden warto tutaj podnieść. To jest edukacja. Po prostu ludzie w Polsce nie rozumieją, dlaczego coś jest ważne i przy braku zrozumienia bardzo łatwo jest grupom nacisku funkcjonować i robić ludziom wodę z mózgu i przepychać szkodliwe dla nich samych przepisy.

Marcin Gomola, założyciel Stowarzyszenia Fair Play, który od lat walczy o otwarcie zawodów prawniczych, pokazuje w swojej opinii, dlaczego dekorporacjonizacja rynków w Polsce jest bardzo potrzebna i jak wysokie są koszty tego, że pewne zawody są zamknięte. Tutaj szczęśliwie dużo dobrego się dzieje, pan minister Gowin uruchomił proces, który miejmy nadzieję – obniży te koszty, o których w tej opinii jest mowa.

Na koniec anonimowe trzy wypowiedzi. Ja je może podsumuję. Zachęcam do przeczytania wywiadu z firmą lobbingsową. On jest anonimowy, ale autoryzowany. Tam jest dużo konkretnych: nazwiska, nazwy firm. Z wypiekami się to czyta, jak dobry kryminał. Natomiast co do mechanizmów, które tam są pokazane, to bardzo ważne, żeby część z nich zniwelować w polskim życiu publicznym. Po pierwsze, jest bardzo ważna teza, że lobbysta jest „czarnym ludem”. Jest taka historia nawet, że na posiedzeniu komisji podchodzi sekretarz komisji do przewodniczącego i mówi: „a wie pan, panie przewodniczący, na sali jest lobbysta”. Czy w innej sali strażnik przeganiał pana z czerwoną plaketką:

„pan tu nie powinien być w ogóle, proszę stąd iść”. Natomiast w tym wywiadzie bardzo mocno wychodzi, że lobbing w lwiej części dokonuje się poprzez tzw. ekspertów, którzy nie mają plakietek, a są wszędzie, mają łatwy dostęp i nie rejestrują się i – co więcej – nie ujawniają konfliktu interesów. Warto też na to spojrzeć. Nie chodzi o to, żeby to wszystko było bardzo mocno regulowane, ale żeby dostrzec, że gro lobbingu dokonuje się nie poprzez same firmy lobbingowe, tylko przez tzw. ekspertów, którzy de facto działają jak lobbyści. W Sejmie – brutalna prawda, to jest ocena firmy lobbingowej – wielu posłów to lobbyści swojej branży. W raporcie mają państwo nazwiska i wskazanie branż, których interesów ci posłowie pilnują. Nie dotyczy to posłów obecnej kadencji, tylko minionej kadencji Sejmu, ale są niektóre osoby znane w życiu publicznym, więc pewno wzbudzi to dyskusję. Niektóre osoby trafiają do Sejmu i do Senatu po to, żeby bronić interesów danej branży, np. branży bankowej albo branży transportowej, i to jest ich misja. Albo właściciel sieci pewnych sklepów idzie po to, żeby dopilnować ustawy, która wzmacnia możliwość rozwoju jego sieci. Jak te symboliczne zestawy głośnomówiące w samochodach, które były takim pierwszym głośnym przykładem działania na swoją własną rzecz. To musi się zakończyć. Trzeba doprowadzić do tego, żeby tak po prostu nie było. W szczególności osoby, o których wiadomo, że są w konflikcie interesów nie powinny brać udziału w procedowaniu ustawy, które wprost w ten konflikt wchodzi.

Proszę państwa, olbrzymią rolę w procesie uchwalania prawa odbywają media. To wyszło wszędzie, w każdym wywiadzie. Media są kluczowo ważnym narzędziem lobbingu. Jeśli się zainteresuje media daną sprawą, to można mieć wpływ na proces uchwalania prawa. Jeżeli media coś napiętnują, to można uruchomić pewien proces, który coś tam zablokuje, tak że media są kluczowe i są ważnym graczem w tym procesie. To w raporcie jest bardzo mocno opisane.

Jakie wnioski, rekomendacje wynikają z tych trzech metod, których wyniki są spójne? Ja je tylko wymienię, nie będę ich dokładnie omawiał, one są rozpisane w raporcie – dekalog zmian, które trzeba wprowadzić w Polsce, żeby uchylać dobre prawo. Po pierwsze, zwiększyć przejrzystość procesu stanowienia prawa, szczególnie na etapie przedsejmowym, ale też w Sejmie. Na przykład w Sejmie, jak trafi projekt do łaski marszałkowskiej, wszystko jedno czy to jest projekt obywatelski, rządowy czy poselski, to powinien być natychmiast na stronie internetowej zaprezentowany, natychmiast, tego samego dnia. Powinny być posiedzenia podkomisji w Internecie na żywo. To wszystko jest do zrobienia. Może już są niektóre, ale to powinno być standardem. Spotykamy się i mówimy, można to na żywo w Internecie obejrzeć.

Należy, i to jest bardzo proste, zastosować w praktyce obecne regulacje dotyczące tworzenia prawa na etapie przedsejmowym. Wiele osób, z którymi rozmawialiśmy w wywiadach – przedstawiciele biznesu, ale nie tylko, też prezes UOKiK – twierdzili, że regulacje są dobre, że my mamy w Polsce bardzo dobre regulacje Ministerstwa Gospodarki w obszarze OSR. Tylko nikt ich nie stosuje. Co więcej, one są przyjęte na dość niskim poziomie. Gdyby je przyjąć w formie ustawy, to miałyby wtedy odpowiednią moc i trzeba by je wtedy stosować odpowiednio. Po prostu mamy dobre prawo dotyczące tworzenia prawa w Polsce, stosujemy je. Tego się nie stosuje, bo politycy mają swoje interesy – „zróbcie mi taką ustawę, napiszcie mi OSR, który to uzasadnia”. Tam procedury nie są stosowane.

Proponujemy, żeby uruchomić potencjał obywatelskich legislatorów. W wielu krajach tak się dzieje. Są narzędzia internetowe, które pozwalają obywatelom, którzy są zainteresowani zgłosić, że coś źle działa i zaproponować poprawę. W Internecie bardzo prosto można to oprogramować. Raz na rok może się dokonać ocena skutków działania prawa w Polsce na zasadzie obywatelskiej ingerencji i taki przegląd legislacji raz do roku mógłby skutkować okresowym naprawieniem prawa, takim serwisowym przeglądem dorocznym prawa, który w Polsce powinien się odbywać. W Polsce prawie nie ma OSR *ex post*; prawo jest uchwalone, sobie działa, nikt nie pilnuje, czy ono szkodzi czy nie, czy osiągnęło to, co było w OSR napisane. Takie przeglądy *ex post* powinny być robione; proponujemy do tego zaprząć tysiące zainteresowanych obywateli, którzy chętnie się zaangażują w ten proces, czyli uruchomić obywatelskich legislatorów, a ci którzy będą

w tym bardzo dobrzy to można ich wtedy zakontraktować na potrzeby Sejmu czy rządu, żeby działali w sposób bardziej formalny.

Należy poważnie potraktować partnerów społecznych w procesie uchwalania prawa. Nie może być tak, że wielka ustawa, bardzo techniczna, np. w obszarze ochrony zdrowia trafia do opinii w piątek wieczorem, a termin na opinię poniedziałek do 12.00, a to jest bardzo często standard. Tak nie może być. To znaczy, że się niepoważnie traktuje partnerów społecznych. Trzeba ich traktować poważnie. To oznacza też – to nie do Sejmu, ale do rządu – postulat, żeby to zmienić, żeby znaleźć na to czas. Pamiętajmy jeszcze, że prawo uchwalane w pośpiechu jest troszkę gorsze niż prawo uchwalane wolniej. Nie śpieszmy się. Znajdźmy czas na to, żeby poważnie potraktować partnerów społecznych.

Proponujemy stworzenie kodeksu legislacyjnego. Nie będę go omawiał, bo wiele instytucji, np. CEC czy KIG proponowały kodeks legislacyjny. To jest dobry kierunek, my tylko dodajemy jedną rzecz to tego, żebyśmy wprowadzili praktyki stosowane np. w Szwecji, że prawo jest pisane dla ludzi. Jak ktoś weźmie ustawę, to rozumie, co tam jest napisane. Proponujemy, żeby wziąć grupę fokusową, zwykłych ludzi, dać im ustawę. Jak grupa fokusowa powie, że tego nie rozumie, to ustawa wraca i jest przepisana tak, aż normalny człowiek jest w stanie zrozumieć co jest napisane. Żeby też nie było odwołań co dwa przepisy do innej ustawy, żeby było pisane w miarę jednolitym tekstem, żeby to nie było tylko dla prawników, ale dla normalnych ludzi. To jest jeden z elementów naszego kodeksu legislacyjnego, który proponujemy, żeby wdrożyć.

Mamy propozycję, ponieważ skoncentrowanie tworzenia prawa na etapie przedsejmowym w RCL się nie udało. Na ten temat chyba nawet habilitacja jedna powstała, jeden doktorat widziałem, czyli nie tylko nasze badanie, ale też inne pokazują, że to źle działa. Proponujemy, żeby stworzyć niezależne od rządu Centrum Legislacji, które będzie dbało o jakość prawa, które będzie miało budżet na to, żeby zlecić ekspertyzę na zewnątrz, które będzie dbało o to, że jeżeli prawo jest bez dobrej OSR to nie pójdzie dalej, czyli będzie mogło zablokować złe prawo. Nie będę tego rozwijał, dużo więcej jest rozwinięte w raporcie.

Ponieważ uchwalane jest często w Sejmie prawo, które jest sprzeczne z konstytucją, trzeba wzmocnić rolę konstytucji w procesie stanowienia prawa, w szczególności stworzyć mechanizm lub instytucję, która będzie dokonywała analizy zgodności z konstytucją *ex ante*. Jeżeli powie, że niezgodne, to tego prawa po prostu się nie wdroży, nie uchwalą.

Proponujemy uniemożliwić przypadkowe zmiany prawa w parlamencie, nie w aż tak ekstremalnej wersji jak pan premier Marcinkiewicz, czyli że Sejm tylko odrzuca lub akceptuje ustawy, które przedkłada rząd, ale tutaj się w pełni zgadzam z opinią pana przewodniczącego Kalisza, żeby stworzyć trzy rodzaje ustaw. Kodeksy, które Sejm może tylko przyjąć albo odrzucić. Ustawy systemowe czy organiczne, które są bardzo ważne, jak ustawa budżetowa czy ustawy podatkowe, do których zmiany może wprowadzić tylko bardzo duża liczba posłów, np. 50 posłów – jeden poseł nie może zgłosić poprawki. I nieco inne ustawy mniej ważne, które mogą sobie iść dotychczasowym trybem, być może tylko z tą zmianą, że poprawkę może zgłosić np. 15 posłów, a nie tak, żeby jeden przypadkowy, jak to często bywało, poseł, tak jak w przypadku poprawki do konstytucji, która była przyczyną tego grzechu pierworodnego, o którym mówiłem wcześniej.

Trzeba weryfikować konflikt interesów w parlamencie, czyli nie tylko każdy ekspert, który uczestniczy w obradach komisji, które dotyczą danej ustawy powinien składać deklarację konfliktu interesów, ale również parlamentarzyści, którzy mają konflikt interesów, powinni być wyłączani z procedowania nad daną ustawą, jeśli chodzi o obrady w komisjach czy w podkomisjach. Ten konflikt powinien być wyeliminowany.

Proszę państwa, to jest nasza diagnoza sytuacji. Po raz pierwszy taka kompleksowa, dwudziestoletnia diagnoza została zrobiona. Są rekomendacje. Pytanie, co dalej? Widziałem bardzo wiele raportów w Polsce, które przedstawiały diagnozę sytuacji i postulaty zmian i potem były dwie strategie działania. Ja je państwu dzisiaj przedstawię. Pierwsza jest następująca. To jest strategia schowania głowy w piasek i udawania, że się nic nie zmieniło. Strategia ludzi tchórzliwych, którzy nie mają odwagi zainicjować zmian. Pozycja bardzo niewygodna, bo eksponuje słabe części ciała. Nie polecam. Jest

druga strategia – sukcesu. To znaczy proponuję taką poważną refleksję nad wynikami tego raportu i wielu innych raportów. Przecież cząstkowe raporty powstały – raporty KIK, czy raporty Lewiatana, czy raporty Fundacji im. Stefana Batorego, czy różnych naukowców, czy program Ernst & Young „Sprawne Państwo”. One wszystkie pokazują to samo wycinkowo. My kompleksowo to potwierdziliśmy i statystycznie udowodniliśmy, więc ja proponuję, mam nadzieję, że w kadencji Sejmu znajdzie się bardzo wielu odważnych ludzi, którzy powiedzą sobie „dość uchwalania złego prawa w Polsce, to jest czas na poważne zmiany w Polsce”. Cytuję jeszcze raz pana przewodniczącego Komisji Ryszarda Kalisza: „Być może nadszedł czas na bardzo poważne zmiany w sposobie uchwalania prawa w Polsce”. W ocenie naszego zespołu badawczego ten czas z pewnością nadszedł. Dziękuję bardzo.

#### **Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Dziękuję panu profesorowi za tak interesujące przedstawienie raportu na temat roli grup interesów w procesie stanowienia prawa. Proszę państwa, teraz przechodzimy do punktu drugiego, czyli dyskusja nad тезami przedstawionego przez pana profesora raportu. Bardzo proszę, czy ktoś z państwa jest... Pani poseł Kempa.

#### **Poseł Beata Kempa (SP):**

Dziękuję, panie przewodniczący. Szanowny panie profesorze, nie ukrywam, że bardzo ciekawe to opracowanie. Ja jestem po takim doświadczeniu, które nazywa się komisją śledczą w sprawie afery hazardowej i muszę panu powiedzieć, że to co notowaliśmy na boku, oczywiście pośród rozlicznych obowiązków, ale tak na boku jeszcze z nieżyjącym panem ministrem Wassermannem to była lwia część tych postulatów, o których pan mówił. Oczywiście, to, co tam zauważyliśmy, to już była bardzo głęboka patologia. To już coś, co właściwie tu można by opisać w zupełnie oddzielnym rozdziale, co dotyczyło wpływu na proces stanowienia prawa w zupełnie nawet przedsejmowym, można by nawet powiedzieć przedrządowym etapie, bo tam akurat projekty wychodziły od rządu. Ale kilka takich uwag, jeśli pan profesor pozwoli. Może kiedyś się do czegoś panu przydadzą.

Cieszę się, że takie opracowania powstają, bardzo syntetyczne i dotyczące naszej głównie działalności, bo od tego miejsca całe dobro albo zło pochodzi – tu, gdzie siedzimy. Tutaj decyzje się dokonują. Otóż, rzeczywiście konia z rzędem temu, kto powie w jaki sposób, czy pokaże, czy napisze nawet w jakiej konkretnej ustawie, choćby to miał być kodeks legislacyjny, jak zastopować tych – mówię w cudzysłowie – „lobbystów”. Bo ja się tutaj zgadzam, że lobbysta tak naprawdę to nie powinno być określenie pejoratywne. To jest osoba, ktoś kto się rejestruje, zna się na pewnej dziedzinie bardzo dobrze, jest fachowcem, działa w obszarze ustawy o lobbingu w procesie stanowienia prawa, więc nie powinno nam się to kojarzyć źle. Natomiast patologie, które były do tego momentu wypaczyły sens znaczenia tego słowa i tak już chyba pozostanie. Trzeba by było może zmierzyć się z czymś takim, żeby zacząć używać zupełnie innej nazwy. Tak ja wypiera się nazwą „patologia”, lepsza jest nazwa „dysfunkcja”, to może coś takiego wymyślić, bo rzeczywiście również w tym zakresie można mieć dobry wpływ na prawo.

Panie profesorze, powiem o tym dość przykrym doświadczeniu. Już pomijam cały kontekst – sprawa jest jasna, oczywista – wpływ bardzo wąskiej grupy na znaczących polityków w procesie stanowienia prawa. To jest ta – powtarzam – „patologia”, która powinna zostać oceniona przez inne organy. Natomiast mnie zmartwiła jedna podstawowa sprawa w przypadku tej Komisji. Na samym początku staraliśmy się podejść właśnie tak kompleksowo, znaczy poza tym efektem ukarania itd. mnie interesował bardziej właśnie ten efekt, o którym pan myśli. Co takiego zrobić, czyli jakie osoby, jakie instytucje, które mamy na rynku zaangażować, żeby wykorzystać tę krótko mówiąc „patologię” i przekuć na coś dobrego w naszym polskim parlamencie, może właśnie na taki kodeks, my to nazwaliśmy ustawą – nową ustawą, która by mogła pomagać w prawidłowym procesie stanowienia prawa.

Otóż, co się stało? Poprosiliśmy o to – tu już nie idzie o nazwy, nie o to chodzi – kilka podmiotów, które są na rynku. Mówię tutaj o fundacjach i o innych stowarzyszeniach, które przez lata pisały dobre opracowania, bardzo dobre wnioski, tyle, że one zostawały

na półkach, a życie w Sejmie dalej toczyło się tak, jak się toczyło. Poprosiliśmy, żeby oni zostali ekspertami w tej Komisji po to, aby potem można było właśnie napisać chociażby taki bardzo dobry raport na bazie tych doświadczeń, może nawet ze swoim zdecydowanie szerszym spojrzeniem, bo przecież nad tym pracują od wielu lat. I co się stało, panie profesorze? Wszyscy odmówili. Powiedzieli tak: „będziemy takimi ekspertami gdzieś tam sobie z boku”. Nikt się nie pojawił, a tam było szereg tak ważnych elementów, które mogły być naprawdę podstawą do pięknego opracowania. Nikt się nie pojawił i dlatego ja, powiem szczerze, panie profesorze, bardzo sceptycznie zaczęłam patrzeć na to, czy te różnego rodzaju instytucje są same dla siebie czy one rzeczywiście chcą być skuteczne. Czy one mają taką ambicję, żeby wreszcie tę sprawę po dwudziestu latach transformacji dobrze załatwić.

Zgadzam się z jednym, że można napisać bardzo dobre prawo i położą to ludzie, że już nic dalej nie zrobimy. Pewnego szklanego sufitu nie przebijemy i tak ważne jest, kto się dostaje do tego parlamentu, kto stanowi to prawo, kto jest na tyle odporny, a kto nie. To jest jeszcze ten czynnik ludzki, na który chyba do końca wielkiego wpływu nie mamy. Może na to mieć wpływ system partyjny, partie mogą lepiej dobierać swoich kandydatów. Ale zgodzę się z jednym, że trzeba napisać bardzo dobrą nową ustawę o – tylko ona musi się inaczej nazywać – o lobbingu w procesie stanowienia prawa, bezwzględnie i tutaj być może znajdzie się rola dla tych wszystkich podmiotów, które wcześniej to bardzo dobrze opisywały i bardzo wiele się nad tymi procesami napracowały.

Bardzo ważną kwestią jest również, panie profesorze, proces stanowienia prawa jeśli idzie o rząd. Ja tego też doświadczałam, wiem gdzie są mechanizmy bardzo dobre, a gdzie są bardzo czułe i słabe punkty. Takim zwornikiem jest Komitet Stały Rady Ministrów. Niezwykle ważna i kluczowa rola jest tutaj szefa KSRM i zgodzę się z jednym. Pan to nazwał troszkę inaczej, już teraz nie wspomnę. Mówił pan o wzmocnieniu rządu w procesie stanowienia prawa, ale ja powiem o innej rzeczy. Tam jak w soczewce skupia się problem, gdy uzgadniane są międzyresortowo już wszystkie projekty i tam bardzo dużo umyka, bo już sam prezes Rady Ministrów (on już ma taką, że tak powiem „końcówkę”) realizuje swój plan polityczny: „zrobiliście to dobrze”. Jednak diabeł tkwi w szczegółach i właśnie te szczegóły załatwiają czasem ustawę. Nawet koalicjant potrafi tylnymi drzwiami, ale w świetle prawa wprowadzić takie elementy, których nikt nie wychyci, i jest tam bardzo dużo zagrożeń. Ja widziałabym na tym etapie taki twór. Niech to będzie się nazywało „komisja” czy „rada”, nie dbam o nazwę, ale właśnie takie ciało, które w sposób zupełnie obiektywny będzie działać. Nie wiem, czy to się da zrobić, pewnie tak. Musiałaby być stworzona z różnych osób, których waga głosów byłaby jednakowa.

Po pierwsze, jak najbardziej zgadzam się, rzetelna ocena skutków regulacji. Nie może być tak, że ktoś realizuje swój plan polityczny i chce go przepchnąć kolanem, że on tak naprawdę kosztuje 360 mln, a idzie do Sejmu, że da się to się to załatwić za 40 mln zł z budżetu państwa. Bo co wtedy mamy? To, o czym pan profesor był uprzejmy powiedzieć, że ustawa nie działa, bo nie da się jej zrealizować, bo nie ma na nią środków i sukces odtrąbiony – tyle, że to nadal nie działa i tworzy jeden wielki bałagan. Dlatego taka rada miałaby na celu, po pierwsze, sprawdzenie, czy rzetelnie to wszystko zostało policzone. Oni mogą sięgać do różnych ekspertów. Niech to będą eksperci o różnych poglądach, bo mają prawo do swoich poglądów, bo każdy w kraju ma prawo do swoich poglądów. Jednak przede wszystkim powinni spojrzeć na to zupełnie obiektywnie i podać, przynajmniej niech to jest napisane i wyartykułowane, niech ci ludzie się pod tym podpiszą i pokażą wszystkie możliwe zagrożenia. Nie bać się, tylko pokazać wszystkie możliwe zagrożenia. Tu jest jeszcze ten moment, kiedy można coś w tej ustawie poprawić, bo np. czegoś się nie wychwyciło. To jest kolejna rzecz, więc takie ciało bym naprawdę widziała. Jest tam coś takiego jak Rada Legislacyjna, ale ona ma bardzo słabe kompetencje i ta opinia jest zupełnie niewiążąca, aczkolwiek ona składa się z reguły z wielu bardzo mądrych ludzi. Takie wzmocnione ciało bym na tym etapie rzeczywiście widziała.

No i wreszcie to, co jest największym zagrożeniem, panie profesorze, w polskim parlamencie. To jest to – przepraszam, panowie politycy na chwilę mogą zatkać uszy – kiedy politycy z głupoty przysługują się różnego rodzaju grupom interesu nawet o tym dobrze nie wiedzą. Przykład jest bardzo piękny. Coś jest politycznie strasznie ważne dla

danej grupy społecznej, coś innego dla drugiej grupy i w polskim parlamencie mamy dwie oto takie kwestie, za które kiedyś, jak powiedziałam to publicznie to miałam być ukarana, ale na szczęście Komisja Etyki uznała moje racje. Mianowicie, piękny przykład do zbadania, panie profesorze – ustawa o zakazie produkcji, dystrybucji itd. „dopalaczy” i ustawa zmieniająca Kodeks karny, mówiąca o tym, że za posiadanie narkotyków na własny użytek osoba nie będzie karana. Ja wtedy zapytałam „która mafia dzisiaj wygrała w polskim parlamencie?”. No, dokładnie narkotykowa, dokładnie, bo „dopalaczowa”, jakkolwiek jeszcze tam próbuje pod dywanem, ale jednak ma bezwzględny zakaz wszystkiego, co się z tym wiąże. Narkotykowa już nie. Proszę zauważyć – i może dobrymi chęciami, krótko mówiąc, zostało to piekło wybrukowane – dokładnie te dwie grupy interesów ścierały się w polskim parlamencie, bo tak to odczułam. Tu jest jeszcze takie potężne zagrożenie, nawet jeśli nie ma tego bezpośredniego oddziaływania, to głupota polityków załatwia takie rzeczy i nie boję się tego powiedzieć.

Kwestia jeszcze jakiegoś tworu, który wzmocniłby nadzór nad wykonaniem prawa, bo my mamy problem z wykonaniem prawa, z egzekucją tego prawa. Tu jest jeszcze potężny problem. Myślę, że trzeba by było nawet zastanowić się, jak to załatwić na poziomie konstytucyjnym. Podobnie takim organem, który stałby troszeczkę na straży, pokazywałby, otwierałby oczy i wykazywałby różnego rodzaju zagrożenia. Cóż, tyle, panie profesorze. Miałam tutaj jeszcze kilka kwestii, ale myślę, że bardzo dużo racji jest w tym opracowaniu, które pan przedstawił. Bardzo za nie dziękuję i zapoznam się z tym naprawdę w całej rozciągłości. Piszę dwie ustawy w tej chwili, które dotyczą tych kwestii, które są na bazie moich doświadczeń, i nie tylko moich, związanych z pracami w dwóch komisjach śledczych. W ogóle należy zmienić ustawę o komisji śledczej bezwzględnie, całkowicie. Ona już nie działa, ona jest, krótko mówiąc, archaiczna i na to też można w tych dalszych państwa pracach zwrócić uwagę. Rozumiem, że na pewno dalsze prace będą, bo to bardzo ważne. Od tego zależy jakość państwa i siła naszego państwa i tu się w pełni zgodzę. Czyli można to wszystko równoważyć – tych lobbystów i tych „lobbystów” w tym negatywnym słowa znaczeniu, wszystko można uregulować, tylko my jesteśmy jeszcze bardzo daleko w lesie. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Dziękuję. Panie profesorze, mam taką propozycję, jeżeli się pan z nią zgodzi oczywiście, że ustosunkuje się pan do tych wypowiedzi na koniec. Po prostu wszyscy dyskutanci zabiorą głos, będą zgłaszali uwagi do tego raportu, swoje przemyślenia, a pan na końcu to podsumuje.

**Poseł Krzysztof Kwiatkowski (PO):**

Panie przewodniczący, w trybie sprostowania.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Nie, dlaczego pan ma prostować. Może pan zabrać głos. Bardzo proszę, pan minister Kwiatkowski.

**Poseł Krzysztof Kwiatkowski (PO):**

Te słowa kieruję pewno do nas wszystkich, bo uważam, że największym kłopotem przy stanowieniu prawa jest czasami brak intelektualnego kontaktu z rzeczywistością niektórych, którzy to prawo stanowią. Muszę państwu powiedzieć o jednym przypadku. Ja się nie odzywałem przez dłuższy czas, ale muszę to powiedzieć, bo zgodnie z zasadą, że nieprawda – powiem to delikatnie – po raz n-ty powtarzana może w odczuciu niektórych stać się prawdą. Warto pewne rzeczy prostować.

Kiedy zmieniano przepisy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii na przełomie lat 1999/2000 w Polsce skazano prawie 2 tys. dilerów narkotykowych i około 3 tys. osób posiadających nieznaczną ilość narkotyków. Wprowadzono przepisy pod hasłem: musimy skuteczniej ścigać dilerów narkotykowych i skuteczniej wyprowadzać z nałogu osoby uzależnione, w tym celu wprowadzamy odpowiedzialność karną za każdym razem, także przy niewielkiej ilości, z odpowiedzialnością karną na zasadzie pozbawienia wolności łącznie, oczywiście przy określonych wypadkach. Na ogół przy recydywie, ale teraz tego nie będę rozwijał.



Ci, którzy wprowadzali tę ustawę mieli dobre intencje, ja im nie odbieram tych intencji. Do czego doprowadziło 10 lat funkcjonowania tej ustawy? W roku 2008, 2009 czy 2010 mieliśmy niecały tysiąc skazanych dilerów narkotykowych – powtarzam, niecały tysiąc, za to ponad 20 tys. osób skazanych za posiadanie niewielkiej ilości. Ktoś powie: „jak do tego doszło?”. Przecież intencje tych, którzy wprowadzali te zmiany były dokładnie odwrotne. Mieliśmy skuteczniej ścigać dilerów i wyprowadzać osoby uzależnione z nałogu. W takim razie jak to się stało, że mamy 10 razy więcej skazanych, którzy nie są dilerami, posiadali nieznaczną ilość, a jednocześnie skazanych o ponad połowę mniej dilerów narkotykowych. To niemożliwe. Przecież jeśli wzrasta liczba osób uzależnionych, to wzrasta również liczba dilerów narkotykowych.

Oczywiście ci, którzy wtedy przygotowywali te zmiany, nie chcą przyjąć do wiadomości, że mimo ich dobrych intencji – których ja im nie odmawiam, w przeciwieństwie do tych, którzy krzyczą, że prawo się pisze pod interesy mafii narkotykowej – niestety, przepisy, które przygotowano wtedy odniosły dokładnie odwrotny skutek. Nie ma żadnego narzędzia do tego, żeby skutecznie wyprowadzać osoby uzależnione z nałogu. One wiedzą – „pierwszy raz jestem zatrzymany, mam na ogół karę w zawieszeniu. Drugi raz – bezwzględna kara pozbawienia wolności. Jakie leczenie, po co mi to”. W tym momencie mówimy, że osoba, która zostaje zatrzymana z nieznaczną ilością na własny użytek – oczywiście to jest ocena policji, która zna określone środowiska – dostaje propozycję ze strony policji, później prokuratury. Nie kierujemy aktu oskarżenia do sądu, ale podejmujesz leczenie, jeżeli jesteś osobą uzależnioną albo idziesz na zajęcia terapeutyczne, jeśli eksperymentujesz z narkotykami. Dzisiaj, kilkanaście tygodni po wejściu w życie tych przepisów oczywiście będziemy oceniać, jak one sprawdzą się w praktyce, chociaż mam głębokie przekonanie, że nie doprowadzimy do tak radykalnego pogorszenia statystyk jak nowelizacja, która weszła 10 lat temu.

Te dane nie są, oczywiście, danymi tajnymi, my je przedstawialiśmy w toku debaty, ale lepiej populistycznie krzyczeć, że się pisze prawo pod interesy mafii. To ja zadałbym to pytanie odwrotne, kto pisał prawo i kto go teraz broni, którego następstwem jest 10-krotny wzrost, na podstawie statystyk sądowych, liczby osób które są uzależnione od narkotyków lub z nimi eksperymentują, a jednocześnie nie ma skutecznego narzędzia ścigania handlarzy narkotyków? Co więcej, w nowelizacji, o której mówimy, przygotowanej w poprzedniej kadencji przez rząd, zwiększono zakres odpowiedzialności karnej dilerów narkotykowych. Mówię to po to, bo szczególnie w parlamencie, jeżeli się mówi nieprawdę, to trzeba tę nieprawdę prostować. Powtórzę jeszcze raz, moim zdaniem, najwięcej błędów ze stanowionym złym prawem to jest uleganie albo populizmowi, albo – niestety – brak pracowitości intelektualnej w chęci zapoznania się z podstawowymi danymi i faktami. Dziękuję.

**Posel Beata Kempa (SP):**

Można, panie przewodniczący?

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Dziękuję. Nie, nie można.

**Posel Beata Kempa (SP):**

Panie przewodniczący, no nie, tak nie można.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Ja więcej nie oddam. Pani poseł...

**Posel Beata Kempa (SP):**

Proszę pana, jeżeli...

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Ja panią bardzo proszę, bo ja tu jeszcze jestem przewodniczącym.

**Posel Beata Kempa (SP):**

Tak, ale gdyby...

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Ale wobec tego bardzo panią proszę, żeby pani nie zabierała głosu, bo to jest właśnie typowe. Podnosicie sztandary i zaczyna się robić dyskusja polityczna. Profesor rozpoczął dyskusję bardzo poważną na temat raportu, na temat stanowienia prawa w ogólności. Natomiast wy podnosicie sztandary polityczne i zaczynamy się przerzucać odpowiedzialnością.

**Poseł Beata Mazurek (PiS):**

Kto wy?

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Jedni i drudzy. W związku z tym, bardzo proszę, żebyśmy podeszli do tego w sposób bardzo poważny. Drugą sprawę mam. Drugą serdeczną prośbę mam, żebyście w miarę możliwości skracali swoje wypowiedzi. Teraz ma głos pani poseł Mazurek, bardzo proszę.

**Poseł Beata Mazurek (PiS):**

Dziękuję, panie przewodniczący. Ja odniosę do tej publikacji „Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce”, ale nie pod kątem uwag, bo aby mieć uwagi, to trzeba byłoby tę publikację dokładnie prześledzić. W mojej ocenie, rzecz dobra, napisana przystępnym językiem, czyli tak, jak powinny być napisane ustawy i są pewne rzeczy, o które my jako parlamentarzyści w zasadzie już dzisiaj możemy zadbać, mianowicie o to, aby projekty ustaw natychmiast znajdowały się na stronie internetowej oraz abyśmy składali oświadczenia o konflikcie interesów. Myślę, że dla każdego z nas, jak różne formacje polityczne tu reprezentujemy, jest to rzecz, którą możemy na dziś zrobić, tym bardziej że regulamin Sejmu i Senatu może być zmieniany.

Ale ja chciałabym z panem podzielić się pewną refleksją, być może ona w tej książce jest – nie wiem, po części pewnie tak – w zakresie stanowienia prawa. Otóż, rzeczywiście jest tak, jak tu zdążyłam wyłapać, że tak naprawdę prawo tworzymy w podkomisjach, ale nie jest tak, że w podkomisjach zawsze bywają ministrowie. Często bywają dyrektorzy departamentów, którzy formułują określone przepisy prawne, trzymając się bardzo często sztywnie tych przepisów, nie słuchając opinii społecznych przedstawicieli różnych organizacji, generalnie rzecz mówiąc – praktyków, którzy wiedzą jak dziś przepis funkcjonuje, jak te nowe przepisy mogą funkcjonować w przyszłości i czy one mogą być dobre, czy złe. Przykładem tego może być chociażby ustawa o wspieraniu rodzinnego systemu pieczy zastępczej, gdzie przedstawiciele wielu ośrodków brali udział w ustalaniu przepisów tej ustawy, wskazując na pewne dobre rozwiązania, ale i złe. Tych uwag o złych rozwiązaniach, niestety, koalicja większościowa nie przyjęła.

Chcąc być obiektywną, powiem tak, że generalnie proces stanowienia prawa jest uzależniony od koalicji rządzącej, bez względu na to, kto koalicję rządzącą tworzy, to po pierwsze. Ale – po drugie – też jest tak, że w trakcie stanowienia prawa bywają jednak... nie jednak, tylko z całą pewnością są eksperci, są też prawnicy po różnych stronach i często zdarza się tak, że ich opinie w przedmiocie określonego aktu prawnego są sprzeczne. Uważam, że tutaj tkwi problem, bo jeśli mamy przeciwstawne stanowiska, to wtedy większość koalicyjna decyduje o tym, które stanowisko jest słuszne. Może się okazać, że zostanie przyjęte przez koalicję za słuszne takie, które w efekcie TK uzna za niesłuszne i ono nie obowiązuje. Ja na ten aspekt zwróciłabym też uwagę, jak również na to, że tak naprawdę – być może to wykraczałoby poza aspekt badań, o których pan mówi w tej książce – mnie tu zabrakło jednej rzeczy, mianowicie wywiadu z takimi prostymi posłami z tylnych szeregów. Nie z przewodniczącymi komisji, bo oni też realizują określoną wizję rządową. Natomiast z takimi jak ja, czy z wieloma innymi jak ja, którzy generalnie mają odwagę rozmawiać ze swoimi szefami, ale nie mają np. siły przebiccia w stanowieniu prawa w tym sensie, że tak naprawdę to głos przewodniczącego decyduje o tym, czy pozostali członkowie danej formacji politycznej podniosą rękę za takim czy innym rozwiązaniem. Nie, nie, to nie chodzi o wypowiedzi, bo wypowiedzieć się każdy może. Natomiast chodzi o to, czy przyjmujemy dane rozwiązania, czy nie. Tak naprawdę liderzy decydują o tym, w jakim kierunku prawo ma być forsowane i ja tu kompletnie nie zgadzam się z premierem Marcinkiewiczem, ale to zupełnie się nie zgadzam, że

należy wzmocnić rolę rządu. Jeżeli on tak twierdzi, to znaczy, że on był kompletnie kiepskim premierem, bo wszystkie projekty rządowe przechodzą. I to rząd decyduje o tym, w którym momencie możemy połuźnić przepis jakiejś ustawy, a w którym nie, nie my posłowie. To jest zupełnie rzecz absurdalna. Wzmocnienie roli rządu i złożenie wniosku, abyśmy my, jako parlamentarzyści, nie mieli w kwestii projektów rządowych nic do powiedzenia wiązałoby się z jednym – rozwiążmy parlament. Po co on? Niech sobie funkcjonuje rząd, który będzie ustalał przepisy, a my jako parlamentarzyści, czy to posłowie, czy senatorowie jesteśmy tutaj zupełnie niepotrzebni.

Jestem posłem trzecią kadencję, więc z całą pewnością jestem przekonana co do tego, że projekty rządowe, jeśli – rzeczywiście – mają nadzór odpowiedniego ministra – zgadzam się z panem, silnego ministra – to przechodzą bez problemu, bez zbędnej zwłoki i procedowane są w tempie błyskawicznym. Natomiast zdarza się tak, że minister też błędnego pojęcia nie ma o tym, nad czym pracuje i często oddaje głos swoim zastępcom czy dyrektorom departamentów, żeby w określonych kwestiach się wypowiadali. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Dziękuję. Proszę, pan poseł Jaworski.

**Poseł Andrzej Jaworski (PiS):**

Dziękuję, panie przewodniczący. Panie profesorze, też odniosę się w kilku słowach bardziej do prezentacji niż do publikacji, ze względu na to, że tylko to mogliśmy dobrze wysłuchać. Kilka takich uwag polemicznych, jeżeli chodzi o ministra finansów i rolę premiera. Minister finansów od samego początku ma możliwość daną ustawę tak przyblokować, że tak naprawdę to on za nią odpowiada ze strony rządu w zakresie finansowym, a nie Sejm. W momencie, kiedy nawet coś w Sejmie byłoby przeciwko rządowi, to rząd ma możliwość wycofać tę ustawę. To nie jest tak, że minister finansów nie pilnuje ustawy, chyba że jej nie chce pilnować.

O roli premiera pani poseł tutaj powiedziała, mam dokładnie takie samo zdanie. Ograniczanie roli posłów, że 5, 15 czy 50 może złożyć poprawkę tak naprawdę świadczyć może tylko o tym, że rząd nie pilnuje danej ustawy. Ponieważ gdyby przedstawiciel rządu śledził ustawę od podkomisji do momentu, kiedy ona trafia na obrady Sejmu, to tak naprawdę nie ma znaczenia czy jakiś pojedynczy poseł zgłasza poprawkę, która może tę ustawę wywrócić czy nie, ponieważ jest silna reakcja ze strony przedkładającego i on może tutaj doprowadzić do każdej zmiany. Stąd to bardziej świadczy o tym, że są kierowane do Sejmu ustawy, którymi tak naprawdę nikt się nie zajmuje. One żyją swoim własnym życiem przez jakiś czas, do momentu głosowania, kiedy czasami jest już za późno, żeby ktoś ze strony rządu odpowiednio zareagował.

Główne moje pytania i wątpliwości dotyczą samej metodologii badań, dlatego że ta analiza, zwłaszcza statystyczna, którą pan profesor przedstawił, ona była pogrupowana w dwóch niejako segmentach – realizujące interes grupowy i realizujące interes publiczny. Tutaj ta granica jest, że tak powiem, nieprzejrzysta i niecisła. Nawet ta polemika, która była na sali pomiędzy panią poseł Kempą i panem posłem Kwiatkowskim pokazuje, że tak naprawdę do wszystkiego możemy podejść i o wszystkim możemy mówić, że albo realizuje interes grupowy, albo realizuje interes publiczny. W zależności od osoby oceniającej albo opisującej ta statystyka będzie się całkowicie zmieniać i właściwie można pokazać wszystko. Chociażby w tej chwili jesteśmy w trakcie debatowania nad nowymi założeniami dotyczącymi wydłużenia wieku emerytalnego. Pan profesor może równie dobrze stwierdzić, że premier, przedstawiając tego typu rozwiązania, realizuje interes grupowy, ale opozycja może jasno wykazać, że jest to realizacja interesu... Znacząco odwrotnie, że premier w zasadzie mówi, że to jest interes publiczny, a opozycja będzie w stanie wykazać, że jest to interes grupowy. Ta statystyka i pokazanie jaki premier jakie interesy realizował w tym momencie jest tak nieostra, że właściwie bardziej wprowadza dezorientację w stosunku do pozostałych elementów, które były przedstawiane niż pokazuje rzeczywiście jakąś analizę naukową. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Dziękujemy. Poprosimy teraz pana posła Borysa Budkę.

**Posel Borys Budka (PO):**

Dziękuję bardzo. Ja już konkretnie do tych...

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Przepraszam. Czy jeszcze ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie słyszę.

**Posel Borys Budka (PO):**

Dziękuję, panie przewodniczący. Panie profesorze, otóż z większością też myślę, że można się zgodzić, również z tą tezą, że jeżeli jest słaby rząd czy jeżeli jest słaby premier, to rzeczywiście problem namieszania w ustawie może mieć miejsce. Natomiast zgadzam się z przedmówcami moimi, że jeżeli jest coś pilotowane przez odpowiedni resort, to te możliwości zmian są mniejsze.

Natomiast ja chciałbym zapytać o konkretne propozycje z państwa strony, bo padł jeden z ostatnich wniosków co do stworzenia – nie wiem, jak pan profesor to nazwał: komisji, komitetu – w każdym razie ciała, które miałyby badać ewentualną konstytucyjność przepisów, zanim one zostaną wprowadzone czy uchwalone. Tutaj ja mam tylko takie wątpliwości, że w tym momencie to – po pierwsze – rola parlamentu, a – po drugie – od tego jest Trybunał Konstytucyjny. Zgadzam się, że jeżeli coś jest oczywiście niezgodne z konstytucją, to nie powinno być uchwalane, ale tu jest cienka granica, co dla niektórych jest oczywistością. A druga rzecz to kwestia roli TK. W mojej ocenie problem może być ewentualnie z długością postępowania przez Trybunałem czy też z liczbą zawisłych spraw, a nie chodzi o wprowadzanie czegoś, co będzie miało niejako spełniać rolę super-komisji, która by nie dopuszczała projektów. Myślę, że to jest kwestia zmian czy propozycji idących wręcz w propozycje konstytucyjne – począwszy od liczby parlamentarzystów czy liczby posłów, którzy zasiadają w Sejmie, a skończywszy nawet na kwestii kadencyjności. Wiem, że to są bardzo niepopularne poglądy, natomiast to jest być może jeden z elementów, które należałoby w przyszłych badaniach uwzględnić.

Jest taki świetny przykład. Jestem posłem pierwszej kadencji, a należę do grup chyba najbardziej dotkliwych, bo jestem radcą prawnym i nauczycielem akademickim, więc pan profesor z reszty zdaje sobie sprawę. Natomiast zupełnie tak poważnie, to kilka tygodni temu mieliśmy w tej sali świetny przykład działania grup nacisku. Myślę tutaj o dyskusji z ministrem sprawiedliwości dotyczącej propozycji zmian w sądownictwie. Wtedy bardzo duża liczba posłów również z tej Komisji występowała też w takich rolach. Oczywiście, w ramach sprawowania mandatu, ale przyjeżdża się ze swojego okręgu wyborczego czy z prezesem sądu, czy z pracownikami sądów i jednak pełni się rolę tego lobbysty. Nie mówię, że to nie jest w interesie, ale w interesie określonej grupy oczywiście również ze słusznymi argumentami. Natomiast zawsze poseł jest narażony na to, że gdzieś tam pojawiają się naciski. Ponieważ dochodzi co 4 lata bądź częściej do weryfikacji jego aktywności, a robią to wyborcy z danego okręgu, to niejako tutaj jest największy problem. Jestem pierwszą kadencją posłem, a już doskonale to widzę, jaki może być konflikt interesów, więc nawet jednokadencyjność może byłaby rozwiązaniem. Oczywiście, tutaj być może poszedłem za daleko.

Natomiast bardzo dziękuję – tak, być może wtedy zmienię zdanie – panu przewodniczącemu za pomysł tego posiedzenia i panu profesorowi za to opracowanie, bo na pewno lektura, mam nadzieję, że nie będzie porażająca, ale zwłaszcza dla osoby nowej bardzo interesująca. Tak że bardzo dziękuję.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Czy jeszcze ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

**Posel Beata Kempa (SP):**

Panie przewodniczący, jeśli można. Panie przewodniczący, jeśli pan pozwoli. Tak jest, panie pośle, to znaczy w pełni się zgodzę z wieloma pana postulatami, ale to trochę jest tak, że punkt widzenia zależy od punktu siedzenia. Wszystko zależy od pewnej definicji, definicji lobbysty czy definicji tego, kto przejawia skłonności patologiczne, czyli tego lobbysty w zły tego słowa znaczeniu. Natomiast, jeżeli działa się w interesie stutysięcznego powiatu, który chce mieć sąd, chce mieć dostępność, bo sąd to nie tylko wydział karny, to wydział ksiąg wieczystych, wydział pracy, wydział rodzinny – teraz

już nie, ale powiedzmy. Dlatego tutaj na pewno też te granicę trzeba by było wyznaczyć – na ile jesteśmy związani tym mandatem, a na ile z okręgiem? Ja pana zapewniam, i tu kończę, że teraz przy deregulacji zawodów to w pańskim ugrupowaniu niemal co drugi, co trzeci poseł pewnie będzie poddawany naciskom grup, może mniejszych, ale bardzo mobilnych, bardzo zorganizowanych i zobaczymy, na ile tę presję będziecie państwo w stanie wytrzymać.

Natomiast ja nie zgodzę się z jednym, to znaczy: silny rząd, silny minister. Jeżeli widzimy, już nawet z tego opracowania wynika, że może być bardzo silny wpływ lobbystów w procesie stanowienia prawa na poziomie rządu, czyli tym przedsejmowym. Wtedy to twarde pilnowanie, to może tak naprawdę być twarde pilnowanie interesu wąskiej grupy. Abstrahuję tutaj od tego, kto rządzi. Może tak być. Dlatego też ten wpływ poprzez wszelkiego rodzaju uwagi, poprawki może całkiem odwrócić trend, jeśli byłaby taka wola. Zazwyczaj nie jest, bo to jest odgórne – o czym pani poseł Mazurek mówiła – polecenie partyjno-rządowe, że tę sprawę się dość mocno kolaniem przepycha. Tak było i jest, Ameryki tutaj absolutnie nie odkrywamy, ale musi być jeszcze jakiś jeden impuls, który by jednak tę sprawę łagodził, zmieniał i zbliżał do naprawę wysokich standardów, nie takich, jakie mamy, niestety. One są złe.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Bardzo proszę, pan przewodniczący.

**Poseł Ryszard Kalisz (SLD):**

Szanowni państwo, panie profesorze, ja jako uczestnik dyskusji chciałem podnieść następujące kwestie. Powołanie komisji jednej, drugiej, dziesiątej – jest już Komisja Ustawodawcza – niewiele zmieni. Tak naprawdę problem z jakością prawa w Polsce jest u źródła i to nie u źródła nawet w parlamencie, ale u źródła całego systemu politycznego, u źródła systemu partyjnego, u źródła całej formuły debaty publicznej. Ja mówiłem troszeczkę w tej książce, państwo będziecie mogli przeczytać. Jednak dzisiaj mamy we wszystkich partiach politycznych prymat wrażenia nad wiedzą, czyli to, co się komuś wydaje jest stosowane w praktyce, a nie to co ktoś wie na podstawie chociażby ekspertyz specjalistów. Mogę wam chociażby, drodzy państwo, dać jeden przykład i nie chciałbym, żeby to wyglądało w jakikolwiek sposób politycznie.

Pamiętacie aferę hazardową i to tempo w ubiegłej kadencji zmiany ustawy hazardowej. Jak my się szczyciliśmy jeszcze w roku 2008, że w Polsce niemożliwe jest używanie tzw. derywatów, czyli toksycznych papierów wartościowych. To w wyniku zmiany właśnie ustawy hazardowej tego rodzaju derywaty de facto zostały wprowadzone. Mam wrażenie, że przez brak wiedzy osób, które ustawę hazardową wprowadzały. One nie mają o tym pojęcia. A dzisiaj coraz bardziej na rynku wtórnym mamy do czynienia z handlem derywatami.

Jeżeli kogoś by to interesowało, zapraszam albo do przeczytania „Le Mond diplomatique” z ubiegłego tygodnia, albo mojego wpisu z soboty na moim Facebooku. Nie, bo ja tam opisałem cały mechanizm, nie chciałbym teraz tego po prostu powtarzać. Na podstawie rozmów z wieloma specjalistami od rynków kapitałowych, a sam też uważam, że trochę się na tym znam, twierdzę, że dzisiaj jest możliwy na podstawie ustawy hazardowej obrót derywatami, czyli toksycznymi papierami wartościowymi, a nie był możliwy do czasu wejścia w życie ustawy hazardowej, co zresztą doprowadziło do tego, że Polska nie była ofiarą tego kryzysu spekulacyjnego, który miał miejsce w roku 2008 w Stanach Zjednoczonych. Również stawiam tezę, tylko nie jestem w stanie udowodnić, że to się tam znalazło niecelowo, bo mówimy o różnych grupach nacisku, o lobbingu, ale przez przypadek, po prostu z powodu braku wiedzy. Dlatego zawsze namawiam, żebyśmy ustawiając cały system tworzenia prawa w Polsce jednak pamiętali, że wiedza to jest coś innego niż wrażenie. Coś innego niż wrażenie.

Drugi aspekt naszej dzisiejszej debaty, który też chciałbym, żeby państwo zobaczyli. Ja to nazywam – też mówiłem o tym w tej książce w rozmowach z panem prof. Rybińskim – syndromem drugiej kadencji, teraz w przypadku Platformy, a wcześniej to był syndrom połowy kadencji. Krótko mówiąc, widać było, że w przypadku partii rządzącej czy ekipy rządzącej pewne rzeczy, które do tej pory wychodziły, raptem przestają wychodzić.

Nie chcę tu mówić o polityce. Tak było w przypadku AWS – wychodziło, wychodziło. Krzysztof Kwiatkowski to wie najlepiej. Raptem po dwóch latach to samo wszystko się robiło, a przestało wychodzić.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Mów o sobie. Mów o SLD.

**Poseł Ryszard Kalisz (SLD):**

Tak samo było w okresie SLD, to Miller miał to samo, słuchajcie...

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

O AWS to możemy...

**Poseł Ryszard Kalisz (SLD):**

Ale poczekaj, Jurek. Miller wygrał, prawie 42%. Słuchajcie, wszystko mu wychodziło, a raptem coś się tak sprzysięgło, że wszystko padło, no i wiecie, że musiał odejść z funkcji premiera. Tak samo było w przypadku PiS, tylko że PiS uciekł do wcześniejszych wyborów i Platforma to przełożyła na początek kadencji. Mówię, proszę nie traktujmy tego politycznie, Jurku, ale przyznasz, że od początku tej kadencji coś nie wychodzi.

Dobrze, ale o czym mówię? Ja uważam, moi drodzy, że jeżeli nam się udało... ale Jurek, pozwól. Tutaj przyzna to zarówno pani poseł Kempa, pan poseł Kwiatkowski, pan poseł Kozdroń, że nam się udało w naszej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka przez te lata i całą ubiegłą kadencję troszeczkę być komisją bardziej merytoryczną, a mniej polityczną. To my wykorzystajmy teraz ten czas na takie debaty. Dlatego się bardzo ucieszyłem z propozycji pana prof. Rybińskiego, żeby zorganizować posiedzenie, bo my dzisiaj mamy wiele, wiele do powiedzenia. Widzę pana prof. Marka Górę, z którym ostatnio nasiliłem kontakty i się spotykamy, bo znamy się od bardzo dawna, twórcą reformy emerytalnej z roku 1998, bo on ma nieprawdopodobnie ekskluzywną wiedzę dotyczącą wszystkich mechanizmów. Cały czas widzę, że również w kategoriach gospodarczych, systemu finansowego, my znowu bardziej się opieramy wszyscy na wrażeniu niż na wiedzy. To samo, oczywiście, dotyczy tej nieszczęsnej likwidacji sądów. Już nie chcę tutaj znowu, ale...

**Poseł Borys Budka (PO):**

Połączenia, panie przewodniczący.

**Poseł Ryszard Kalisz (SLD):**

No, dobrze, jak zwał tak zwał. Tylko jeszcze raz powtarzam, że – to, co ja powiedziałem tutaj na tym posiedzeniu – od pana ministra Gowina wymagam jakichś symulacji, że to będzie lepsze, bardziej przychylne obywatelowi, ale również symulacji zjawisk socjologicznych. Na ile to wpłynie na deprecjację miast, które jeszcze niedawno były wojewódzkie, później powiatowe, a teraz się sądy tam likwiduje. Co? Nie, no jest coś takiego. Sądy tworzyły swoistego rodzaju centrum, ale nie o tym.

Moi drodzy, także widzę, że chyba jest przez aklamację taką niegłośną, tylko mentalną aklamację zgoda, żebyśmy dalej podnosili różne kwestie związane z jakością polskiego wymiaru sprawiedliwości, z jakością polskiego prawa, również z przejrzystością działań dotyczących legislacji w Polsce, żeby nasza Komisja te kwestie podnosiła, żebyśmy się spotykali. Mając na uwadze, że dzięki panu prof. Rybińskiemu i jego współpracownikom mamy tę książkę, bo przecież siłą rzeczy, moi drodzy, dzisiejsza prezentacja pana profesora była dosyć przecież wrywkowa, to namawiam wszystkich do jej przeczytania. Dlatego że to pokazuje, iż jakość naszego państwa, a nie tylko prawa się obniża, również w kategoriach procedur. A przecież od kogo to powinno zależeć, jak nie od posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej? To w ramach dyskusji teraz pan przewodniczący.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Panie profesorze, ja chciałbym serdecznie jeszcze raz panu podziękować za naprawdę interesujące opracowanie, za ten raport. Jednocześnie słuchając pańskiego wystąpienia nasunęły mi się pewne uwagi, że my w istocie rzeczy w procesie tworzenia prawa mamy z jednej strony tę pracę przedsejmową ze strony rządu, który to przygotowuje. Tutaj to największe zagrożenie – ja tak to zrozumiałem, pan pozwoli, że tak powiem, może się

myle – jest ze strony aparatu publicznego, aparatu administracyjnego, który po prostu broniąc własnych interesów, a ponieważ mamy tę Polskę resortową jaką mamy, blokuje dobre rozwiązania ustawodawcze w zakresie usprawnienia funkcjonowania państwa. W związku z tym, cenna jest w tym raporcie, w pańskim podsumowaniu propozycja uchwalenia jakiegoś kodeksu legislacyjnego, polegającego na tym, że rząd, przygotowując jakiś projekt ustawy, miałby obowiązek przez określony czas ten projekt zamieszczać na stronie publicznej, do której wszyscy eksperci, wszyscy obywatele mieliby prawo się ustosunkować, przede wszystkim do tego, jaki jest cel ustawy, czy cel założony ustawą jest możliwy do zrealizowania.

Czyli ten długi okres prac, żebyśmy odeszli od tego, co jest dzisiaj naszym przekleństwem – mamy szybkie projekty, pilne projekty ustawowe i musimy je realizować. W prawie podatkowym przykładowo TK nauczył nas jednej rzeczy, że musi być odpowiednie *vacatio legis*, ponieważ obywatel musi się do tych zmian ustawowych przygotować. Nie może być zaskakiwany. Natomiast zrobimy to, co jest normą w parlamentach zachodnioeuropejskich, że nad ustawą pracuje się latami, że problem uchwalenia ustawy to nie jest kwestia miesiąca czy dwóch, a potem zobaczymy jak ona będzie funkcjonowała w praktyce, to może ją poprawimy, zmienimy itd. Projekt przygotowania tej ustawy, on powinien być otwarty i tam możemy zgłaszać uwagi krytyczne.

Drugą rzecz, kwestia konstytucyjności tych przepisów. Eksperci konstytucyjni powinni się wypowiadać co do konstytucyjności. Ustawa uchwalona korzysta z domniemania konstytucyjności i dopóki my w procesie zaskarżania takiej ustawy nie wykażemy na podstawie dowodów, że ona nie jest w jakimś przepisie konstytucyjna, to tego nawet niekonstytucyjnego aktu prawnego nie jesteśmy w stanie uchylić. To jest jedna sprawa. Poza tym, druga istotna sprawa, tu już mam taki apel do moich kolegów posłów...

**Poseł Ryszard Kalisz (SLD):**

I koleżanek.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

I koleżanek. Przepraszam najmocniej, ale koledzy są wyjątkowo tutaj często aktywni. Poza samymi projektami rządowymi, mamy również projekty poselskie i senackie i regułą, zasadą powinno być, że wszystkie projekty są kierowane Komisji Ustawodawczej, która bada je pod kątem konstytucyjności. Jeżeli eksperci stwierdzają niekonstytucyjność rozwiązań zawartych w tym projekcie, to nie ma dyskusji. A co my robimy? My na Komisji Ustawodawczej przegłosowujemy, czy ona jest konstytucyjna, czy nie. Mamy opinie rzeczoznawców, fachowców od konstytucyjności, którzy mówią: „nie, ten przepis jest sprzeczny z konstytucją, sprzeczny z prawem europejskim”, ale my możemy te opinie obalić jednym czy dwoma głosami więcej. To jest niedopuszczalne. W takim zakresie uważam, że nie powinniśmy w ogóle głosować.

**Poseł Beata Kempa (SP):**

Ma pan rację. Pierwszy raz się z panem zgodzę. Pierwszy raz w życiu.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

To jest podejrzanę, pani poseł. Jak się pani ze mną zgadza, to znaczy, że coś źle powiedziałem.

**Poseł Beata Kempa (SP):**

Ale panie pośle. Nie, dobrze pan powiedział. Dobrze pan powiedział.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Jak się pani ze mną raz zgodziła to znaczy, że ja albo...

**Poseł Beata Kempa (SP):**

Pełna zgoda. Pełna zgoda.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Proszę bardzo. Czyli proces tworzenia prawa, bo nie zmienimy konstytucji w tym zakresie. Mamy też poselskie projekty, i senackie projekty, i projekty powinny być przede wszystkim na samym wstępie badane pod kątem ich konstytucyjności. Nie chciałbym

dłużej zajmować czasu, niczego mądrego więcej nie powiem. Dziękuję, pan profesor podsumuje.

**Posel Beata Kempa (SP):**

Jeśli można jedno zdanie.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Pani cały czas ma jeszcze jedno zdanie...

**Posel Beata Kempa (SP):**

Ale, panie pośle, po to są posiedzenia.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Które składa się z dziesięciu, potem następnych dziesięciu...

**Posel Beata Kempa (SP):**

Po to są posiedzenia, żebyśmy... Dzisiaj jest możliwość, panie przewodniczący – czego? Można wyjść, jak się coś komuś nie podoba. Rzadko mamy możliwość rozmowy na innym poziomie niż tzw. rąbanka legislacyjna, która rzeczywiście nie rozwija może do końca intelektualnie, bo taki zarzut dzisiaj padł. Aczkolwiek absolutnie nie miałam intencji, żeby kogoś tutaj obrazić, tylko mówię, że czasami dobrymi chęciami jest po prostu piekło wybrukowane, czyli dobre chęci mogą powodować to, że osiągamy inne skutki.

Jednak pełna zgoda, panie pośle Kozdroń. Powiem więcej, że dzisiejsza dyskusja powinna odbyć się nawet we wspólnym gronie właśnie Komisji: Ustawodawczej oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Prosząc o głos chciałam tę właśnie kwestię podnieść, bo rzeczywiście drugą taką komisją, która jest komisją niebywale merytoryczną jest również Komisja Ustawodawcza. Tam jest rzeczywiście wytchnienie intelektualne, tam dyskutujemy już na zdecydowanie wyższym poziomie co do zgodności pewnych przepisów z konstytucją. Trochę inaczej to czasami wygląda z głosowaniem, ono jednak jest polityczne, panie pośle Kozdroń, a szkoda, bo można by było tam rzeczywiście podejść do pewnych kwestii zupełnie merytorycznie.

Natomiast ja się jeszcze odniosę do wypowiedzi pana przewodniczącego Kalisza, bo faktycznie im więcej takich posiedzeń jak dzisiaj, tym lepiej, panie przewodniczący. Tym bardziej, że – tutaj do pana profesora – tych ustaw jest trochę mniej w tej kadencji. To tempo jest mniejsze, jeśli idzie o liczbę ustaw, aczkolwiek, panie pośle Kozdroń, życie jest dzisiaj tak szybkie, że czasami rzeczywiście jakaś nowela musi przystosowywać pewne przepisy do życia, które idzie szybko. Jednak są rzeczywiście, i tu się zgodzę, pewne rozwiązania, które wpływają na coś, co będzie za 40 czy 50 lat – tak jest z emeryturami. Nie mówię tego politycznie, ale naprawdę zobaczymy, co się stało z reformami z 1998 r. My dzisiaj oceniamy ich skutki. Pomijam, jak je oceniamy; to jest zawsze kwestia polityczna, ale my dzisiaj oceniamy ich skutki i zobaczcie państwo, jaką wagę miała tamta decyzja na nasz obecny czas i na to, jakie my dzisiaj decyzje musimy w wielkim sporze podejmować. Właśnie tak być nie może i dlatego te decyzje powinny być nie kolanem, nie szybko, nie już, nie straszaniem. Tylko dokładnie przeliczmy, przedyskutujmy w duchu wielkiej odpowiedzialności za przyszłe pokolenia. Takie rozwiązania powinny trwać, panie pośle Kozdroń, latami i w pełni się zgodzę. Natomiast czasami życie jest takie, że krótkie nowelki są potrzebne.

Natomiast jest jeszcze, panie przewodniczący Kalisz, ten nieszczęsny, bo ja mówię wciąż nieszczęsny, art. 17 Konstytucji. Jak to wtedy było? On naprawdę przyniósł, moim zdaniem, wiele nieszczęścia. Dzisiaj dyskutujemy na temat deregulacji, może – to już jest ocena po wielu latach funkcjonowania konstytucji – nadszedł ten czas, czy nie warto by tego zmienić. Od pewnego czasu mówi się o tej deregulacji i dosyć dużo dobrych rzeczy się mówi. Uważam, że on też mógłby wtedy stać się elementem blokującym rozwój w naszym kraju. Myślę, że to by trzeba było zbadać, ale nie w sensie, broń Boże, jakimś oskarżycielskim, bardziej w sensie naukowym i takiej jakby rozprawy nad art. 17 Konstytucji.

**Posel Ryszard Kalisz (SLD):**

*Ad vocem*, jeśli pani pozwoli...



**Poseł Beata Kempa (SP):**

Nie, nie. Bo to jest ciekawe.

**Poseł Ryszard Kalisz (SLD):**

Nie, drodzy, już bardzo dużo się mówi o art. 17. Drodzy państwo, żeby była jasność, bo nie wszyscy wiedzą. Ja jestem autorem art. 17. Właśnie ja go napisałem i zgłosiłem w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i od razu odpowiem na to pytanie. Jak patrzę właśnie na dyskusję ze strony wielu osób dzisiaj związanych z opcją narodową, konserwatywną, to widzę jednak totalne niezrozumienie, ale nie chciałbym wchodzić w polemikę, ja tylko wytłumaczę. My wyszliśmy wtedy, tworząc konstytucję, z założenia, że nowoczesne... Zresztą opieraliśmy się wtedy na koncepcjach, które wtedy były panujące w UE i z którymi się zgadzam do dzisiaj, że dla działalności demokratycznego państwa prawnego, jak zapisaliśmy w art. 2, niezbędne jest funkcjonowanie 5 władz; w skrócie mówiąc – 3 władz konstytucyjnych: ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, władzy czwartej, którą nie są wcale dziennikarze, a opinia publiczna i władzy piątej – organizacji pozarządowych i samorządów zawodów zaufania publicznego. Jak pani spojrzy zresztą do art. 5 Konstytucji, tam jest obowiązek państwa zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, również prawnego. Te pięć władz, one wszystkie są na jednym poziomie, wzajemnie muszą się kreować, są równie ważne i wzajemnie się kontrolują.

Właśnie ta piąta władza, władza obywatelska, bo ona jest władzą obywatelską, ona jest władzą najbardziej merytoryczną. Jak mamy – już mówiąc trywialnie – stowarzyszenie hodowców kanarków, to kto się lepiej zna na hodowaniu kanarków niż przedstawiciele tego stowarzyszenia? Jak mamy korporację adwokatów, to kto się lepiej zna na obronie człowieka niż ci ludzie itd. Oczywiście, na tej istocie funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego zaważyły dosyć proste błędy, które urosły do wielkich błędów samych samorządów zawodów zaufania publicznego – jakies tam nepotyzmy itd. W takim przypadku, w ujęciu art. 17, państwo powinno było interweniować, stąd były kompetencje Ministra Sprawiedliwości.

Ja naprawdę będę zawsze protestował, jeśli ktoś mi powie, że art. 17 ogranicza wolność. Art. 17 jest podstawowym elementem funkcjonowania państwa obywatelskiego, gdzie państwo nie jest wszechwładne i oddaje dużą część swoich kompetencji różnego rodzaju formom aktywności obywatelskiej, bo państwo to jest biuro obywateli, państwo nie ma swojej własnej samoistnej wartości. Samoistną wartość ma państwo jako zbiór wszystkich obywateli, jak stanowi art. 1.

Oczywiście, dzisiaj art. 17 stał się takim, szczególnie z państwa strony, chłopcem do bicia. Być może jakies sformułowania trzeba w nim zmienić, ale nikt mnie nie przekona, że państwo ma być wszechwładne, a obywatele nie mają się sami organizować. Chcę zwrócić uwagę również na pewien fakt, na który wy się również tutaj trochę nabieracie. Na podstawie art. 17 jest zorganizowanych tylko 17 zawodów. Samorządów jest 16, bo została uchwalona ustawa o samorządzie psychologów, ale samorząd nigdy nie został utworzony. Jeżeli np. dzisiaj jest debata Gowina o 400 zawodach, to przecież nie mówimy o art. 17, bo art. 17 dotyczy tylko 17 zawodów. Tak to wszystko wygląda, żeby po prostu odkłamać to wszystko w tej całej debacie publicznej. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Dziękuję. Dziękuję za ciekawą polemikę. Natomiast, panie przewodniczący, z całym szacunkiem, ale nie do końca pan ma rację, jeżeli chodzi o art. 17. Art. 17 wprowadza jeszcze jedną rzecz do konstytucji. Wprowadza monopol jednego samorządu zawodowego. Gdyby art. 17 nie wprowadzał monopolu dla korporacji jednej czy drugiej do reprezentowania interesów zawodowych określonych grup zawodowych, gdyby art. 17 nie mówił o tej pieczy sprawowanej przez samorząd zawodowy, z czego TK w swoich orzeczeniach wnioskuję, że to dotyczy regulacji spraw egzaminów, aplikacji, dostępu do tego zawodu. Tutaj jest kwestia, tak jak pan mówi, zmiany art. 17. Prawo grup zawodowych do zrzeszania się w określonych korporacjach – tak. Natomiast nie może to być monopol i nie może tak być, że jedna korporacja decyduje o tym, czy ja mam

prawo wykonywania takiego czy innego zawodu. Ale to tak na marginesie. Pan minister Kwiatkowski pewno już zapomniał, że się zgłaszał. Chciał coś polemizować?

**Posel Krzysztof Kwiatkowski (PO):**

Nie, nie zapomniałem. Absolutnie potrzebę polemiki wyczerpałem. Chciałbym w obecności pana profesora zabrać merytoryczny głos w dyskusji co do stanowienia prawa, dobrego stanowienia prawa i nieulegania w złym tego słowa znaczeniu różnym grupom interesów. Oczywiście, grupy interesów to także artykulacja jakiegoś określonego stanowiska i – bym powiedział – z góry nie zakładam, że przedstawienie takiej opinii jest złe. Bo czasami to środowisko, oczywiście znając problem daleko dokładniej niż parlamentarzyści czy legislatorzy, może szczególnie w tej warstwie nielegislacyjnej a merytorycznej zgłaszać bardzo ważne i celowe uwagi. Ale wydaję mi się, że w procesie dobrego stanowienia prawa bardzo ważnym elementem są tzw. dobre praktyki i jeden element chciałbym tutaj przywołać.

W 2007 r. świadomie senatorowie ograniczyli swoją swobodę tworzenia aktów ustawodawczych, mianowicie, wprowadziliśmy do regulaminu Senatu – mówię wprowadziliśmy, bo wtedy byłem senatorem, przewodniczącym senackiej Komisji Ustawodawczej – zmianę, dotyczącą tego, kiedy Senat wychodzi z inicjatywą ustawodawczą w zakresie realizacji wyroku TK, w którym to wyroku wcześniej Trybunał stwierdza, że jakieś przepisy są niekonstytucyjne, uchyla je i oczywiście widzi potrzebę nowelizacji przepisów w tym zakresie. Senatorowie stwierdzili, że jeżeli przygotowujemy taką inicjatywę, to w tym zakresie do tej inicjatywy legislacyjnej nie może być nic więcej dołączone. Ona jest zmianą punktową, dotyczy wyłącznie tego zakresu danej ustawy czy ustaw, które w swoim wyroku wskazał TK. Oczywiście, zawsze rodziła się pokusa, a mówię to jako ówczesny przewodniczący senackiej Komisji Ustawodawczej, która się tą problematyką zajmowała, że przecież mieliśmy świetne pomysły, które niejako przy okazji można by do danej ustawy dołączyć, ale powiedzieliśmy „nie”. Wtedy było 200 niezrealizowanych wyroków TK i w ciągu półtora roku udało się przygotować w Senacie w Komisji, której pracami kierowałem, 40 inicjatyw legislacyjnych.

Chciałbym bardzo ważną rzecz powiedzieć. W tej Komisji były oczywiście wszystkie środowiska polityczne. Nie było tam ani jednego najmniejszego głosowania, którego wynik byłby inny niż wszystkie głosy na tak lub na nie w zależności od propozycji, która została przedstawiona, bo skupiliśmy się wyłącznie na tworzeniu dobrego prawa. Oczywiście, na posiedzeniach mieliśmy przedstawicieli różnych środowisk, grup zawodowych, które także reprezentowali jakieś swoje racje przy okazji przepisu, których ich interesował. Ale przyjęliśmy taki model pracy, który spowodował, że ja miałem pełne przekonanie, że tworzymy dobre prawo. Później wszystkie inicjatywy legislacyjne przyjęte przez Komisję zostały przyjęte przez Senat i skierowane, jako inicjatywa legislacyjna Senatu. Co więcej, nie przypominam sobie sytuacji, żeby ich nie przyjął Sejm w momencie, kiedy taka inicjatywa do parlamentu wpłynęła.

Mówię o tym, bo warto pokazywać, że czasami nawet pewno samoograniczenie de facto skutkuje pełniejszą, lepszą realizacją tego podstawowego zadania parlamentarzystów, jakim jest stanowienie dobrego prawa. To w ramach propagowania tzw. dobrych praktyk chciałem przypomnieć.

**Przewodniczący poseł Jerzy Kozdroń (PO):**

Dziękuję. Panie profesorze, jeżeli pan by chciał podsumować tę dyskusję, to bardzo proszę.

**Redaktor raportu prof. Krzysztof Rybiński:**

Dziękuję bardzo za wszystkie uwagi, które zanotowałem i mam nadzieję, że w dalszych badaniach będzie można z nich skorzystać, oraz za zapytania. Króciutko odpowiem na te parę pytań, które padło.

Jeśli chodzi o Komitet Stały Rady Ministrów, o którym pani poseł Kempa mówiła, to on jest najmniej przejrzysty. Sam uczestniczyłem w pracach Komitetu Stałego przez kilka lat jako przedstawiciel Prezesa NBP, znam to też od środka. Nie ma planu prac, nie wiadomo kto wnosi poprawki, nie wiadomo, kto je zatwierdził. Często minister jest obecny na Komitecie, a nie wiceminister, który prowadził sprawę, więc nie wie, kto wprowadził te poprawki. Totalny chaos. Czasami były Komitety lepiej prowadzone,

czasami były gorzej, natomiast tam jest faktycznie to najmniej przejrzyste. Tam też ścierają się interesy ministerstw-silosów. Trzeba też pamiętać, że rząd wie o tym, że ciężko czasami ustalić wspólny projekt rządowy i wtedy takie kontrowersyjne projekty idą ścieżką poselską, na skróty. Bardzo często też, czy jeszcze częściej OSR-y są kiepskiej jakości i często od razu się mówi: „dobrze, tego nie uzgodnimy, idziemy ścieżką poselską”. Tak nie powinno być, projekt rządowy powinien być projektem rządowym, w sposób transparentny skonsultowany z opinią publiczną, z partnerami społecznymi. Tak się nie dzieje, tak że to są wszystko słabości stanowienia prawa.

Rada Legislacyjna za premiera Marcinkiewicza była wzmocniona z tego co pamiętam, ale ona de facto żadnej znaczącej roli nie pełni i jakiś organ, który pilnuje jakości prawa powinien lepiej funkcjonować. Nie jestem przekonany, że Rada Legislacyjna to jest właściwa formuła, czy lepiej gdyby to było Centrum Legislacji, które proponujemy w naszym raporcie.

Pan minister Kwiatkowski już wyszedł, ale ja tylko do tej debaty państwa o dopalaczach versus narkotykach zacytuję premiera Kołodkę: „Rzeczy dzieją się, jak się dzieją, bo dzieje się wiele rzeczy naraz”. To znaczy ekonomista by to zbadał, patrząc na różne czynniki naraz, bo być może ustawa bądź jej brak nie jest głównym czynnikiem tego, że pojawiła się większa liczba danych zjawisk czy nie, tylko są inne czynniki społeczne, dostępność, aktywność. Więcej niż jeden czynnik trzeba by uwzględnić, żeby do tego wniosku dojść, więc z pewnością prawo nie jest jedynym czynnikiem, który wpływa na liczbę skazanych czy oskarżonych osób, tylko wiele innych czynników jest ważne.

Na pytania pani poseł Mazurek chciałbym odpowiedzieć tak, że faktycznie nie jest dobrze, jeżeli o tym jak jest naprawę, jak wygląda świat decyduje polityk, bo mamy różne oceny eksperckie i wtedy mówimy: „dobrze, coś musimy zdecydować, to polityk zdecyduje”. Pan przewodniczący Kalisz mówi o sytuacji, kiedy konstytucję uchwalano, gdzie jeden poseł zgłosił poprawkę, bo były dwie wizje świata – Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego i jeden przypadkowy poseł powiedział: „to ja wam zdefiniuję wizję świata na najbliższe 20 lat, więc wykreślmy i tak”.

#### **Poseł Ryszard Kalisz (SLD):**

Wykreślił przepis o powszechnej wykładni prawa.

#### **Redaktor raportu prof. Krzysztof Rybiński:**

I nie mamy, więc tak nie może być, że może przypadkowy polityk decyduje. Naprawę, jak nie wiemy jak jest, to musimy wrócić do OSR, wypracować, jak to wygląda. Proces polityczny nie może o tym decydować, bo często on jest wątpliwej jakości. Myślę, że w kolejnej odsłonie tych badań z pewnością liczba wywiadów będzie poszerzona i pogłębiona, żeby sięgnąć nie tylko do liderów, ale także do posłów, którzy mają dużo wiedzy i mogą się nią podzielić. Z pewnością tak byśmy zrobili, gdyby kolejna odsłona tych badań była możliwa.

Była jeszcze taka uwaga rzucona przez panią poseł i pana posła, który już wyszedł, że jak projekty rządowe są bardzo pilnowane przez rząd, to najlepiej przechodzą. Jednak, jeżeli wiemy, że etap przedsejmowy jest złej jakości, że rząd celowo wypuszcza dramatycznie niskiej jakości OSR-y, które wprowadzają w błąd, to co pomaga pilnowanie przez rząd? Nic. Pilnuje gniota, że tak powiem, bo projekt wyszedł już jako gniot. Więc trzeba znaleźć metodę, żeby jakość prawa była lepsza, bo rząd może wypuścić po prostu bardzo złej jakości prawo.

#### **Poseł Beata Mazurek (PiS):**

Ale myśmy się chyba tutaj, panie profesorze, nie zrozumieli, bo chciałam powiedzieć, że nawet jeśli ktokolwiek podczas prac Komisji kwestionuje przepisy rządowe, które są złe z tych powodów, o których pan mówi, to i tak ponieważ projekt rządowy jest mocno pilnowany, to on zostanie przegłosowany. To jest ta rzecz. Jest też dualizm opinii prawnych. My często będąc na posiedzenia Komisji wiemy o tym, że jest sprzeczność interpretacyjna wśród prawników, a jednak podejmowane są takie decyzje, a nie inne. Pytanie, co z tym zrobić?

**Redaktor raportu prof. Krzysztof Rybiński:**

Albo co zrobić z faktem, że jeżeli ocena skutków regulacji mówi, że koszt jest 0, jak w większości przypadków, a to kosztuje 3 mld zł jak się uczciwie policzy? Cofnąć. To nie może być tak, że przejdzie. Muszą być mechanizmy, które zatrzymają złe prawo i o to apelujemy i pokazujemy jak można to osiągnąć. Jednak bym się upierał przy tym, że badanie konstytucyjności *ex ante* jest potrzebne. Nie może być tak, że potem Senat musi naprawiać 200 aktów prawnych. Musimy to wypracować, bo jest chore, że możemy mieć ocenę *ex ante* zgodności z prawem unijnym, a nie z konstytucją. Tak, bo co jest ważniejsze dla Polaków – konstytucja czy prawo unijne? Musimy te mechanizmy wypracować, co jest absolutnie kluczowe.

Z punktu widzenia tej uwagi pana przewodniczącego, jako człowiek z rynku finansowego, wiele lat tam spędziłem, to powiem tylko, że na jednorękim bandycie bardzo trudno przegrać dom. Na „futuresach” można w dwie godziny przegrać dom jak ktoś chce i to jest w ogóle nieregulowane. Zupełnie społeczeństwo nie rozumie, gdzie są te toksyczne instrumenty, które pozwalają stracić majątek każdemu błyskawicznie bez żadnych zabezpieczeń.

Jeszcze raz dziękuję za wszystkie uwagi. Mam nadzieję, że nie skończy się na debacie, ale że faktycznie z zawziętością i z odwagą polscy parlamentarzyści uruchomią ten proces, o którym pan przewodniczący mówił, że być może nadszedł czas poważnych zmian w procesie stanowienia prawa i że ta debata taki proces zapoczątkuje. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Ryszard Kalisz (SLD):**

Dziękuję bardzo, panie profesorze. Dziękuję Uczelni Vistula, wszystkim współpracownikom pana prof. Rybińskiego, panią i panom posłom, wszystkim zabierającym głos i uczestniczącym w dzisiejszym posiedzeniu. Tak jak powiedział pan profesor, wyciągamy wnioski i dalej pracujemy nad tym, żeby i prawo, i nasze państwo lepiej funkcjonowało. Dziękuję, zamykam posiedzenie Komisji.