Stanowienie prawa i sądownictwo

Diagnoza

Stanowienie prawa powszechnego jest fundamentem państwa prawa i narzędziem regulacji w wykonywaniu zadań publicznych i organizacji państwa. To ustawy gwarantują realizację konstytucyjnego trójpodziału i równowagi trzech władz (zasadę checks and balances). Nie ma dziś miejsca na pełną przebudowę ustroju państwa, dlatego reformy należy prowadzić w ramach, jakie umożliwia obecna Konstytucja.

Objawem słabości naszej legislacji jest to, że nie spełnia cech systemowych: spójności, komplementarności i niesprzeczności. Należy więc się skupić na przyczynach patologii i inflacji prawa oraz badać skutki działania przyjmowanych ustaw. Problemem jest nie tyle brak reguł przyzwoitej legislacji (określił je Trybunał Konstytucyjny), co ignorowanie ich w procesie prawotwórczym.

Legislacja ma znaczenie kluczowe, decyduje zarówno o zasadach stosowania prawa, jak i o ich jakości. Niezrozumiałe regulacje powodują mnożenie interpretacji i wyjaśnień oraz wadliwe stosowanie prawa zarówno przez obywateli, jak przez władzę wykonawczą i sądy.

Proces legislacji

Rząd i parlament posiadają instrumenty skutecznej kontroli procesu stanowienia prawa, ale nie wykorzystują ich (np. systemu informatycznego e-legislacja). Niezbędne są: Słownik Prawa z definicjami terminów stosowanymi identycznie w całym polskim prawie i ustawa o tworzeniu prawa, zapewniająca w praktyce poprawę tego procesu, wraz z towarzyszącymi jej zmianami w ustawie kompetencyjnej.

Obok przeprowadzanej obecnie ex ante oceny skutków realizacji (OSR) przez CAS, niezbędne jest stworzenie systemu stałego monitorowania efektów przyjętych regulacji – bez tego nie będzie instytucjonalnego uczenia się.

Formułowaniu przez organ konstytucyjnie do tego uprawniony celu i założeń przyszłej

regulacji musi towarzyszyć określenie politycznych kierunków rozwiązań kwestii, które regulacja ma rozstrzygać.

Po przyjęciu założeń, przyszły projekt jest wprowadzany do planu legislacyjnego rządu i wraca do organu konstytucyjnego. Tam jest opracowywany i poddany wstępnej ocenie kosztów realizacji oraz badaniom i konsultacjom społecznym.

Odpowiedzialnym za realizację planu legislacyjnego rządu w zakresie nadzoru jest premier; za stronę techniczno-prawną odpowiada szef Centrum Legislacyjnego Rządu w randze ministra (łącznie z etapem konsultacji międzyresortowych).

Rozstrzygnięcia i procedury decydujące o istotnych, politycznych kwestiach (p.6) muszą być zawarte w ustawie, nie zaś delegowane do rozporządzeń wykonawczych. Aby ograniczyć mnożenie interpretacji i wyjaśnień oraz wadliwe stosowanie ich zarówno przez władzę wykonawczą, jak i sądy, rozporządzenia muszą być przedstawione Sejmowi wraz z projektem ustawy.

Ustawy organiczne i ustawy zwykłe

Sprawność stanowienia prawa i jakość efektów uległyby poprawie dzięki zróżnicowaniu ustaw i sposobów ich głosowań, zależnie od rangi problemu. Ustawy organiczne dałyby wykładnię zapisów konstytucji w kwestiach, których wprost ona nie rozstrzyga, np. praw i obowiązków związanych z własnością czy bezpłatnością usług publicznych. Ustawy organiczne wymagałyby akceptacji większością kwalifikowaną, np. 3/5 pełnego składu każdej z izb.

Ustawy zwykłe są uchwalane zwykłą, bezwzględną większością głosów.

Projekty ustaw związanych z bieżącymi potrzebami rządu, kiedy szybkość reakcji na problem jest kluczowa dla rozstrzygnięcia, uchwalane są w trybie pilnym zgodnie z artykułem 123 Konstytucji.

Naprawa sądów

Niezależność sądów i niezawisłość sędziowska ma służyć rzetelnej i wiarygodnej

obronie praw obywateli przed samowolą władz, zapewniać bezpieczeństwo obywateli i obrotu gospodarczego.

Członkowie KRS powinni być wybierani spośród sędziów zgłoszonych przez uprawnione podmioty określone ustawą. Prezesi sądów powinni pochodzić z wyboru. Prawo tworzy i normy i tradycję ich stosowania – Lex bez ius jest martwe.

Dopuszczenie do stanowiska sędziego wyznaczać powinna granica wieku 35-40 lat z wymogiem przepracowania przez absolwenta wydziału prawa 10-15 lat, najlepiej w więcej niż jednym zawodzie prawniczym.

Sąd ma obowiązek pisemnego uzasadnienia wyroku w momencie jego ogłoszenia z odniesieniem do zrozumiałych społecznie zasad prawa i sprawiedliwości. Sąd Najwyższy prowadzić powinien glosariusz orzeczeń, które zostały zakwestionowane w postępowaniu instancyjnym jako błędne czy naruszające oczywiste zasady sprawiedliwości.

Sędzia może być pozbawiony przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego prawa orzekania (z zachowaniem uprawnień) za prowadzenie procesu lub wydanie orzeczenia sprzecznego z zasadami wymiaru sprawiedliwości.
Zasada losowego doboru sędziów powinna być wzmocniona rejestracją powiązań spraw i osób uczestniczących w rozprawach, aby wykluczyć zmowę czy konflikt interesów.

Sądy powszechne powinny być odciążone od drobnych spraw przez powołanie sędziów pokoju, którymi powinni być prawnicy z doświadczeniem zawodowym co najmniej radcy, adwokata lub prokuratora, pochodzący z wyborów sejmiku i powoływanych na okres kadencyjny. Od orzeczenia sędziego pokoju przysługiwać winno odwołanie do sądu powszechnego.

Zasadą wymiaru sprawiedliwości powinna być ciągłość prowadzenia procesu dzień po dniu (bez notorycznych przerw powodujących przewlekłość i nieskuteczność postępowań).

Niezbędna jest nowelizacja kpc i kpk, aby pisemnie uzasadniać każdorazowe naruszanie kalendarza wyznaczającego terminy rozpraw.

Warszawa, 25 kwietnia 2019 r.

Artur Bartosiewicz, Władysław T. Bartoszewski, Czesław Bielecki, Antoni Dudek, Wacław Holewiński, Krzysztof Janik, Jacek Klocek, Tomasz Krawczyk, Anna Lewkowicz, Józef Orzeł, Jan Parys, Witold Radwański, Maciej Zalewski.