

Monika Augustyniak

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Marcin Pieniżek

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Sprawozdanie z obrad sekcji
„Jakość polskiego systemu prawa”
w ramach XVI Konferencji Naukowej
„Państwo – Gospodarka – Społeczeństwo”**

Dnia 7 czerwca 2016 r. w Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, w ramach XVI Konferencji Naukowej „Państwo – Gospodarka – Społeczeństwo”, odbyły się obrady sekcji „Jakość polskiego systemu prawa”.

Pierwszy panel sekcji moderowany był przez prof. nadzw. dr hab. Katarzynę Banasik. Po zainaugurowaniu obrad prof. K. Banasik przedstawiła referat, pt. *Penalizacja bezprawnego przekroczenia granicy państwowej*. W wystąpieniu prelegentka zwróciła uwagę na znaczenie omawianej problematyki w kontekście postanowień kodeksu granicznego Schengen. Następnie poddała analizie przepisy polskiego kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń, dotyczące kryminalizacji zachowań polegających na nielegalnym przekroczeniu granicy. K. Banasik wskazała także na kwestie wywołujące kontrowersje w doktrynie, dotyczące charakteru typów czynów zabronionych z art. 264 k.k. Szerszej analizie poddała stronę podmiotową wykroczenia z art. 49a k.w. Po rozważaniach natury historyczno-prawnej i zarysowaniu aktualnego stanu prawnego prelegentka dokonała oceny jakości penalizacji nielegalnego przekroczenia polskiej granicy.

Następnie głos zabrał dr Stefan Poździejch, który zaprezentował referat pt. *Niektóre refleksje nad jakością prawa w Polsce*. Celem wystąpienia była analiza uwarunkowań jakości prawa, konsekwencji społecznych i ekonomicznych działań, które były lub powinny być podjęte dla poprawy jakości oraz stanu rozważań doktrynalnych. Rozważania prelegenta dotyczyły m.in. prak-

tycznej roli zasad techniki prawodawczej. W tym kontekście dr S. Poździejczyk wskazał na konsekwencje wzrostu liczby aktów normatywnych niskiej jakości, skutkujące m.in. niespójnością pomiędzy ustawami, brakiem przejrzystości i sprzeczności w systemie prawa, a nawet naruszeniem zasad konstytucyjnych i porządku prawnego. Prelegent zasygnalizował także, że obniżająca się jakość prawa wpływa negatywnie zarówno na jego stosowanie przez wymiar sprawiedliwości i organy administracji publicznej, jak i na poszanowanie prawa przez obywateli.

Jako trzeci głos zabral dr Marcin Pieniążek, który zaprezentował wystąpienie pt. *„Refleksyjny” model etyki prawniczej a jakość stosowania prawa – ujęcie teoretyczne*. W wystąpieniu zarysowany został model etyki prawniczej, nawiązujący do koncepcji „małej etyki” francuskiego filozofa, Paula Ricoeura. W omawianej teorii centralne miejsce zajmuje pojęcie refleksyjności, rozumianej jako zdolność podmiotu do interpretacji „tekstu własnego działania”. Dr M. Pieniążek wskazał, że prezentowane stanowisko umożliwia sformułowanie teorii etyki zawodowej, oferującej jednolite narzędzie interpretacji tekstów kodeksów etyki prawniczej oraz relewantnego „tekstu działania”, podejmowanego przez adwokata, sędziego, prokuratora, etc. Prelegent podkreślił, że założenia proponowanej teorii posiadają implikacje dotyczące jakości stosowania prawa. Na gruncie proponowanego paradygmatu jakość ta zależy bowiem od utrzymania przez prawnika zamiaru onto-etycznego „bycia sobą” (np. od przestrzegania zawodowego ślubowania), od jego „zamiaru dobrego życia z drugim i dla drugiego” (np. dla klienta) oraz od jego działania w „sprawiedliwych instytucjach” (państwa, korporacji, etc.).

Kolejny referat, zatytułowany *Iluzja użycia metod w polskim systemie prawa*, wygłosił dr Jacek Czaja. W pierwszej części wystąpienia prelegent dokonał prezentacji akceptowalnych współcześnie modeli nauk prawnych i prób budowy systemu prawa według przyjętych kryteriów. Następnie, ze względu na wyróżnione cechy, omówił próby „dopasowania” polskiego systemu prawa do naszkicowanych modeli. W końcowej części wystąpienia J. Czaja wskazał przykłady i powody, dla których polski system prawa nie czyni użytku z metod wypracowanych przez teorię i filozofię prawa. Sygnalizowane przez dra J. Czaję zjawisko odbija się negatywnie na jakości metod stosowanych w polskich naukach prawnych.

W wystąpieniu pt. *Jakość zmian prawa o szkolnictwie wyższym, a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* dr Agnieszka Bednarczyk-Płachta omówiła zmiany prawa o szkolnictwie wyższym, które wpłynęły na status tych podmiotów i na sposób ich funkcjonowania na gruncie prawa publicznego. Prelegentka przybliżyła mechanizmy działania ustawodawcy, który w sposób

niezgodny z techniką legislacyjną i orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego dokonywał zmian w prawie. Dr A. Bednarczyk-Płachta zaznaczyła, że chaos legislacyjny, wprowadzanie i usuwanie instytucji oraz rozwiązań prawnych, w oderwaniu od ich funkcjonowania na gruncie prawa administracyjnego, niekorzystnie wpływa nie tylko na kondycję nauki i szkolnictwa wyższego, ale i na trudności w rewizji poglądów doktryny i orzecznictwa. Prelegentka wskazała, że ustawodawca zapowiedział kolejne rewolucyjne zmiany w prawie i gruntowną nowelizację systemu szkolnictwa wyższego. A. Bednarczyk-Płachta wyraziła w związku z tym opinię, że planowana zmiana może stać się okazją do poprawienia mankamentów ustawodawstwa albo kolejnym przykładem obniżania jakości prawa.

Następnie mgr Małgorzata Marczyk, doktorantka WPAiSM, zaprezentowała referat pt. *Konsekwencje kryzysu Trybunału Konstytucyjnego w Polsce na arenie międzynarodowej oraz jego wpływ na przyszłość Polski*. Prelegentka szczegółowo przedstawiła poszczególne stadia sporu politycznego, poczynając od wyboru, na ostatnim posiedzeniu Sejmu VII kadencji, 8 października 2015 r., Andrzeja Jakubieckiego, Romana Hausera, Krzysztofa Ślebzaka, Bronisława Sitka i Andrzeja Sokolę na sędziów Trybunału. W końcowej części wystąpienia mgr M. Marczyk postawiła pytanie o konsekwencje kryzysu związanego z Trybunałem Konstytucyjnym rzutuujące na jakość polskiego prawa.

Kolejny referat, zatytułowany *Jakość interwencji legislacyjnych podejmowanych w obszarze nowoczesnych technologii* przedstawiła mgr Agnieszka Porwisz-Barczyk, doktorantka WPAiSM. Wskazała ona, że polski ustawodawca stanął przed trudnym zadaniem, polegającym na ujęciu w ramy prawne zjawisk technologicznych ze swej natury zmiennych, złożonych, o wysoce specjalistycznym charakterze. Dodatkową komplikację stanowi rozmiar i zakres koniecznych do wprowadzenia unormowań. W związku z tym prelegentka postawiła pytanie o jakość regulacji tworzących formalne podwaliny dla korzystania z zaawansowanych rozwiązań technologicznych. Mgr A. Porwisz-Barczyk wskazała, że jakość ta podlega ocenie z dwóch perspektyw: merytorycznej i formalnoprawnej. W perspektywie merytorycznej prelegentka przeanalizowała trafność doboru rozwiązań, które mają być odpowiedzią na konkretne problemy społeczne. Natomiast w perspektywie formalnoprawnej A. Porwisz-Barczyk odwołała się do standardów poprawnej legislacji i na tym tle dokonała oceny techniki prawodawczej, m.in. w zakresie sposobu konstruowania przepisów, ich jasności, jednoznaczności i przejrzystości.

Przedostatni referat w sesji, zatytułowany *Po stronie przestępców czy służb porządkowych, czyli miejsce kata w systemie wymiaru sprawiedliwości w dawnej Polsce*, wygłosił mgr Wacław Rosa, doktorant WPAiSM. W wystąpieniu pre-

legent naszkicował funkcjonowanie urzędu katowskiego w miastach dawnej Polski. Przedstawiony materiał badawczy stanowiły zeznania przestępców zapisane w księgach sądowych miejskich, obrazujące kontakty świata przestępczego z oprawcami. Mgr W. Rosa zwrócił uwagę, że kaci w dawnej Polsce, w przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej i Śląska – gdzie zawodem tym zajmowały się całe rodziny, wywodzili się często ze środowisk przestępczych. W związku z tym prelegent zasygnalizował, że izolacja katów od reszty społeczeństwa narażała przedstawicieli tego zawodu na ostracyzm. W oparciu o przykłady z praktyki sądowej W. Rosa wykazywał, że urząd kata był w Polsce częściej utożsamiany z działalnością przestępczą, niż z wymiarem sprawiedliwości. Ostatecznie, zdaniem prelegenta, istnienie wspólnego mianownika łączącego ludzi marginesu społecznego z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości miało istotny wpływ na jakość sądownictwa i skuteczność zwalczania przestępczości.

Następnie dr Jakub Biernat zaprezentował wystąpienie pt. Nabycie nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia – zagadnienia konstrukcyjne. Jakość zmian w polskim prawie została w nim przedstawiona na przykładzie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Prelegent wyjaśnił, że na mocy tej ustawy w bezprecedensowy sposób ograniczono obrót nieruchomościami rolnymi, dokonując w szczególności nowelizacji Kodeksu cywilnego w odniesieniu do instytucji nabycia nieruchomości w drodze zasiedzenia. Dr J. Biernat wskazał, że w świetle nowelizacji Kodeksu cywilnego nabyć przez zasiedzenie nieruchomość rolną może jedynie rolnik indywidualny, jeżeli powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej, wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność, nie przekroczy 300 ha użytków rolnych. Zdaniem prelegenta uregulowanie takie budzi szereg wątpliwości – między innymi na poziomie konstrukcyjnym, w tym w szczególności w kontekście celów, które zamierza osiągnąć ustawodawca istotnie ograniczając obrót nieruchomościami rolnymi.

Wystąpienie dra J. Biernata było ostatnim, wygłoszonym w tej części sekcji. Następnie wywiązała się dyskusja, w której głos zabrał m.in. prof. dr hab. T. Biernat. Odniósł się on pozytywnie do tego referatu dra J. Czaji i wskazał ograniczony zakres metod badawczych stosowanych w naukach prawnych. Ponadto uczestnicy dyskusji sygnalizowali niską jakość zmian w prawie rzeczowym, ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi. Na koniec prof. nadzw. dr hab. K. Banasik dokonała podsumowania obrad i podziękowała uczestnikom za wygłoszenie referatów oraz za udział w dyskusji.

Moderatorem drugiego panelu sekcji „Jakość polskiego systemu prawa” był doc. dr Andrzej Buczek, który jako pierwszy prelegent przedstawił re-

ferat pt. *Próby tworzenia współczesnego systemu podatkowego w Polsce*. Autor przybliżył ewolucję transformacji społeczno-gospodarczej w naszym kraju, która obok wielu istotnych kwestii, spowodowała konieczność tworzenia nowego systemu podatkowego. Docent dr Andrzej Buczek przedstawił regulacje prawne tworzące współczesny system podatkowy w Polsce, konkludując, że regulacje te *de lege lata* nie odpowiadają aktualnym potrzebom i standardom. Podkreślił, iż nadzieję na stworzenie adekwatnego systemu podatkowego daje powołana, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 października 2014 r., Komisja Kodyfikacji Ogólnego Prawa Podatkowego.

Następnie głos zabrał mgr Paweł Klimek, doktorant WPAiSM, który wygłosił referat na temat *Wybrane aspekty jakości prawa finansowego a funkcje systemu opodatkowania dochodów w PRL*. Mgr P. Klimek przybliżył aspekty jakości prawa finansowego i funkcje systemu opodatkowania dochodów w PRL w pięciu różnych kontekstach normatywnych. Oceny funkcji systemu opodatkowania dochodów w PRL prelegent dokonał również w odniesieniu do wybranych rozwiązań współczesnych. Pozwoliło to na wyciągnięcie wniosków *de lege ferenda*, które są aktualne w sosunku do systemu opodatkowania dochodów w III Rzeczypospolitej.

Trzeci prelegent, mgr Marek Klink, przedstawił referat o tytule: *Prawne możliwości kształtowania granic zmienności obciążenia podatkowego w podatkach związanych z opodatkowaniem nieruchomości*. Referent zwrócił uwagę na nieustanną ewolucję gospodarczo-społeczną mającą istotny wpływ na normy prawne, również te obejmujące swym zakresem opodatkowanie nieruchomości.

Magister Maciej Schmidt zaprezentował referat pn.: *Niestabilność prawa podatkowego a zaufanie podatników do systemu prawa*, w którym wskazał, że w ostatnim dwudziestopięcioletniu w Polsce miało miejsce około 150 zmian przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, a od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej około 60 zmian ustawy o podatku od towarów i usług. Zmiany te wpłynęły na niestabilność systemu prawa podatkowego. W referacie omówiono trzy sposoby przywracania stabilności prawa podatkowego. Pierwszy z nich to interpretacje (ogólne i indywidualne) prawa podatkowego wydawane przez Ministra Finansów. Sposób drugi to uchwały i wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, które mają na celu wyjaśnienie przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Trzecie rozwiązanie to zmiana przepisów prawa, która może doprowadzić do jego stabilizacji.

Następnie głos zabrał mgr Dawid Chaba, doktorant WPAiSM, który zaprezentował wystąpienie pt. *Jakość polskiego prawa administracyjnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*. Prelegent podniósł, że orzecznictwo sądów administracyjnych, na które składa się wykładnia prawa, powinno

usuwać wady oraz wypełniać luki systemu prawa, wskazując prawodawcy racjonalne kierunki zmian. Mgr D. Chaba argumentował, że weryfikacja przepisów dokonywana przez sądy prowadzi niejako do rozwoju prawa i umacniania procesów jego stanowienia. Jednakże, nie bez znaczenia jest fakt, iż ugruntowane poglądy sądów zmieniają się wraz z wprowadzaniem nowych regulacji i instytucji, a także poprzez nowe i skomplikowane stany faktyczne. Należy więc zadać pytanie, jak oceniać jakość procesu tworzenia i stosowania prawa w świetle nie zawsze jednolitego orzecznictwa.

Kolejnymi prelegentami byli mgr Arkadiusz Stosur i dr Dariusz Gryglik, doktoranci WPAiSM, którzy wygłosili referat na temat *Główne założenia nowej ustawy o systemach oceny zgodności i nadzorach rynku z dnia 13 kwietnia 2016 r. jako element kształtowania i regulowania polskiego systemu norm jakościowych*. Doktoranci omówili główne cechy i determinanty polskiego systemu oceny zgodności norm, w tym nową ustawę o systemach oceny zgodności i nadzorach rynku z dnia 13 kwietnia 2016 r., która stanowi trzon i główny element tego systemu. Przedstawione zostały także podstawowe akty prawa europejskiego obowiązujące w omawianym zakresie, a także zestaw norm organizacyjnych i technicznych w procesach parametryzowania jakościowego.

Następnie głos zabrał mgr Jan Tarnawski, doktorant WPAiSM, przedstawiając referat pt. *Rozstrzyganie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w formie decyzji administracyjnych sporów cywilnych związanych z obrotem i dystrybucją energii pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami energii*. Prelegent od prawie 30 lat wykonuje zawód radcy prawnego specjalizując się w obsłudze firm sektora energetycznego, dlatego też problematyka badawcza przedstawiona w referacie stanowiła połączenie wiedzy teoretycznej z doświadczeniem zawodowym autora, ze szczególnym uwzględnieniem przeglądu orzecznictwa sądowego. Mgr J. Tarnawski przedstawił zagadnienia proceduralne związane ze stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed Prezesem URE oraz przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu odwoławczym od decyzji Prezesa URE. Prelegent szczególną uwagę poświęcił problematyce wstrzymania dostaw energii elektrycznej. Omówił także sytuacje, w których przedsiębiorstwo energetyczne może zastosować tę procedurę oraz środki ochrony przysługujące odbiorcom energii. Odrębnej analizie poddał wstrzymywanie dostaw energii w przypadku tzw. umów kompleksowych.

Następnie mgr Izabela Pilarczyk, doktorantka WPAiSM, zaprezentowała referat pt. *Tykająca BOMBA w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji. Problem odpowiedzialności osób działających za spółkę z o.o. w organizacji po jej rejestracji*. Prelegentka wskazała, że koniecznym jest ponowne

uświadomienie sobie roli, jaką miała spełniać instytucja spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji, a także logicznych konsekwencji, jakie powinny z tego faktu wynikać. Mgr I. Pilarczyk omówiła i zanalizowała zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności osób działających w imieniu spółki kapitałowej w organizacji, wskazując na pojawiające się w tym przedmiocie problemy.

Zamykający panel referat, pt. *Komisje w organie stanowiącym samorządu województwa w Polsce i we Francji w świetle zasady jawności i form jej realizacji. Wnioski i postulaty*, wygłosiła dr Monika Augustyniak. Prelegentka przedstawiała podstawy prawne i przejawy realizacji zasady jawności dotyczącej organizacji oraz funkcjonowania komisji w sejmiku województwa w Polsce i w radzie regionalnej we Francji. Przedmiotem referatu było również omówienie zasad i trybu dostępu do informacji publicznej w zakresie działania komisji stałych i doraźnych w świetle zasady jawności wewnętrznej (dostępu do dokumentów) i zewnętrznej (dostępu do posiedzeń). W końcowej części wystąpienia dr M. Augustyniak sformułowała postulaty *de lege ferenda* w zakresie realizacji zasady jawności, jako przesłanki jakości polskiego systemu prawa.

Docent dr Andrzej Buczek zamykając obrady w sekcji, podziękował wszystkim uczestnikom dyskusji i prelegentom za uczestnictwo i wolę podzielnia się spostrzeżeniami dotyczącymi jakości polskiego systemu prawa.