



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

Ustawa w 2 godziny 20 minut

XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)

Spis treści

Główne wnioski	2
Cztery lata działalności legislacyjnej rządów Zjednoczonej Prawicy oraz Sejmu VIII kadencji	4
I. Statystyka legislacji	7
1. Liczba i charakter uchwalanych ustaw	7
2. Tempo prac legislacyjnych	10
II. Zjawiska charakterystyczne	14
1. Drastyczne łamanie zasad poprawnej legislacji	15
2. Projekty skrywane	19
3. Ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych	22
3.1. Tryby szczególne	25
3.2. Skracanie czasu konsultacji publicznych	26
3.3. Brak prekonsultacji	29
3.4. Brak odpowiedzi na uwagi otrzymane w ramach konsultacji publicznych	30
3.5. Rzadkie zapraszanie interesariuszy na konferencje uzgodnieniowe	30
3.6. Schematyczne raporty z konsultacji	31
3.7. Rezygnacja z tworzenia założeń do projektów ustaw	33
3.8. Wysłuchania publiczne	34
4. Projekty obywatelskie	35
III. Rekomendacje	35
1. Rekomendacje zmierzające do przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa	36
2. Rekomendacje podnoszące jakość procesu stanowienia prawa	36

Główne wnioski

- W demokratycznym państwie prawnym jednym z zadań Trybunału Konstytucyjnego jest ochrona standardów konstytucyjnych w procesie stanowienia prawa. W kadencji 2015–2019 miał miejsce **kryzys konstytucyjny**, który doprowadził do upadku autorytetu Trybunału Konstytucyjnego. Jednym z jego skutków jest **dysfunkcjonalność systemu kontroli konstytucyjności prawa**.
- W świetle analiz przeprowadzonych przez Obywatelskie Forum Legislacji (OFL) w VIII kadencji Sejmu RP doszło do **obniżenia standardów legislacyjnych**. Prace legislacyjne zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym często były prowadzone w sposób nielicujący z elementarnymi wymaganiami racjonalnego prawodawcy, a czasem z pogwałceniem zasad poprawnej legislacji. **Dochodziło do częstego łamania bądź obchodzenia zapisów zawartych w *Regulaminie pracy Rady Ministrów, Regulaminie Sejmu RP i Regulaminie Senatu***. Jak się wydaje, czyniono to z kilku powodów. Chciano przyspieszyć moment wprowadzenia zmiany pożądaną przez polityków Zjednoczonej Prawicy, co czasem wynikało z zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej, ale czasami ze złego planowania. Innym powodem była chęć uniknięcia dyskusji z interesariuszami, gdyż decydenci byli zdeterminowani do wprowadzenia zmian bez względu na opinie innych podmiotów. Doprowadziło to między innymi do **poważnego ograniczenia przejrzystości procesu legislacyjnego**, a także **do zminimalizowania wagi konsultacji i opiniowania projektów aktów prawnych**.
- W ostatnim roku kadencji doszło do **bezprecedensowej sytuacji** w trakcie prac nad nowelizacją Kodeksu karnego, gdy Minister Sprawiedliwości **zagroził pozwaniem do sądu autorów opinii o projekcie ustawy** przedstawionej w trakcie trwania prac parlamentarnych (czerwiec 2019). Wykonanie zapowiedzi ministra groziło naruszeniem prawa do swobody działalności naukowej oraz swobody wypowiedzi.
- **Parlament kadencji 2015–2019 uchwalił 923 ustawy**. Oznacza to, że **średnio co półtora dnia uchwalana była nowa ustawa**. W świetle tego, że Sejm poprzedniej kadencji przyjął 752 ustawy, a Sejm VI kadencji 952 ustawy, należy stwierdzić, że **nadprodukcja prawa jest kontynuowana**.
- Dla kadencji 2015–2019 charakterystyczne jest zjawisko **wielokrotnego nowelizowania tej samej ustawy**. *Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych* była zmieniana 15 razy, *Ustawa o podatku akcyzowym* 10 razy, *Kodeks karny* 9, a *Prawo o ustroju sądów powszechnych* 6 razy. Zdecydowana większość tych nowelizacji pochodziła z przedłożenia rządowego. Może to świadczyć **o braku koordynacji i dobrego planowania działalności legislacyjnej rządu**.
- W **pierwszym roku** rządów Zjednoczonej Prawicy **tempo uchwalania ustaw** było nieporównanie **szybsze** niż w poprzednich latach oraz więcej było projektów zgłaszanych przez posłów z klubów stanowiących zaplecze rządowe. **40% ustaw** uchwalonych wówczas przez sejm stanowiły **projekty posłów koalicji rządzącej**. W **następnych latach tempo** prac legislacyjnych wyraźnie **spadło**, zmalała też liczba projektów poselskich.
- Mimo wolniejszego tempa prowadzenia prac legislacyjnych w kolejnych latach kadencji ciągle zdarzały się ustawy uchwalane bardzo szybko. W **czwartym roku** kadencji **krócej niż 15 dni sejm pracował nad 56 projektami** ustaw, co stanowi ponad **23%** wszystkich uchwalonych ustaw. Oznacza to, że **przy procedowaniu niemal 1/4 ustaw zignorowano zapisy *Regulaminu Sejmu RP***, których zastosowanie wymaga, aby prace w trybie podstawowym, innym niż pilny, zajęły ponad 15 dni.

- Największy niepokój wzbudzało **ograniczanie debaty sejmowej** oraz **znaczenia konsultacji publicznych i społecznych**. W wyniku częstego stosowania **trybów odrębnych** oraz, niezgodnego z zapisami *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, **rezygnowania bez uzasadnienia z prowadzenia konsultacji publicznych** w ostatnim roku kadencji rząd **skonsultował mniej niż 2/3 projektów ustaw**, nad którymi prowadził prace. **Przeciętny czas konsultacji wyniósł niespełna 12 dni**.
- W trzecim roku kadencji znaleźliśmy **8**, a w czwartym **21 „skrywanych” projektów ustaw**. Są to **ustawy rządowe, o istnieniu których opinia publiczna dowiadywała się dopiero po rozpoczęciu prac w parlamencie**. Wcześniej nie były bowiem publikowane żadne dokumenty, które świadczyłyby o prowadzeniu prac legislacyjnych, ani w *Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*, ani na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego (RPL). Projekty te nie były formalnie procedowane w trybie odrębnym, a mimo to **nie były przekazywane do konsultacji i opiniowania**.
- W poprzedniej (VII) kadencji posłowie Prawa i Sprawiedliwości oskarżali ówczesną większość parlamentarną o marginalizowanie zarówno wpływu „czynnika obywatelskiego” na proces stanowienia prawa, jak i roli opozycji w tym procesie. Postulowali także, aby wysłuchania publiczne były organizowane na wniosek 1/3 składu komisji sejmowej, co ograniczyłoby „szkodliwą praktykę blokowania [ich] przez większość parlamentarną”. Sejm VIII kadencji stosownej zmiany do *Regulaminu Sejmu RP* nie wprowadził, co poskutkowało między innymi tym, że **odbyły się tylko 3 wysłuchania**. W trakcie prac **Sejmu poprzedniej kadencji** zorganizowano **10 wysłuchań**.
- Obywatelskie Forum Legislacji przedstawia **dwie grupy rekomendacji**, które mogą posłużyć naprawie istniejącej sytuacji. Pierwsza grupa zawiera postulaty zmierzające do **przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa**, a druga – rekomendacje **podnoszące jakość samego procesu** oraz **stopień partycypacji** w nim obywateli i ich organizacji. Postulujemy między innymi:
 - ♦ zatrzymanie postępującej erozji parlamentaryzmu oraz degradowania roli sejmu i senatu jako podstawowych organów stanowienia prawa w Polsce;
 - ♦ ustawowe uregulowanie procesu tworzenia prawa;
 - ♦ stworzenie ustawowej gwarancji partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa poprzez ich udział w otwartych konsultacjach publicznych;
 - ♦ przywrócenie obowiązku poprzedzenia projektu ustawy opracowaniem, skonsultowaniem i przyjęciem przez Radę Ministrów założeń projektu ustawy;
 - ♦ stworzenie realnego systemu konsultacji publicznych poselskich projektów ustaw;
 - ♦ wprowadzenie na wzór projektów rządowych obligatoryjnego przygotowywania oceny skutków regulacji (OSR) projektów poselskich, a następnie prowadzenia skutecznej weryfikacji ich zawartości;
 - ♦ zagwarantowanie i konsekwentne egzekwowanie odpowiedniego czasu przeznaczonego na debatę parlamentarną, w szczególności podczas prac w komisjach i podkomisjach sejmowych i senackich, oraz zapewnienie możliwości uczestnictwa w nich zainteresowanych osób oraz organizacji społecznych i gospodarczych;
 - ♦ zagwarantowanie możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego, w szczególności dotyczącego projektów o doniosłym znaczeniu społecznym i gospodarczym, poprzez wprowadzenie zasady organizowania go na wniosek 30% członków komisji; właściwa komisja sejmowa powinna pisemnie odnieść się do postulatów zgłoszonych w trakcie wysłuchania.

Cztery lata działalności legislacyjnej rządów Zjednoczonej Prawicy oraz Sejmu VIII kadencji

To, czy prawo stanowione jest zgodnie ze standardami w sposób przejrzysty i partycypacyjny, stanowi jeden ze wskaźników pozwalających stwierdzić, czy mamy do czynienia z demokratycznym państwem prawa. W Polsce od lat proces tworzenia aktów prawnych był przedmiotem zainteresowania naukowców, publicystów i części opinii publicznej. Początkowo krytyka dotyczyła przede wszystkim takich zjawisk, jak „nadprodukcja” aktów prawnych oraz ich nadmierna zawiałość, a w rezultacie niestabilność, nieprzejrzystość i niespójność systemu prawnego jako całości¹. To – kto, jak i w dialogu z kim podejmuje te niezwykle ważne decyzje – zaczęło być ważne dopiero pod koniec XX wieku.

W latach 90. uważano, że wystarczającą formą dialogu wokół proponowanych zmian prawa są konsultacje społeczne prowadzone ze związkami zawodowymi i z organizacjami pracodawców w ramach Komisji Trójj stroniej. Jednakże powolny, ale stały rozwój społeczeństwa obywatelskiego spowodował pojawienie się nowych aktorów – organizacji obywatelskich, grup interesu czy organizujących się *ad hoc* inicjatyw, które domagały się włączenia ich w proces podejmowania decyzji². Zjawisko to zbiegło się koniecznością dostosowania polskiego prawa i rozwiązań strukturalnych, wymaganych w okresie przedakcesyjnym, do standardów Unii Europejskiej. W 2005 roku Polska przystąpiła do programu Better Regulation. Zorganizowany w jego ramach pierwszy przegląd nie wypadł dobrze: „w Polsce brakuje spójnego systemu konsultowania, a zasięganie opinii jest bardzo często jedynie formalnością i jest postrzegane przez administrację jako uciążliwość, a nie jako źródło informacji”³. Raporty organizacji pozarządowych potwierdzały obserwacje międzynarodowych ekspertów⁴.

Pierwszy rząd koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (2007–2011) rozpoczął wprowadzanie zmian do systemu tworzenia prawa, ale były one krytykowane za brak konsekwencji⁵, a także za powolne ich wdrażanie⁶. Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji starali się przekonać decydentów do całościowego uregulowania procesu legislacyjnego poprzez przyjęcie stosownej ustawy⁷. Rząd przyjął inne rozwiązanie, tzw. „miękkie”, postanowił zmienić *Regulamin pracy Rady Ministrów* i popularyzować dobre praktyki. W 2012 roku przedstawiciele polskiej administracji

1 Omówieniem tych problemów zajmują się Klaus H. Goetz i Radosław Zubek w pracy *Stanowienie prawa w Polsce: reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, wydanej w ramach programu Ernst & Young: *Sprawne Państwo* w maju 2005.

2 Szerzej o tym zjawisku zob. między innymi: *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

3 W 2006 roku został przeprowadzony przegląd w ramach Programu SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) – wspólnej inicjatywy Komisji Europejskiej i OECD. Na podstawie przeglądu został opracowany raport dla Polski, który zawiera niezależne oceny międzynarodowych ekspertów oraz rekomendacje poprawy zarządzania legislacyjnego i systemu tworzenia prawa w Polsce, zob. <http://www.sigmaweb.org/activityareas/regulatorypolicy-betterregulation.htm>.

4 Zob. raporty Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego z realizacji w latach 2006, 2007 i 2008 projektu *Monitoring procesu stanowienia prawa*. Dostępne na: http://www.batory.org.pl/publikacje/artykuly_17/przeciw_korupcji_1.

5 W 2009 roku znowelizowano Ustawę o Radzie Ministrów, w ślad za tym zmieniono również *Regulamin pracy Rady Ministrów*, wprowadzając zasadę, że konsultacje społeczne, z możliwością zgłaszania uwag i merytorycznej dyskusji dotyczącej proponowanych rozwiązań, będą prowadzone na etapie tworzenia założeń do projektów ustaw. Nowa praktyka nie zdążyła się jeszcze ugruntować, gdy 6 grudnia 2011 roku wprowadzono kolejne zmiany do tej regulacji, polegające na drastycznym zmniejszeniu wymagań merytorycznych wobec założeń ustaw, a obowiązek przygotowania na tym etapie Oceny Skutków Regulacji uznano za zbędny i zastąpiono go „testem regulacyjnym”.

6 Zob. G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014. Dostępny też na: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf.

7 Między innymi w opinii o programie *Lepsze Regulacje na lata 2012–2015*, dostępnej na: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Uwagi%20OFL%20do%20PrgLepszeRegulacje_Internet.pdf.

rządowej i organizacji obywatelskich wspólnie wypracowali dokument *Siedem Zasad Konsultacji*⁸, który następnie został włączony do programu *Lepsze regulacje 2015*⁹. Zaproponowane tam zasady to: dobra wola, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność i poszanowanie interesu ogólnego.

1 stycznia 2014 roku wszedł w życie nowy *Regulamin pracy Rady Ministrów*¹⁰, w którym po raz pierwszy w sposób wyczerpujący, a także co do zasady zgodny z postulatami organizacji obywatelskich, określono reguły prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania projektów dokumentów rządowych. Półtora roku później Rada Ministrów przyjęła *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego*¹¹. W dokumencie tym przypomina się między innymi, że prowadzenie konsultacji jest konieczne na każdym etapie pracy nad regulacją prawną, oraz podaje się wiele wskazówek, jak takie konsultacje efektywnie prowadzić. Rozbudowana jest też część dotycząca zasad przygotowywania testów regulacyjnych i oceny skutków regulacji (OSR). Szerokie stosowanie metod opisanych w *Wytycznych* mogłoby podnieść standard przygotowywania OSR i prowadzenia konsultacji; niestety, dokument ten został przyjęty pod koniec kadencji i – jak się wkrótce okazało – przez nowy rząd nie był promowany.

Od czerwca 2014 roku członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji na podstawie obserwacji wybranych projektów ustaw i założeń oceniają, w jaki sposób realizowane są zapisy *Regulaminu pracy Rady Ministrów* oraz *Regulaminów Sejmu i Senatu*¹².

Piąty raport z obserwacji, który obejmował ostatnie miesiące pracy drugiego rządu koalicji PO-PSL (2011–2015), zakończyliśmy następującymi wnioskami: ministerstwa rzadko odpowiadają indywidualnie na otrzymane uwagi, zazwyczaj przygotowują zbiorcze zestawienie uwag wraz z krótkim odniesieniem się do nich; tylko nieliczne raporty z konsultacji były przygotowane poprawnie, czasem wiele miesięcy po zakończeniu tychże. Oceny skutków regulacji były dokumentami przygotowywanymi z większą pieczołowitością i zaangażowaniem niż *Raporty* z konsultacji. „Być może był to skutek już kilkuletniej pracy legislatorów Rządowego Centrum Legislacji i Kancelarii Premiera Rady Ministrów nad podniesieniem ich poziomu merytorycznego”.

W trakcie kampanii wyborczej w 2015 roku zapytaliśmy komitety wyborcze o ich wizję właściwie prowadzonego procesu legislacyjnego. Interesującą i wnikliwą analizę przedstawił Komitet Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości¹³. Stwierdzono tam, że rząd PO-PSL marginalizuje wpływ „czynnika obywatelskiego” oraz rolę opozycji na proces stanowienia prawa. Prawo i Sprawiedliwość zadeklarowało konieczność stworzenia przepisów pozwalających na „bardziej wnikliwe i dłuższe procedowanie projektów obywatelskich”, polegające między innymi na wprowadzeniu zakazu odrzucania takiego projektu w pierwszym czytaniu czy procedowaniu projektów ustaw podatkowych i ustaw dotyczących samorządu terytorialnego „w szczególnym [dłuższym] trybie, wzorowanym na trybie postępowania z projektami kodeksów”. Postulowano również, aby wysłuchania publiczne były organizowane na wniosek

8 Zob. http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf [dostęp: 22 sierpnia 2019].

9 Program *Lepsze regulacje 2015* został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 22 stycznia 2013.

10 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013, *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. poz. 797, 2013).

11 Dostępny na: <http://www1.rcl.gov.pl/?q=book/143-wytyczne-dla-prowadzenia-konsultacji-publicznych> [dostęp: 22 sierpnia 2019].

12 Komunikaty z obserwacji dostępne na: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_praw.

13 Odpowiedź Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość dostępna na: <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Odp-PiS.pdf>.

1/3 składu komisji sejmowej, co ograniczy „szkodliwą praktykę blokowania [ich] przez większość parlamentarną”. Co zrealizowano z tych postulatów, mogliśmy obserwować już od 13 listopada 2015 roku, kiedy do sejmu wpłynął wniosek o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Po wyborach parlamentarnych 2015 roku zaszła poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa – co stwierdzili członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji, bazując na swych wieloletnich doświadczeniach¹⁴. Utworzony 15 listopada 2015 roku rząd koalicji partii prawicowych kilkakrotnie zmieniał *Regulamin pracy Rady Ministrów*. Od 1 czerwca 2016 roku nie ma obowiązku tworzenia założeń do ustaw. Fakt ten oraz inne zjawiska, o których piszemy w tym i w poprzednich *Komunikatach*, np. „swobodna” interpretacja zasad zawartych w regulaminach pracy rządu, sejmu i senatu, poważnie ograniczyły przejrzystość procesu legislacyjnego, a także zminimalizowały ważność konsultacji i opiniowania projektów legislacyjnych.

W pierwszym roku rządów Zjednoczonej Prawicy największą różnicę w stosunku do lat poprzednich stanowiła liczba ustaw, które były zgłaszane przez posłów z klubów stanowiących zaplecze rządowe. 40% ustaw uchwalonych wówczas przez sejm stanowiły projekty zgłaszane przez posłów koalicji rządzącej. Podczas trwania kadencji poprzednich dwu sejmów, w analogicznym okresie było to 15% i 13%. Do projektów poselskich nie trzeba przeprowadzać oceny skutków wprowadzenia regulacji ani ich konsultować; przyspiesza to pracę nad projektami, ale niesie duże ryzyko popełnienia błędów. Ponadto parlament kadencji (2015–2019) w pierwszych 6 miesiącach pracował znacznie szybciej i uchwalił o wiele więcej ustaw niż sejmy poprzednich kadencji. W pierwszym półroczu Sejm VIII kadencji przyjął 93 ustawy, w VII kadencji – 43, a podczas VI kadencji – 68.

W drugim roku działalności legislacyjnej tego rządu i parlamentu tempo prac legislacyjnych wyraźnie spadło. Największy niepokój nasz, ale także innych organizacji oraz partnerów społecznych, wzbudziło ograniczanie znaczenia konsultacji publicznych i społecznych. Było to wynikiem częstego stosowania trybów odrębnych, skracania – nierzadko do 14 dni – czasu przeznaczonego na konsultacje czy wręcz prowadzenia konsultacji pozornych. Tryb odrębny pozwala na rezygnację z prowadzenia uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych, jednak powinien być stosowany wyjątkowo, tylko w uzasadnionych sytuacjach. Z naszych obserwacji wynikało, że często zastosowanie go było skutkiem złego planowania prac legislacyjnych w ministerstwach. W sejmie w drugim roku kadencji nie zorganizowano ani jednego wysłuchania publicznego, mimo złożenia 16 wniosków o przeprowadzenie go.

Trzeci rok przyniósł pogłębianie się negatywnych zjawisk świadczących o nieprzywiązywaniu wagi do należytego konsultowania pomysłów legislacyjnych z interesariuszami oraz wyraźny regres w jakości przeprowadzenia oceny skutków wnoszonych regulacji. W drugim półroczu zauważyliśmy nowe niepokojące zjawisko przesyłania przez rząd do sejmu projektów, które, choć formalnie nie były tworzone w trybie odrębnym, nie zostały umieszczone na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego, nie były znane obywatelom przed przesłaniem ich do sejmu, a co za tym idzie nie zostały poddane procedurze konsultacji i opiniowania. Jeśli dodalibyśmy te „skrywane” projekty ustaw do tych tworzonych w trybie odrębnym oraz do projektów wnoszonych przez posłów, okazałoby się, że w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku bez publicznej dyskusji utworzono około 30% ustaw.

14 Osoby powołujące w 2009 roku Obywatelskie Forum Legislacji wcześniej monitorowały proces stanowienia prawa lub w nim uczestniczyły. W Fundacji im. Stefana Batorego pierwsze projekty dotyczące tego zagadnienia zaczęły być realizowane w 2006 roku. Raporty dostępne są na: www.batory.org.pl/publikacje/artykuly_17/przeciw_korupcji_1.

W czwartym roku zauważyliśmy kontynuację opisanych wyżej negatywnych zjawisk, tyle że w związku z końcem kadencji przybrały one na sile. W wyniku częstego stosowania trybów odrębnych oraz niezgodnego z zapisami *Regulaminu pracy Rady Ministrów* rezygnowania z prowadzenia konsultacji publicznych bez podania uzasadnienia, rząd skonsultował tylko nieco ponad 65% projektów ustaw, nad którymi prowadził prace. Szczegółowe dane zostaną przedstawione w dalszej części *Komunikatu*.

I. Statystyka legislacji

Zebrane przez nas dane pokazują, że **parlament kadencji 2015–2019 uchwalił 923 ustawy**. Oznacza to, że **średnio co półtora dnia uchwalana była nowa ustawa**. Większość z nich – bo **prezydent zawetował pięć** z nich oraz **7 skierował do Trybunału Konstytucyjnego** – wprowadzono do naszego systemu prawnego. O nadprodukcji prawa i szkodliwości tego zjawiska eksperci mówią od kilkunastu lat.

W tym kontekście zwraca uwagę zjawisko **wielokrotnego nowelizowania tej samej ustawy**. I tak, w omawianej kadencji *Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych* była zmieniana 15 razy, a jeśli by uwzględnić zmiany w tej ustawie wprowadzane „przy okazji” nowelizacji innych „głównych” ustaw, to – jak wyliczono w raporcie Pracodawców RP – „przekroczono 70 zmian”¹⁵. *Ustawa o podatku akcyzowym* nowelizowana była 10 razy, *Kodeks karny* 9, a *Prawo o ustroju sądów powszechnych* 6 razy. Zdecydowana większość tych nowelizacji pochodziła z przedłożenia rządowego. Może to świadczyć o **braku koordynacji i dobrego planowania działalności legislacyjnej rządu**. Część była reakcją na kryzys, działaniem *ad hoc*. Zdarzało się, że jedną ustawę zmieniano dwoma, a nawet trzema nowelizacjami równocześnie. W opinii do *Projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy* Rządowe Centrum Legislacji zwraca uwagę, że do sejmu w ostatnim czasie zostały skierowane dwa rządowe projekty nowelizacji *Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego* (druki sejmowe nr 3295 i 3254), i ocenia: „częstkowe oraz częste zmiany nie sprzyjają zachowaniu spójności oraz stabilności Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego”¹⁶.

1. Liczba i charakter uchwalanych ustaw

Parlament kadencji 2015–2019 uchwalił podobną liczbę ustaw, jak Sejm VI kadencji, ale wyrażnie więcej niż Parlament VII kadencji.

W czwartym roku pracy Sejm kadencji 2015–2019 uchwalił 240 ustaw, czyli zdecydowanie mniej niż w ostatnim roku kadencji uchwały dwa ostatnie sejmy: Sejm VII kadencji uchwalił 287 ustaw, a Sejm VI kadencji 276 ustaw.

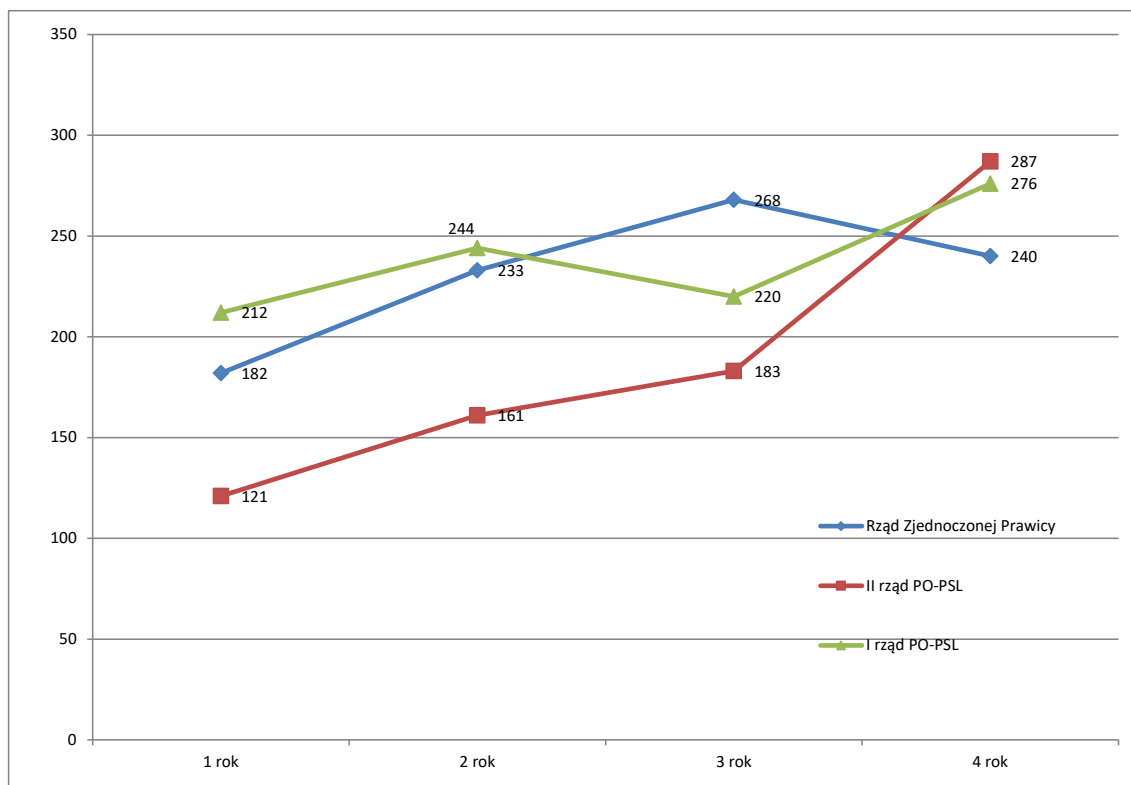
Natomiast **legislacyjny dorobek całej kadencji i ostatniego Sejmu to 923 ustawy**, Sejmu VII kadencji 752 ustawy, a Sejmu VI kadencji 952 ustawy (zob. Wykres 1).

Od początku VIII kadencji Sejmu aż do lutego 2017 roku posłowie klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości wykazywali bardzo wysoką aktywność, jeśli chodzi o wnoszenie własnych, **poselskich projektów ustaw**. Budziło to obawy, że jest to sposób na szybkie, pozbawione konsultacji i szerszej debaty wprowadzanie fundamentalnych zmian w prawie. W roku 2017 nastąpił **zdecydowany spadek liczby projektów poselskich**, co w podziale na kwartały obrazuje wykres nr 2.

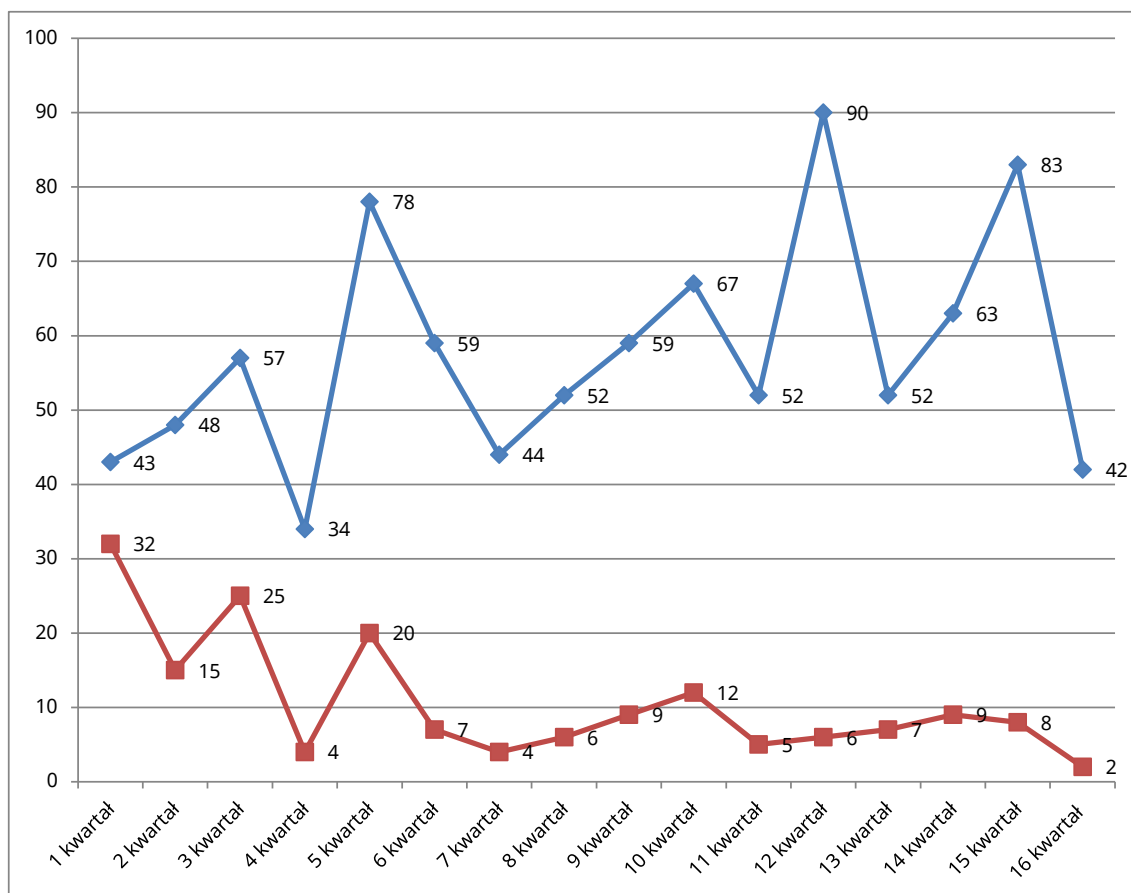
15 Raport monitoringu legislacji Podsumowanie VIII kadencji Sejmu RP (listopad 2015 r. – wrzesień 2019 r.), Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2019, s. 4.

16 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12321619/12586835/12586838/dokument394491.pdf>.

Wykres 1. Liczba uchwalanych ustaw w poszczególnych latach pracy trzech ostatnich sejmów



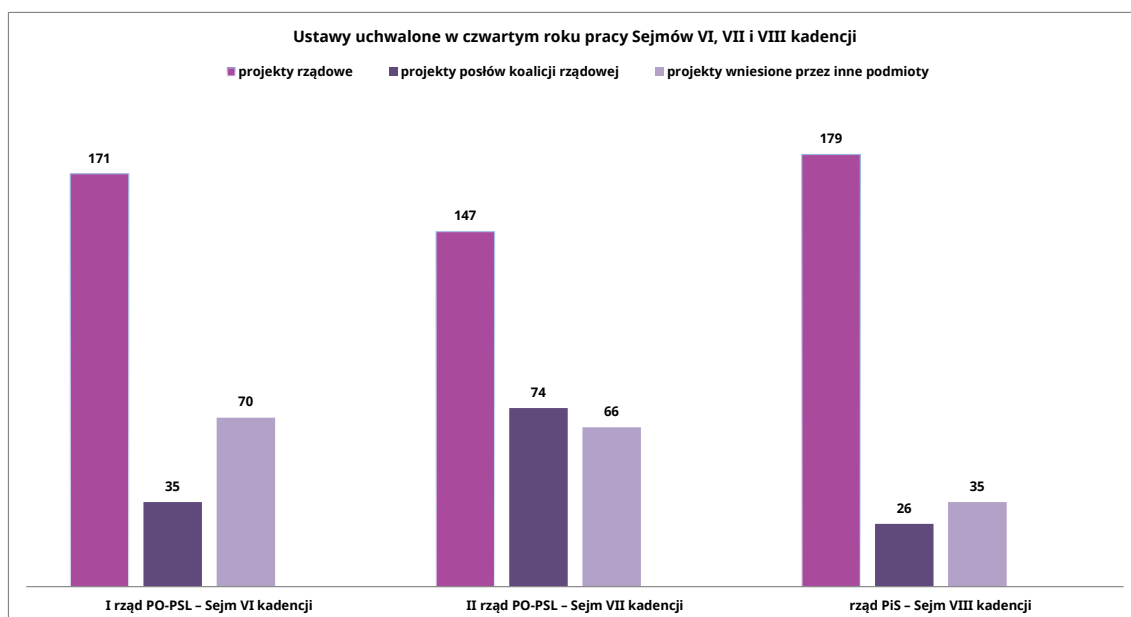
Wykres 2. Projekty wnoszone przez posłów klubu PiS (kolor czerwony) w stosunku do wszystkich projektów uchwalonych (kolor granatowy) w poszczególnych kwartałach VIII kadencji Sejmu (2015–2019)



W czwartym roku pracy Sejm VIII kadencji uchwalił **179 ustaw** (74,6%), **które były projektami rządowymi**. 26 ustaw (11%) powstało na podstawie projektów wniesionych przez posłów partii rządzącej, a 35 projektów zgłosiły inne podmioty.

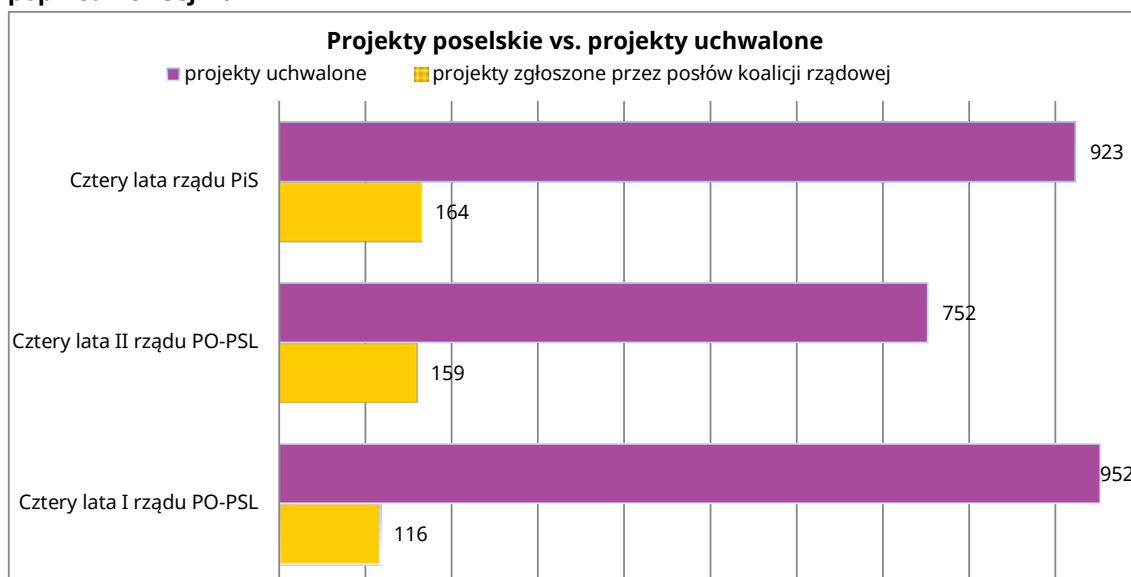
Dla porównania, Sejm poprzedniej (VII) kadencji w analogicznym czasie uchwalił 147 ustaw (51%) na podstawie projektów rządowych; 74 ustawy (26%) były projektami posłów koalicji rządowej, a 66 projektów zostało zgłoszonych przez inne podmioty. Natomiast Sejm VI kadencji uchwalił 171 ustaw (62%) „rządowych”; 35 (12,7%) było projektami posłów koalicji rządowej i 70 projektami zgłoszonymi przez inne podmioty (zob. Wykres 3).

Wykres 3. Liczba ustaw uchwalanych w czwartym roku kadencji przez trzy ostatnie sejmy w podziale na wnioskodawców



Jeśli weźmiemy pod uwagę cały dorobek Sejmu VIII kadencji, **to liczba ustaw uchwalonych na podstawie projektów poselskich (koalicji rządowej) jest nieznacznie wyższa** niż za czasów dwu poprzednich sejmów (zob. Wykres 4).

Wykres 4. Stosunek projektów poselskich wnoszonych przez posłów koalicji rządowej do wszystkich projektów uchwalonych w trakcie trwania całej kadencji 2015–2019 oraz kadencji dwóch poprzednich sejmów



2. Tempo prac legislacyjnych

Szybkość, z jaką rząd, parlament, a także prezydent tworzyli nowe prawo w latach 2015–2019, była zaskakująca w pierwszym roku kadencji, a zwłaszcza w pierwszym jej półroczu. Było to możliwe dzięki częstemu stosowaniu przez rząd trybów odrębnych, a w parlamencie tzw. szybkiej ścieżki, ale przede wszystkim było to skutkiem przedstawiania projektów rządowych jako poselskie, żeby wspomnieć tylko *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*¹⁷, który całą ścieżkę legislacyjną przeszedł w 7 dni, czy projekt cofający 6-latkę do przedszkola *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*¹⁸, którym senatorowie zajmowali się kilka godzin w sylwestra 2015 roku jednocześnie z kilkoma innymi fundamentalnymi nowelizacjami, między innymi z *Poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw*¹⁹.

W następnych latach tempo prac legislacyjnych stawało się zdecydowanie spokojniejsze. Mimo „unormalnienia” przeciętnego tempa, z jakim tworzone były ustawy, nadal niepokojące były przypadki bardzo szybkiego, trwającego kilka dni procedowania projektów ważnych, często skomplikowanych i budzących duże zaniepokojenie społeczne. W ostatnim roku kadencji z takimi sytuacjami mieliśmy do czynienia w trakcie prac nad następującymi projektami:

- *Rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*²⁰ przedstawionym przez posłów klubu PiS, choć powinien być przedłożeniem rządowym;
- *Poselskim projektem ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, ustawę – Prawo ochrony środowiska, ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz ustawę o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji*²¹;
- *Komisijnym projektem ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*²².

Średni całkowity czas pracy nad projektami ustaw od upublicznienia²³ projektu do dnia podpisania ustawy przez prezydenta stopniowo się wydłużał. W pierwszym roku kadencji było to niecałe 87 dni, w drugim – 190 dni, w trzecim – 207,6 dnia, a w czwartym – 243,1 dni. Warto przypomnieć, że w pierwszym kwartale ustawy powstawały średnio w 19 dni.

Czas tworzenia nawet projektów poselskich – nie mówiąc już o rządowych – o ile są one procedowane normalnym trybem, musi trwać więcej niż 30 dni. Zgodnie z zapisami *Regulaminu Sejmu RP* pierwsze czytanie projektu może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, potem następuje praca w komisji, a często też w podkomisji. Podobnie drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji. Trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie po drugim, jeżeli w jego trakcie projekt nie został skierowany ponownie do komisji. Następnie ustawa przesyłana jest do senatu. Senatorowie mają 30 dni na jej rozpatrzenie, najpierw przez komisje i ewentualnie także podkomisje, a następnie przez całą izbę. Senatorowie

17 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=122>.

18 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=106>.

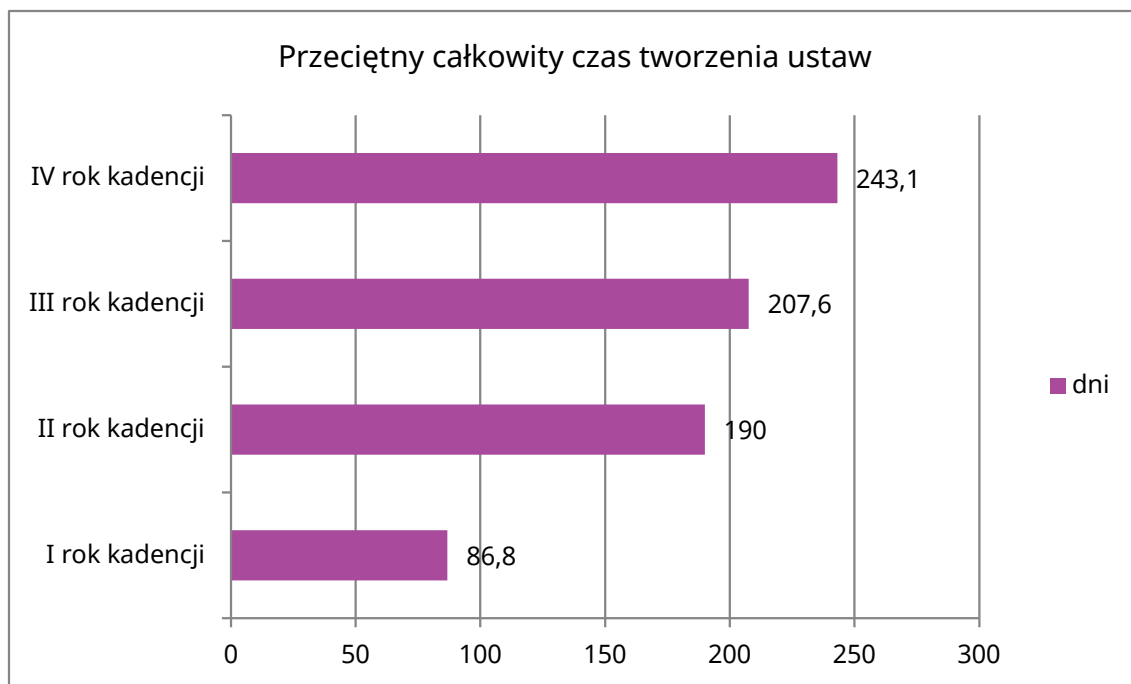
19 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=119>.

20 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3112>.

21 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3217>.

22 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3088>.

23 W przypadku projektów rządowych chodzi o moment upublicznienia projektu na platformie Rządowy Proces Legislacyjny, a w odniesieniu do projektów poselskich i innych przyjmuje się moment nadania im numeru druku sejmowego.



powinni dostać materiały co najmniej na dzień przed posiedzeniem każdego z tych ciał. Jeśli senat nie wniesie uwag, marszałek sejmu przekazuje ustawę prezydentowi, któremu przysługuje 21 dni na podjęcie decyzji o podpisaniu bądź nie ustawy. Jeśli senat wniesie uwagi, pracuje nad nim ponownie komisja, a następnie wszyscy posłowie.

Mimo to ciągle stosunkowo dużo ustaw tworzonych jest w czasie krótszym niż miesiąc. W pierwszym roku VIII kadencji były to aż 44 ustawy (co stanowi 24,2% wszystkich uchwalonych ustaw). W drugim roku 21 ustaw (10%), w trzecim 15 (5,5%), a w ostatnim roku 25 ustaw (10,4%).

Oto przykłady projektów, nad którymi **pracowano najkrócej** w czwartym roku kadencji:

- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe*, o którym szerzej piszemy w punkcie 2.2. Projekty skrywane. Pełen proces legislacyjny tej ustawy zmieścił się w dwóch dobach. W tym przypadku można uznać, że rząd działał w sytuacji nadzwyczajnej – nie chcąc ustąpić strajkującym nauczycielom, obawiał się, że uczniowie ostatnich klas szkół średnich nie zostaną sklasyfikowani, a co za tym idzie, nie będą mogli przystąpić do egzaminów maturalnych.
- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw* – 8 dni (od 21 do 29 grudnia 2018 roku). Realizacja ustawy miała nie dopuścić w 2019 roku do wzrostu ceny energii elektrycznej dla tzw. odbiorców końcowych. W OSR przesłanym do sejmu napisano, że projekt był procedowany w trybie odrębnym. Trudno jednak stwierdzić, czy tak było, gdyż nie został on wpisany do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* ani nie był upubliczniony na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Jest to jeden z tzw. projektów „skrywanych”.
- Tak szybko przyjęte rozwiązanie po niecałych dwu miesiącach trzeba było poprawiać. Po negocjacjach z Komisją Europejską potrzebne okazało się wprowadzenie zmian. Tym razem zrobiono to projektem poselskim. Posłowie klubu PiS zgłosili *Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, ustawę – Prawo ochrony środowiska*,

ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz ustawę o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji. Ta ustawa też przeszła całą ścieżkę legislacyjną w 12 dni.

- *Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw* – 15 dni. Projekt wykonywał wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Według posłów opozycji został przygotowany przez rząd i przejęty przez posłów klubu PiS.

W czwartym roku kadencji **prace legislacyjne** nad kilkudziesięcioma projektami **trwały ponad rok**. Najdłużej pracowano nad przygotowanym przez poprzedni rząd *Projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw*²⁴ – 1337 dni, czy 1099 dni nad zgłoszonym przez posłów klubu PO *Projektem ustawy o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz niektórych innych ustaw*²⁵, który czekał prawie 15 miesięcy na stanowisko rządu. Podobnie długo – bo 1096 dni – zajęło uchwalenie przedstawionego przez Prezydenta RP *Projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*²⁶, 959 dni pracowano nad *Rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej*²⁷, a 817 dni nad *Senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych*²⁸.

- Dane dotyczące **średniego czasu pracy Sejmu VIII kadencji** – od wpłynięcia projektu do jego uchwalenia – wyglądają podobnie, jak te dotyczące całego procesu legislacyjnego. W pierwszym roku trwał on 38 dni, w tym w I kwartale pierwszego roku – 17 dni. W drugim roku pracy Sejmu VIII kadencji średni czas pracy wynosił 65 dni, w trzecim roku 80 dni, a w czwartym nieco ponad 77 dni. Zjawisko wydłużenia się w ostatnich dwu latach VIII kadencji czasu pracy posłów nad projektami ustaw może mieć związek z faktem, że w 2018 i 2019 roku posiedzenia plenarne sejmu odbywały się rzadziej niż w poprzednich latach, często tylko raz w miesiącu.

W ostatnim roku kadencji **najkrócej – niecałe 3 godziny** – posłowie pracowali w tzw. trybie pilnym nad *Rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe*.

- Ekspresowo, trzy i pół godziny pracowali posłowie nad *Poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym*²⁹, po przyjęciu którego wdrożono środki tymczasowe zarządzane przez Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie wieku przechodzenia na emeryturę aktualnych sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trudno uwierzyć, że o tak istotnej zmianie zdecydowała grupa posłów PiS, na czele z posłem Markiem Astem, a nie rząd.
- Wszystkie trzy czytania oraz posiedzenie wspólne dwu komisji dotyczące *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw* – odbyły się jednego dnia – 28 grudnia 2018 roku.
- Nad naprawiającym błędy w tej ustawie *Poselskim projektem ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, ustawę – Prawo ochrony środowiska, ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz ustawę*

24 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2988>.

25 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=428>.

26 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1653>.

27 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3237>.

28 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1608>.

29 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3013>.

o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji – sejm pracował niepełne 3 dni. Podczas pierwszego czytania, które odbyło się na posiedzeniu Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa, posłowie klubu PO-KO złożyli wniosek o zorganizowanie wysłuchania publicznego, gdyż „ustawa jest w tej chwili straszliwie niedopracowana i może doprowadzić do tego, że wiele podmiotów (przede wszystkim odbiorców) znajdzie się w rynkowej pułapce”. Większość sejmowa wniosek odrzuciła.

- Dwa dni posłowie pracowali nad rządowymi projektami ustaw: *O zmianie ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020”*³⁰, zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym³¹, czy *O zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów*³².
- Wspomniany powyżej *Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw* – „przebywał” w sejmie 8 dni, ale posłowie faktycznie pracowali nad nim 2 dni. Po pierwszym czytaniu, w trakcie prac komisyjnych, posłom wręczono 55 poprawek – zarówno „technicznych”, zgłoszonych przez Biuro Legislacyjne, jak i merytorycznych, zgłoszonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Po protestach posłów opozycji przewodniczący Komisji ogłosił 20-minutową przerwę na zapoznanie się z 55 poprawkami.

Są też ustawy uchwalone w czwartym roku VIII kadencji, nad którymi **prace w izbie niższej trwały dłużej niż rok**. Najdłużej – 1080 dni – sejm zajmował się wspomnianym powyżej, zgłoszonym przez posłów klubu PO *Projektem ustawy o zmianie ustawy o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego oraz niektórych innych ustaw*. Niewiele mniej – 1064 dni – nad *Prezydenckim projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*. 696 dni posłowie pracowali nad przedłożonym przez posłów z kilku klubów i kół *Projektem ustawy o ustanowieniu dnia 14 kwietnia – Świętem Państwowym – „Święto Chrztu Polski”*³³ – na pierwsze czytanie czekał ponad 15 miesięcy.

- **Zdecydowanie mniejsze zmiany w tempie prac nad ustawami zaszły na etapie senackim.** W pierwszym roku pracy Senatu IX kadencji **średni czas procedowania ustaw** wynosił 11 dni, w drugim i trzecim roku 14 dni, a w ostatnim roku uległ skróceniu do 11,7 dni. Poważną różnicę pokazuje tylko tempo pracy senatorów w I kwartale pierwszego roku – 3 dni. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że posiedzenia sejmu i senatu zazwyczaj się nie pokrywają, faktyczna praca senatorów nad ustawami uchwalonymi w sejmie trwa 2–3 dni.
- *Ustawą o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o ochronie baz danych*³⁴, którą przygotował rząd, senat zajmował się kilka godzin. Posiedzenie Komisji Kultury i Środków Przekazu trwało 9 minut. Wnioskodawca szybkie tempo pracy nad ustawą uzasadniał przekroczeniem terminu implementacji dyrektywy, a co za tym idzie wystąpieniem ryzyka nałożenia kar za niewdrożenie dyrektywy.
- Podobnie szybko senatorowie pracowali nad *Ustawą o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, a było to w sobotę 29 grudnia 2018 roku.

30 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3016>.

31 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3015>.

32 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3061>.

33 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1456>.

34 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2959>.

Jednakże obserwując prace obu izb, odnosi się wrażenie, że zwłaszcza podczas obrad komisji w senacie jest więcej miejsca na dyskusję senatorów oraz więcej otwartości na wysłuchanie opinii gości, w tym przedstawicieli organizacji pozarządowych, niż ma to miejsce w sejmie.

W pierwszym roku IX kadencji senat wniósł poprawki do 45 ustaw uchwalonych przez posłów, co stanowi 25% wszystkich przyjętych ustaw. W drugim roku wniesiono poprawki do 60 ustaw (25% uchwalonych), w trzecim roku do 90 ustaw (33% uchwalonych), a w czwartym najmniej, bo do 46 ustaw (19% uchwalonych). Senat nie zaproponował zmian w żadnej z 18 ustaw uchwalonych przez posłów na ostatnim posiedzeniu 16 października 2019 roku.

W czwartym roku kadencji 13 z 240 uchwalonych przez parlament ustaw było inicjatywami senackimi.

II. Zjawiska charakterystyczne

W ciągu czterech lat – czyli w okresie od 16 listopada 2015 do 20 października 2019 roku – obserwowaliśmy proces tworzenia 57 ustaw. W tym w ostatnim roku VIII kadencji prowadziliśmy monitoring prac legislacyjnych następujących projektów ustaw:

- *Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym*³⁵ – etap rządowy i parlamentarny;
- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*³⁶ – etap parlamentarny;
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*³⁷ – etap parlamentarny;
- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe*³⁸ – etap rządowy i parlamentarny;
- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o ochronie baz danych*³⁹ – etap parlamentarny;
- *Rządowy projekt ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej*⁴⁰ – etap parlamentarny;
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kołach gospodyń wiejskich*⁴¹ – etap parlamentarny;
- *Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw*⁴² – etap rządowy;
- *Rządowy projekt ustawy – Prawo zamówień publicznych*⁴³ – etap rządowy i parlamentarny;
- *Obywatelski projekt ustawy – Emerytura bez podatku oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁴⁴ – etap parlamentarny.

35 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12318207> oraz <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3015>.

36 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3112>.

37 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3163>.

38 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321620>.

39 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2959>.

40 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2794>.

41 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3271>.

42 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312062>.

43 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320355> i <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3624>.

44 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=56D1F9A0C251A54BC125833E-004EDA6E>.

Ponadto dokonaliśmy przeglądu wszystkich 240 uchwalonych przez sejm ustaw oraz wszystkich 139 projektów rządowych upublicznionych w tym okresie na platformie Rządowego Centrum Legislacji. W tym drugim przypadku skupiliśmy się głównie na sposobie prowadzenia oraz dokumentowania konsultacji publicznych.

Raporty z tych monitoringów i obserwacji dostępne są na stronie: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa.

W tej części *Komunikatu* pokażemy najbardziej charakterystyczne zjawiska, zauważone przez nas w ostatnim roku pracy rządu Zjednoczonej Prawicy oraz parlamentu, ale będziemy je odnosić do danych i przykładów zaobserwowanych w trakcie całej kadencji.

1. Drastyczne łamanie zasad poprawnej legislacji

Obserwując proces tworzenia prawa od 2006 roku, niejednokrotnie zauważaliśmy przejawy łamania zasad poprawnej legislacji⁴⁵. Jednakże w VIII kadencji Sejmu doszło kilkakrotnie do naruszania tych zasad na skalę dotychczas niespotykaną.

Najprawdopodobniej największy kryzys związany był z pracą nad *Projektem ustawy budżetowej na rok 2017*⁴⁶. Sejm pracował nad projektem od 30 września 2016 roku. W trakcie drugiego czytania zgłoszono 110 poprawek. Komisja Finansów Publicznych rekomendowała odrzucenie 98 poprawek, zgłoszonych przez kluby opozycyjne. 16 grudnia rozpoczęto trzecie czytanie, w trakcie którego posłowie opozycji domagali się debaty w bulwersującej sprawie ograniczania dziennikarzom prawa do obserwowania pracy sejmiku. Dwa dni wcześniej Kancelaria Sejmu poinformowała o zmianach w organizacji pracy mediów, między innymi ograniczając miejsce ich pracy oraz liczbę korespondentów. Posłowie swoje wystąpienia kończyli wezwaniem: „dziennikarze muszą zostać w sejmie”. Po kolejnym takim wystąpieniu marszałek wykluczył z obrad posła Michała Szczerbę. W reakcji część posłów opozycyjnych zablokowała mównicę. W przerwie w sali kolumnowej sejmiku zebrał się klub PiS, w pewnym momencie podjęto decyzję o kontynuowaniu obrad plenarnych w tejże sali. Znalazło się tam niewielu posłów opozycji. Głosując poprzez podniesienie rąk, przeprowadzono 23 głosowania dotyczące ośmiu ustaw, w tym ustawy budżetowej. Okupacja sali plenarnej trwała do 12 stycznia 2017 roku. Niemal cały ten czas pod sejmikiem manifestowali obywatele.

W *IX Komunikacie* członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji stwierdzili, że **tryb, w jakim sejm procedował 16 grudnia 2016 roku nad ustawą budżetową, rodzi pytania co do jego zgodności z Konstytucją oraz *Regulaminem Sejmu RP***.

Obrady były prowadzone bez udziału przedstawicieli mediów. Konstytucja RP (art. 113) gwarantuje jawność posiedzeń sejmiku. *Regulamin Sejmu RP* doprecyzowuje, że jawność ta jest realizowana między innymi przez „umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń sejmiku” (art. 172 ust.1 pkt. 2). Jawność obrad sejmiku może być ograniczona tylko przez podjęcie decyzji o utajnieniu obrad. 16 grudnia 2016 roku sejm takiej decyzji nie podjął.

45 Opisywaliśmy je między innymi w raportach: M. Doering, G. Kopińska, A. Kubiak, *Przejrzystość procesu stanowienia prawa*, wyd. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008 – dostępne na: http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_report.pdf, G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, wyd. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014 – dostępne na: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf.

46 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=881>.

Poprawki były głosowane blokowo. Decyzją Prezydium Sejmu dopuszczono w trzecim czytaniu ustawy budżetowej blokowe głosowanie poprawek, co zaowocowało łącznym odrzuceniem wszystkich poprawek opozycji wraz z wnioskami mniejszości, a w drugim głosowaniu – łącznym przyjęciem wszystkich poprawek klubu partii rządzącej. W dotychczasowej praktyce sejmowej dopuszczano możliwość łącznego głosowania nad kilkoma poprawkami, ale tylko wtedy, jeżeli istniał jakiś wspólny mianownik. Większość poprawek opozycji nie posiadała tego wspólnego mianownika, a czasem poszczególne postulaty wykluczały się.

Posłom uniemożliwiano składanie wniosków formalnych. Z treści art. 184 *Regulaminu Sejmu RP* wynika, że każdy poseł ma prawo zgłosić wniosek formalny, a marszałek sejmu ma obowiązek umożliwić mu skorzystanie z tego prawa. W sprawozdaniu z opisanego posiedzenia sejmu⁴⁷ zapisano, że dwójka posłów klubu Platformy Obywatelskiej kilkakrotnie usiłowała złożyć wnioski formalne, ale nie zostało im to umożliwione.

Zaistniała poważna niepewność co do wyników głosowania. W polskim sejmie wszystkie głosowania są jawne (art. 188 ust. 2 *Regulaminu Sejmu RP*). Jednak ponieważ podczas głosowania nad ustawą budżetową nie było możliwości przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, aby spełnić konstytucyjny i regulaminowy warunek jawności, do stenogramu z posiedzenia należałoby dołączyć imienny wykaz wyników głosowania. 16 grudnia 2016 roku rezultat głosowania ustalono, opierając się wyłącznie na wyniku zbiorczym bez imiennej listy głosujących, co w pewnych okolicznościach jest dopuszczone przez *Regulamin*, ale nie powinno się zdarzyć w przypadku głosowania nad tak ważną ustawą.

W czwartym roku pracy rządu i parlamentu przy tworzeniu *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych*⁴⁸ doszło do drastycznego złamania zasad zawartych w *Regulaminach* pracy Rady Ministrów, Sejmu i Senatu.

Uchwalenie potężnej, liczącej 40 stron nowelizacji kodeksu karnego⁴⁹, do której posłowie zgłosili 25 poprawek, zajęło posłom 33 i pół godziny. Zgodnie z zapisami rozdziału 4 *Regulaminu Sejmu RP*⁵⁰ postępowanie nie mogło trwać mniej niż 15 dni. Marszałek ma prawo zastosować przyspieszony tryb postępowania (Art. 51) w stosunku do projektów ustaw lub uchwał, ale nie w stosunku do projektów kodeksów lub projektów nowelizujących kodeksy. Doszło więc do złamania *Regulaminu Sejmu RP*, a niektórzy eksperci twierdzili, że doszło także do godzenia „w konstytucyjne zasady prawidłowej legislacji, stabilność prawa i zaufania obywateli do państwa”⁵¹.

Projekt tej nowelizacji Minister Sprawiedliwości upublicznił 25 stycznia 2019 roku, choć – jak stwierdził na posiedzeniu senatu minister Zbigniew Ziobro – pracowano nad nim od dwu lat. Zaproponowano

47 Sprawozdanie Stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 roku, s. 64–65. Dostępne na: http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BBD0BCDEC4532500C125808B0071DB52/%24File/33_a_ksiadzka_bis.pdf.

48 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320403> i <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3451>.

49 Fragment opisujący przebieg prac legislacyjnych nad *Rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych* stanowił podstawę do wpisu autorstwa Grażyny Kopińskiej, koordynatorki prac Obywatelskiego Forum Legislacji, na blogu forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.

50 Pkt 2 art. 89 brzmi: „Pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu”. *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych* wpłynął do sejmu 14 maja 2019. Pierwsze czytanie odbyło się 15 maja.

51 Zob. dr Mikołaj Małecki, karnista z Uniwersytetu Jagiellońskiego, wypowiedź dla OKO.press: <https://oko.press/siedem-grzechow-karnych-ziobry-szkodliwa-nowelizacja-kodeksu/>.

między innymi zaostrenie kar za wiele przestępstw, w miejsce kary 25 lat więzienia wprowadzenie 30 lat, zaostrenie kar w stosunku do nieletnich czy możliwość orzeczenia kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego przedterminowego zwolnienia. Konieczność zaostrenia polityki karnej uzasadniano potrzebą wzmocnienia ochrony obywateli przed przestępcami. Jednak nawet z przytoczonych w OSR danych wynika, że w ostatnich latach liczba osób prawomocnie skazanych wyraźnie spada (z poziomu 408 107 w 2012 roku do 289 512 w roku 2016).

Na przedstawienie opinii w ramach konsultacji publicznych dano – bez żadnego uzasadnienia tej decyzji – tylko 14 dni. W konsekwencji tylko 3 z 12 podmiotów, których pisma zostały upublicznione na platformie RPL, zdołały odpowiedzieć w terminie. Większość przesłanych stanowisk zawierała uwagi krytyczne. Sędziowie zwracali uwagę przede wszystkim na ograniczenie sędziowskiej swobody w orzekaniu wymiaru kary i środków karnych. Helsińska Fundacja Praw Człowieka twierdziła, że część proponowanych rozwiązań jest niezgodna z Międzynarodowym Paktem Praw Człowieka i Obywatela oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Podkreślała także: „projekt powstał bez udziału środowiska naukowego i oparcia w badaniach, a merytoryczna debata jest zastępowana próbą gry na emocjach społecznych”.

Krytyczne uwagi przedstawiło także Rządowe Centrum Legislacji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Finansów. Skutkiem było przygotowanie na początku maja 2019 drugiej, nieco zmienionej wersji projektu. Tę wersję – co warto podkreślić, gdyż zdarza się rzadko – również przekazano do konsultacji, które tak jak za pierwszym razem trwały 14 dni. Otrzymano sześć opinii, w tym pięć krytycznych. Prezes Sądu Okręgowego w Szczecinie konsultacje tak poważnej nowelizacji, prowadzone w tak krótkim czasie nazwał „pozorowanymi”.

Projekt powinien przechodzić kolejne etapy, jednakże 14 maja 2019 roku rząd zdecydował o natychmiastowym przesłaniu go do sejmu. Pominięto kilka etapów prawidłowego procesu legislacyjnego. Projekt ustawy nie był przedmiotem prac Komisji Prawniczej ani Stałego Komitetu RM, nie opiniowało go Centrum Analiz Strategicznych rządu. Oznacza to, że w praktyce zastosowano tryb odrębny (art. 99 *Regulaminu pracy RM*), choć nie dopełniono warunku niezbędnego do jego zastosowania – wyrażenia zgody na jego zastosowanie przez „Prezesa Rady Ministrów albo działającego z jego upoważnienia Sekretarza Rady Ministrów” (art. 100). A więc także na rządowym etapie prac nad tym projektem nie przestrzegano zasad poprawnej legislacji, tym razem zapisanej w *Regulaminie pracy Rady Ministrów*.

Posłowie opozycji oraz dziennikarze uważali, że powodem nadzwyczajnego przyspieszenia prac nad nowelizacją Kodeksu karnego był fakt emisji w Internecie 12 maja 2019 roku filmu braci Sekielskich *Nie mów nikomu*, poświęconego zjawisku i skali pedofilii w polskim Kościele. W ciągu trzech dni film ten obejrzało 14 milionów osób. Był to czas ostatnich dni przed wyborami do Parlamentu Europejskiego (15 maja). Rząd postanowił pokazać, że walczy z pedofilią. Fakt, że podczas pierwszego czytania projektu ustawy głos zabrał premier Mateusz Morawiecki, przedstawiając projekt nowelizacji jako konieczne narzędzie do walki z pedofilią, zdaje się uprawdopodobniać tę tezę.

Po zakończeniu – 16 maja o godz. 21.45 – nadzwyczaj szybkiej pracy posłów, marszałek sejmu następnego dnia przekazał ustawę do senatu. Prace senackie rozpoczęły się 23 maja na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Komisje wniosły o wprowadzenie 41 poprawek do ustawy, z których część było swoistą autopoprawką, gdyż została zaproponowana przez Ministra Sprawiedliwości. W trakcie debaty plenarnej senatorowie przedstawili kolejne cztery. Ostatecznie 24 maja po godz. 22 senat przyjął 42 poprawki. Między innymi senatorowie na wniosek

Ministra Sprawiedliwości zaproponowali wycofanie kary do roku więzienia za „tworzenie fałszywych dowodów na potwierdzenie nieprawdziwego zarzutu” stawianego w publikacjach medialnych.

Problem w tym, że co najmniej kilka z tych poprawek było niezgodnych z zasadami zapisanymi w *Regulaminie Senatu*⁵², gdyż ich treść merytorycznie wykraczała poza zawartość ustawy uchwalonej przez sejm. W poprawkach nr 26, 33, 34 i 35 senatorowie postanowili wprowadzić zmiany w ustawach, których nie znowelizowali posłowie⁵³. Jeśli senatorowie widzieli taką konieczność, powinni „przedstawić wnioski o podjęcie [własnej] inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy” (art. 69 *Regulaminu Senatu*).

Na tym etapie prac legislacyjnych doszło do sytuacji nie mającej wcześniej precedensu. Prawnicy z Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego uznali, że w rezultacie chaotycznego i szybkiego procedowania opisaną nowelą ustawa po wyjściu z senatu zawiera „wiele błędów, sprzeczności i groźnych systemowo luk”. Aby temu zapobiec – a był jeszcze czas, bo poprawkami senatu musiał się zająć sejm – 9 czerwca Instytut opublikował na swoich stronach obszerną, liczącą 110 stron opinię⁵⁴. W związku z „rażąco niekonstytucyjnym i nieregulaminowym trybem prac” oraz wprowadzeniem do ustawy błędów, sprzeczności i luk rekomendowano przerwanie prac.

Większość sejmowa nie wzięła tej opinii pod uwagę, 13 czerwca posłowie uchwalili ustawę, przyjmując 41 z 42 poprawek zaproponowanych przez senatorów. Zareagował natomiast autor projektu: 15 czerwca **Ministerstwo Sprawiedliwości** na swoich stronach **poinformowało, że pozwie „za kłamstwo profesorów i doktorantów krakowskiego uniwersytetu do sądu, w obronie swojego dobrego imienia**, w obronie polskiego wymiaru sprawiedliwości, a także w obronie renomy samego Uniwersytetu Jagiellońskiego”⁵⁵. Owym kłamstwem miała być opinia: „poprawki Senatu powodują, że przepisy dotyczące przestępstw łapownictwa/korupcji nie będą miały zastosowania do osób zarządzających największymi, strategicznymi spółkami handlowymi z udziałem Skarbu Państwa, co może doprowadzić do ich bezkarności za niektóre czyny korupcyjne w sektorze publicznym”. Za tym stwierdzeniem stoi dość skomplikowany wywód związany z wprowadzoną przez ministerstwo zmianą w definicji „osoby sprawującej funkcję publiczną”. Rozszerzono ją między innymi o zarządzających „przedsiębiorstwami państwowymi oraz spółkami handlowymi z udziałem Skarbu Państwa”. Nie określono jednak, jak duży udział Skarbu Państwa czyni z osoby zarządzającej przedsiębiorstwem „osobę sprawującą funkcję publiczną”. Senatorowie doprecyzowali, że powinno być to ponad 50% kapitału zakładowego albo liczby akcji. Zdaniem pracowników Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego, senatorowie doprowadzili tym samym do opisanego absurdu, gdyż np. w Orlenie, PZU czy KGHM państwo jest udziałowcem mniejszościowym. Ministerstwo takiego zagrożenia nie widzi. Bez względu na to, kto ma rację, należy się zgodzić z oświadczeniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, gdzie czytamy: „takie działanie Ministerstwa stanowiłoby bezprecedensowe naruszenie prawa do swobody działalności

52 Dokument dostępny na: <https://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/>.

53 Chodzi o ustawy: z 23 czerwca 1973 roku o opłatach w sprawach karnych, z 10 września 1999 roku – Kodeks karny skarbowy, z 24 sierpnia 2001 roku o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych oraz z 8 grudnia 2017 roku o Służbie Ochrony Państwa.

54 Autorzy: dr hab. Agnieszka Barczak-Oplustil, dr Wojciech Górski, dr Mikołaj Małecki, dr Witold Zontek, dr Szymon Tarapata, dr hab. prof. UJ Włodzimierz Wróbel, dr Mikołaj Iwański, *Opinia Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na 81. posiedzeniu w dniu 16 maja 2019 r.*, Kraków, 9 czerwca 2019, dostępne na: https://kipk.pl/dokumenty/opinia2_nowelizacja2019.pdf.

55 Komunikat Biura Komunikacji i Promocji Ministerstwa Sprawiedliwości, patrz załącznik na stronie x niniejszej publikacji.

naukowej oraz swobody wypowiedzi. Mogłoby także wywołać efekt mrożący, uniemożliwiając w przyszłości debatę publiczną na temat aktów prawnych o istotnym publicznym znaczeniu⁵⁶.

Po dwóch dniach minister Zbigniew Ziobro powiedział, że pozew nie zostanie wniesiony, ale nie wycofał się z zarzutów pod adresem Krakowskiego Instytutu Prawa Karnego⁵⁷.

W momencie, kiedy ustawa jeszcze nie weszła w życie, brakowało podpisu prezydenta, rząd 18 czerwca już przesłał do sejmu jej nowelizację⁵⁸. Główna zmiana dotyczyła obniżenia kary za nieumyślne spowodowanie śmierci (na od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności; w wersji z 13 czerwca jest: od roku do lat 10), aby sąd mógł orzekać jej warunkowe zawieszenie. Był to postulat Naczelnej Rady Lekarskiej oraz Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych.

Prezydent ustawy nie podpisał i skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego⁵⁹. Jego zastrzeżenia wzbudził tryb uchwalenia ustawy, gdyż „każdy akt normatywny, w szczególności rangi kodeksowej, [powinien zostać] przyjęty zgodnie z procedurą przewidzianą w Konstytucji”, oraz brak równości w nowelizowanej definicji osoby pełniącej funkcję publiczną. Znając wcześniejsze orzeczenie w sprawie prawidłowości procesu tworzenia *Ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*⁶⁰, można przypuszczać, że i tym razem Trybunał⁶¹ nie dopatry się naruszenia zasad konstytucyjnych.

Przy tworzeniu tej ustawy naruszono zasady *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, *Regulaminu Sejmu RP* i *Regulaminu Senatu*. Gdyby projekt nowelizacji Kodeksu karnego procedowano zgodnie z regułami zawartymi w tych regulaminach, może udałoby się uniknąć wielu już znanych i jeszcze niezauważonych pomyłek.

2. Projekty skrywane

Jak pisaliśmy we wstępie, sposób, w jaki rząd Zjednoczonej Prawicy prowadził proces tworzenia prawa w latach 2015–2019, skutkował ograniczeniem jego przejrzystości oraz zminimalizowaniem ważności konsultacji i opiniowania. Jak się wydaje, czyniono to z kilku powodów. Chciano – powtórzmy – przyspieszyć moment wprowadzenia pożądanej przez polityków zmiany, co czasem wynikało z zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej, ale czasem ze złego planowania. Innym powodem była chęć uniknięcia dyskusji z interesariuszami, gdyż decydenci byli zdeterminowani do wprowadzenia zmian bez względu na opinie innych podmiotów.

Takiemu szybkiemu i bez szerszej dyskusji wprowadzaniu zmian na początku kadencji służyło tzw. by-passowanie ustaw, czyli wnoszenie do sejmu projektów ustaw przygotowanych w ministerstwach przez grupy posłów koalicji rządowej. Sposób ten pozwala również ominąć czaso- i pracochłonny

56 Oświadczenie HFPC dostępne na: <https://www.hfhr.pl/oswiadczenie-hfpc-ws-zapowiedzi-ministerstwa-sprawiedliwosci-pozwania-pracownikow-naukowych-uj/>.

57 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-sprawiedliwosci-wytoczy-proces-cywilny>.

58 Dostępne na: <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/autopoprawka-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-karny-druk-nr-3386.html>.

59 Komunikat z 28 czerwca 2019, dostępny na: <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/odeslane-do-tn/art,8,komunikat-w-zwiazku-ze-skierowaniem-przez-prezydenta-rp-wniosku-do-trybunalu-konstytucyjnego.html>.

60 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, dostępny na: <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/10357-ubezpieczenia-spoleczne/>.

61 Do 21 października 2019 Trybunał wniosku nie rozpatrzył, zob. <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/10715-nowelizacja-kodeksu-karnego-postepowanie-legislacyjne-dopuszczalny-zakres-poprawek-senackich>.

proces przeprowadzania oceny skutków regulacji. Jest stosowany nadal, o czym będzie mowa w dalszej części *Komunikatu*, ale w późniejszych latach kadencji zdecydowanie rzadziej.

Począwszy od drugiego roku kadencji, rząd bardzo często korzystał z trybu szczególnego, który pozwala na pominięcie lub wydatne skrócenie czasu trwania niemal wszystkich etapów procesu legislacyjnego. Nierzadko znajdujemy projekty, którymi rząd zajmował się w trybie obiegowym – i to tylko na ostatnim etapie czyli na etapie decyzji Rady Ministrów. W trybie odrębnym tworzy się około 20% projektów ustaw (zob. punkt 2.3.1. Tryby szczególne).

Zjawiskiem, które nas zaskoczyło w roku 2018, było wystąpienie dużej liczby projektów ustaw, w stosunku do których brakuje informacji na temat czasu, ale także charakteru prac toczonych w rządzie. Chodzi o **ustawy rządowe, o istnieniu których opinia publiczna dowiadywała się dopiero po rozpoczęciu prac w parlamencie**. Wcześniej nie były bowiem publikowane żadne dokumenty, które świadczyłyby o prowadzeniu prac legislacyjnych, ani w *Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM*, ani na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Projekty te nie były formalnie procedowane w trybie odrębnym, a mimo to **nie były przekazywane do konsultacji i opiniowania**. Nie było także śladu uzgodnień z innymi ministerstwami czy oceny przez Centrum Analiz Strategicznych (CAS) rządu oraz Rządowe Centrum Legislacji (RCL). Te ustawy stanowią niezbitą **dowód na ignorowanie podstawowych standardów transparentności procesu stanowienia prawa**.

W trzecim roku kadencji znaleźliśmy **8 takich projektów** pojawiających się znikąd, które w XII *Komunikacie* nazwaliśmy „skrywanymi”. Jednym z nich był głośny projekt nowelizacji *Ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*; innym – tworzony szybko w trakcie kampanii przed wyborami samorządowymi jesienią 2018 roku projekt *Ustawy o kołach gospodyń wiejskich*.

Zjawisko to nasiliło się **w czwartym roku** kadencji. Odnotowaliśmy wtedy **21 „skrywanych” projektów ustaw**. Poniżej opisujemy trzy przykłady naświetlające różne powody, które mogły stać za decyzją o spóźnionym przedstawieniu opinii publicznej informacji o nich:

Procedowany w trybie odrębnym *Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym*⁶² został przekazany do sejmu 20 listopada 2018 roku i dwa dni później uchwalony. Pierwsze dokumenty, w tym informację o rozpoczęciu 5-dniowych konsultacji, umieszczono na platformie RPL 21 listopada 2018 – dzień po przekazaniu do sejmu. O skrywaniu prac nad tym projektem przed opinią publiczną świadczy między innymi fakt, że z dokumentacji upublicznionej później wynika, że już 24 września Minister Finansów wystąpił do Premiera o zgodę na procedowanie w trybie odrębnym, jednak faktu tego wtedy nie ujawniono. Warto dodać, że jako uzasadnienie dla zastosowania trybu odrębnego w OSR z 15 listopada 2018 roku podano: „Projekt ustawy realizuje postulat branży”.

Uchwalona w ten sposób ustawa po raz kolejny odracza pobór akcyzy od płynu do papierosów elektronicznych oraz od „nowatorskich wyrobów tytoniowych”, tym razem do 30 czerwca 2020 roku, co ma dać zainteresowanym podmiotom „dodatkowy czas na dostosowanie się do nowej regulacji, np. na uzyskanie zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego oraz przygotowanie się do oznaczania ww. wyrobów znakami akcyzy”.

62 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12318207>.

Już po uchwaleniu ustawy na platformie RPL upubliczniono pisma z uwagami 12 interesariuszy (poza jednym, wysłanymi po zakończeniu pracy sejmu), w większości popierające zaproponowane rozwiązania. Dwie opinie były krytyczne⁶³. Ich autorzy twierdzą, że jeśli chce się ułatwić działalność małym i średnim polskim firmom – jak napisano w uzasadnieniu projektu – to nie powinno się tak samo traktować producentów płynu do papierosów elektronicznych i tzw. „nowatorskich wyrobów tytoniowych”. Producentami tych drugich są duże międzynarodowe firmy tytoniowe. Nowelizacja wbrew deklaracjom tworzy „preferencje dla najsilniejszych graczy na rynku”, „zaburzy konkurencję” i spowoduje duże straty dla budżetu państwa. Ponadto Prezes UOKiK w opinii o projekcie (7 października 2018 roku) zauważył, że nie przedstawiono „obiektywnych kryteriów, które powodowałyby konieczność kolejnego odroczenia terminu poboru akcyzy”⁶⁴.

Podniesione w wymienionych pismach argumenty oraz fakt, że o pracach nad nowelizacją ustawy opinia publiczna dowiedziała się na dwa dni przed jej uchwaleniem – **mogą wskazywać, że w trakcie prac doszło do nieetycznego i szkodliwego lobbingu**. Dyskusja na ten temat powróciła podczas prac nad ustawą w senacie. Mimo zastrzeżeń wielu senatorów, ustawę przyjęto bez zmian, a prezydent podpisał ją następnego dnia (18 grudnia 2018 roku).

Wszystkie upublicznione na platformie RPL dokumenty dotyczące *Projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe*⁶⁵, procedowanego w trybie odrębnym, datowane są na 24 kwietnia 2019 roku. Tego samego dnia przesłano projekt do sejmu. Ustawę uchwalono dnia następnego, w niecałe 3 godziny przeprowadzono trzy czytania. Projektem nie zajęła się żadna komisja sejmowa. W tym samym czasie (25 kwietnia) na platformie RPL opublikowano tylko dwa dokumenty: projekt wraz z uzasadnieniem i OSR oraz opinię MSZ o tym, że projekt nie jest sprzeczny z prawem europejskim. Kolejnego dnia, po krótkiej pracy senatu nad ustawą, prezydent ją podpisał, a nazajutrz ustawa weszła w życie.

Od 8 kwietnia 2019 roku **trwał w Polsce strajk nauczycieli. Rząd nie chciał przychylić się do żądań strajkujących**. Zachodziła obawa, że uczniowie ostatnich klas szkół średnich nie zostaną sklasyfikowani, a co za tym idzie, nie będą mogli przystąpić do egzaminów maturalnych. Mimo że 23 kwietnia Ogólnopolski Międzyszkolny Komitet Strajkowy zaapelował do strajkujących nauczycieli o zwołanie zebrań rad pedagogicznych w celu klasyfikacji uczniów klas maturalnych, rząd postanowił znowelizować *Prawo oświatowe*. Nową ustawą wprowadzono rozwiązanie polegające na tym, że w szkołach, gdzie rady pedagogiczne nie podejmą decyzji o dopuszczeniu uczniów do matury, zadanie to będzie wykonywać dyrektor szkoły lub organ prowadzący.

Dla uchwalenia *Projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁶⁶ specjalnie zwołano nadzwyczajne posiedzenie sejmu oraz senatu w piątek 28 grudnia 2018 roku. Celem ustawy **było utrzymanie w roku 2019 – czyli w okresie dwóch ważnych wyborów – kosztów energii elektrycznej** ponoszonych przez część odbiorców na poziomie zbliżonym do wysokości opłat w 2018 roku. Taki poziom kosztów uzyskano przez obniżenie podatku akcyzowego oraz opłaty przejściowej, uiszczanej przez odbiorców w gospodarstwie domowym.

63 Zob. pisma z uwagami: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12318207/12551070/12551073/dokument370048.pdf> i <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12318207/12551070/12551073/dokument370216.pdf>.

64 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12318207/12551101/12551103/dokument369573.pdf>.

65 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321620>.

66 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3112>.

Projekt wysłano do sejmu 21 grudnia, a istotną autopoprawkę 27 grudnia 2018 roku. Do czasu zakończenia prac nad *Komunikatem* (21 października 2019 roku) nie umieszczono go na platformie RCL, ani w *Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*.

3. Ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych

W naszych *Komunikatach* wielokrotnie podkreślaliśmy, że istnieją przynajmniej dwa powody, dla których władza powinna prowadzić rzetelne konsultacje społeczne oraz otwarte, dostępne dla wszystkich zainteresowanych konsultacje publiczne projektów aktów prawnych. Dobrze przeprowadzone konsultacje mogą pomóc organom władzy publicznej w podjęciu właściwych decyzji, być źródłem dodatkowej wiedzy eksperckiej – za którą ministerstwa nie płacą – oraz instrumentem merytorycznej i obiektywnej weryfikacji jakości projektu aktu normatywnego i oceny skutków regulacji, przygotowanej przez wnoszącego projekt. Z drugiej strony, konsultacje mogą zapewnić osobom i instytucjom biorącym w nich udział poczucie uczestnictwa w procesie decyzyjnym, co w przyszłości może zaowocować lepszym wdrażaniem i przestrzeganiem uchwalonego prawa.

Zgodnie z zapisami *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, zasadą powinno być, że projekty dokumentów rządowych podlegają uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów oraz szefem KPRM, konsultacjom społecznym z partnerami społecznymi, czyli związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, otwartym konsultacjom publicznym ze wszystkimi zainteresowanymi oraz opiniowaniu przez organy i instytucje państwowe.

Od twórców projektu *Jawny Lobbying*⁶⁷ otrzymaliśmy ciekawe dane⁶⁸, dotyczące konsultacji przeprowadzonych przez oba rządy Zjednoczonej Prawicy, czyli w okresie od 15 listopada 2015 roku do 30 września 2019 roku.

W tym czasie ministerstwa pracowały nad 1427 projektami ustaw, z czego konsultacjom publicznym poddano 532, czyli niespełna 40%⁶⁹.

Najwięcej konsultacji przeprowadziło Ministerstwo Finansów (w okresie od 28 września 2016 roku do 9 stycznia 2018 roku Ministerstwo Rozwoju i Finansów) oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Należy jednak pamiętać, że to w tych ministerstwach powstało najwięcej projektów ustaw.

Wnioskodawca	Liczba procedowanych projektów ustaw	Liczba projektów konsultowanych
Minister Finansów (w tym Minister Rozwoju i Finansów)	255	108
Minister Sprawiedliwości	148	62
Minister Zdrowia	113	59

Najwięcej – bo ponad 300 – podmiotów zgłosiło uwagi do przygotowanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego *Projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*⁷⁰. Ponad 270 osób i organizacji wzięło udział w konsultowaniu ostatecznie wycofanego *Projektu ustawy o jawności życia publicznego*⁷¹, a ponad 220 w uchwalonej 7 czerwca 2018 roku *Ustawie o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*⁷².

Z analiz Obywatelskiego Forum Legislacji wynika, że w trzecim roku pracy rządu Zjednoczonej Prawicy ministerstwa skonsultowały 69% projektów ustaw (121 spośród 176), nad którymi prowadzono prace. W ostatnim roku rząd konsultował jeszcze mniej, bo 65,7% projektów ustaw (95 spośród 146⁷³).

Obserwacja praktyki działań legislacyjnych rządu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019 daje nam wiele przykładów na **intencjonalne ograniczanie roli konsultacji** oraz pozwala ocenić, że **rządzącym bardzo łatwo przychodzi omijanie norm w tym zakresie, zapisanych w Regulaminie pracy Rady Ministrów, i całkowite pomijanie zaleceń zawartych w Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego.**

Jednym ze skutków takiego postępowania jest uchwalanie ułomnych aktów prawnych, które trzeba często i szybko naprawiać. W tym kontekście warto przypomnieć, że przygotowana przez prezydenta – czyli bez przeprowadzenia konsultacji publicznych – *Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym* w 2018 roku była nowelizowana siedem razy i kolejne dwa razy w roku 2019.

Jesienią 2018 roku, podczas kampanii przed wyborami samorządowymi, rząd pośpiesznie, bez konsultacji, z naruszeniem *Regulaminu pracy Rady Ministrów* przyjął *Projekt ustawy o kołach gospodyń wiejskich*⁷⁴. Był to tzw. projekt „skrywany” – z treścią projektu po raz pierwszy można było się zapoznać, dopiero kiedy został przesłany do sejmu. Następnie bardzo szybko – mimo zastrzeżeń Rzecznika Praw Obywatelskich oraz legislatorów senackich co do konstytucyjności kilku zapisów⁷⁵ – ustawę uchwalił parlament i podpisał prezydent. W ustawie przewidziano dotacje z budżetu państwa dla tworzonych w oparciu o nią kół gospodyń wiejskich, które miały się rejestrować w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Już po 5 miesiącach ustawę trzeba było nowelizować; skorygowania wymagały zapisy dotyczące tworzenia i likwidacji kół gospodyń wiejskich. Dodano też artykuły umożliwiające przedłużenie na rok 2019 wsparcia finansowego dla kół z budżetu państwa (w wysokości 40 mln złotych).

Projekt zawierający zobowiązania finansowe budżetu państwa powinien być przedłożeniem rządowym. Najprawdopodobniej, aby przyspieszyć uchwalenie nowelizacji i uruchomienie środków budżetowych, został zgłoszony jako projekt poselski przez parlamentarzystów PiS, czyli tym razem też z pominięciem konsultacji⁷⁶. Na marginesie warto dodać, że w nowelizacji nie skorygowano zapisów budzących podejrzenia co do ich konstytucyjności.

67 Twórcami projektu *Jawny Lobbying* są Stowarzyszenie 61 i Fundacja Frank Bold.

68 Przy przygotowaniu przedstawionych niżej danych współpracowali przedstawiciele Fundacji ePaństwo.

69 Te i inne podane w tej części *Komunikatu* dane zostały opracowane przez zespół *Jawnego Lobbyingu* na podstawie maszynowej analizy dokumentów i ręcznej weryfikacji. Wyniki należy traktować jako orientacyjne. Algorytm rozpoznający nazwy podmiotów stale jest udoskonalany.

70 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303102>.

71 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351>.

72 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12299905>.

73 W okresie od 16 listopada 2018 roku do 21 października 2019 roku na platformie RPL upubliczniono 139 projektów ustaw; dodatkowo do sejmu przesłano 7 projektów nie opublikowanych na stronach rządowych.

74 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2856>.

75 Chodziło o zapisy, które stanowią, że na terenie jednej wsi może zostać utworzone tylko jedno koło gospodyń wiejskich i że jednocześnie można być członkiem tylko jednego koła.

76 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3271>.

W lutym 2019 roku, implementując do naszego systemu prawnego jedno z rozporządzeń Parlamentu Europejskiego, wprowadzono między innymi zmiany do ustawy o Radzie Ministrów*.

W ich wyniku po raz pierwszy w akcie ustawowym pojawia się termin „konsultacje publiczne”; jest tam mowa o prowadzeniu konsultacji publicznych.

Nie nałożono jednak na członków Rady Ministrów obowiązku prowadzenia konsultacji publicznych, nie określono sankcji za nieprzeprowadzenie konsultacji ani nie określono ich zasad.

Zdaniem członków OFL jest to krok wzmacniający status konsultacji publicznych, ale nie jest on wystarczający. Przełom byłby, gdyby w ustawie o Radzie Ministrów dodano odrębny rozdział (lub szereg przepisów), w którym określono by kto, kiedy i w jaki sposób przeprowadza konsultacje publiczne oraz kiedy można ograniczyć ich zakres. Wówczas określono by zakres obowiązków organów władzy publicznej i sprecyzowano ich treść, co zabezpieczyłoby interesy uczestników konsultacji publicznych. Dopiero to miałoby znaczenie np. dla Trybunału Konstytucyjnego oceniającego prawidłowość przebiegu procesu stanowienia prawa. Teraz możemy powiedzieć, że ustawa o Radzie Ministrów wspomina o konsultacjach publicznych.

* Chodzi o Ustawę z dnia 21 lutego 2019 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, w której zmieniono art. 36 i dodano art. 39 b w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

Na ograniczanie roli dialogu społecznego, w tym znaczenia prawidłowo prowadzonych konsultacji aktów prawnych, od dawna zwracają uwagę członkowie Rady Dialogu Społecznego. Między innymi miało to miejsce podczas prac nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*⁷⁷. Uchwalona 15 grudnia 2017 roku ustawa zmieniała sposób naliczania składek emerytalnych i rentowych; likwidowała od 1 stycznia 2018 roku górny limit składek na te ubezpieczenia. Chociaż była projektem rządowym, nie przedstawiono jej do konsultacji publicznych, a jedynie rozpoczęto konsultacje społeczne. Zgodnie z ustawą partnerzy społeczni mieli 30 dni na przedstawienie uwag. Jednak już 5 dni później rząd przesłał projekt do sejmu. Protestującym partnerom społecznym odpowiedziano, że ich uwagi będą rozpatrzone w trakcie prac parlamentarnych. W odpowiedzi wszystkie organizacje pracodawców i związków zawodowych – co niezwykle rzadkie – złożyły wspólne stanowisko krytykujące zawartość projektu i sposób jego procedowania. Wreszcie zaapelowano o wycofanie projektu z prac w sejmie i ponowne przekonsultowanie go.

W ostatnim roku z podobnych powodów swój udział w Radzie Działalności Pożytku Publicznego zawiesił prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Swoją decyzję motywował tym, że w jego ocenie „Rada systematycznie traci na znaczeniu, a dialog wydaje się przybierać fasadowy charakter (...) Obecnie Rada dostaje – lub nie – dokumenty rządowe, które następnie są analizowane dzięki zaangażowaniu i wolontarystycznej pracy członków Rady. W wyniku tych analiz przygotowujemy stanowiska w formie

uchwał. Siłą rzeczy uwagi mają jednak raczej wycinkowy charakter, ponieważ tylko reagujemy na końcowe wersje dokumentów, nie biorąc udziału w ich dyskusowaniu na początkowym etapie powstawania. Wpływ Rady jest więc niewielki – również dlatego nasze komentarze często nie znajdują odzwierciedlenia w ostatecznej wersji zapisów”⁷⁸.

77 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12305400>, <https://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/ubezpieczenia-spoeczne/ustawa-o-zmianie-ustawy-o-systemie-ubezpieczen-spoecznych-oraz-niektorych-innych-ustaw/#akapit1> oraz www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A7BC49DF71377009C-12581CD0040146D.

78 Cytat z rozmowy z Łukaszem Domagałą *Zawieszam prace w Radzie Pożytku*, dostępnej na: <https://publicystyka.ngo.pl/domagala-rezygnuje-z-prac-w-radzie-pozytku?fbclid=IwAR3WAvwNvRnX08JCdMbQGScCSiIpm03zFIV7uUg4S3aaDfqlMQc20ZuTEo>.

3.1. Tryby szczególne

Tryby szczególne stosowane zarówno na rządowym, jak i parlamentarnym etapie tworzenia aktów prawnych pozwalają na znaczne skrócenie czasu pracy nad nimi, między innymi kosztem skonsultowania ich z interesariuszami.

W trakcie prac rządowych, w sytuacjach wyjątkowych można zastosować tzw. **tryb odrębny**. Z art. 98 i 99 *Regulaminu pracy Rady Ministrów* wynika, że tryb ten może wprowadzić jedynie Prezes Rady Ministrów oraz że jest on przewidziany dla sytuacji, gdy „waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów”. Dokumenty rządowe tworzone w tym szczególnym trybie mogą być prowadzone z pominięciem lub skróceniem czasu trwania niektórych elementów procesu legislacyjnego, takich jak przeprowadzenie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów czy przez komisję prawniczą.

Jak pisaliśmy w punkcie 2.2, zauważyliśmy, że w drugim roku VIII kadencji ministerstwa zaczęły nadużywać trybu odrębnego. **W trzecim roku** pracy rządów Zjednoczonej Prawicy **tryb odrębny** zastosowano przy tworzeniu 34 projektów ustaw, co stanowi **19,3%** wszystkich 176 rządowych projektów ustaw, a w **czwartym** – w trakcie prac nad **25 projektami**⁷⁹, co stanowi **17,1%** wszystkich 146 rządowymi projektów ustaw.

W przypadku większości z tych 25 projektów na platformie RPL nie opublikowano prośby o zastosowanie trybu odrębnego ani zgody premiera. W sześciu przypadkach nie znaleźliśmy też uzasadnienia dla zastosowania tej nadzwyczajnej procedury, na co czasem zwracał uwagę w swoich opiniach Szef Centrum Analiz Strategicznych. Niżej podajemy kilka przykładów problematycznych uzasadnień:

- W OSR do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw*⁸⁰ – uzasadnienie dla zastosowania trybu odrębnego brzmiało: „W związku z ogromnym znaczeniem projektowanych zmian dla realizacji polityki mieszkaniowej Rządu”.
- W przypadku *Projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi*⁸¹ uzasadnienie jest wręcz niepokojące, gdyż „rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy stanowią odpowiedź na oczekiwania środowisk rolniczych w zakresie wzmocnienia ich pozycji w łańcuchu żywnościowym”. Czy rząd w swoich działaniach powinien rezygnować z poznania oczekiwań różnych środowisk i poprzestać na zadośćuczynieniu oczekiwaniom jednego?
- W OSR do *Projektu ustawy zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw*⁸² znajdujemy następujące uzasadnienie: „wynika z zakresu proponowanych zmian (...) są znane opinii publicznej (...)” tzw. Nowa Piątka PiS”.
- Tryb odrębny z pominięciem konsultacji zastosowano podczas prac nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*⁸³ „ze względu na zakres ustawy oraz [fakt, że] Polska znalazła się w procedurze skutkującej możliwością nałożenia kar finansowych w przypadku niewdrożenia (...) dyrektywy 2015/849”.

79 Z tych 25 projektów ustaw procedowanych w trybie odrębnym 7 było jednocześnie tzw. projektami „skrywanymi”.

80 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12318154>.

81 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321951>.

82 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322750>.

83 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322356>.

- Najczęściej spotykanym uzasadnieniem dla prowadzenia prac w odrębnym trybie jest: „z uwagi na pilny charakter prac”. Tak było np. w przypadku *Projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw*⁸⁴, *Projektu ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*⁸⁵ czy *Projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym*⁸⁶.
- Na uwagę Szefa Centrum Analiz Strategicznych do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej*⁸⁷ o potrzebie skonsultowania go lub uzasadnienia nieprzeprowadzenia konsultacji, Minister Finansów odpowiedział: „jest konieczność zabezpieczenia wpływów do budżetu państwa”.

W sejmie odpowiednikiem trybu odrębnego jest **tryb pilny**. Zgodnie z zapisami *Regulaminu Sejmu RP*, minimalny czas pracy nad projektem ustawy nie może być krótszy niż 15 dni. Pierwsze czytanie projektu może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu (art. 37 ust. 4) i podobnie drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji (art. 44 ust. 3). Natomiast trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie po drugim czytaniu projektu, jeżeli w trakcie drugiego czytania projekt nie został skierowany ponownie do komisji (art. 48).

Jednakże Sejm może zastosować art. 51 *Regulaminu*, który mówi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach można skrócić postępowanie z projektami ustaw i przystąpić do kolejnych etapów procedowania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów dokumentów dotyczących projektu.

Z zapisów tego artykułu korzysta się rzadko. Zarówno w trzecim, jak i w czwartym roku pracy Sejmu VIII kadencji znajdujemy dokumenty świadczące o tym, że zastosowano go tylko do jednego projektu. W trzecim roku dotyczyło to *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, a w czwartym *Poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych*.

Jednak sądząc po tym, że znajdujemy znacznie więcej projektów, nad którymi sejm pracował krócej niż wymagane normalnym trybem prac 15 dni, w praktyce tryb pilny stosowany jest dużo częściej. **W trzecim** roku kadencji ostatniego Sejmu tego typu przypadków było **co najmniej 18**, w tym 3 projekty nowelizujące *Ustawę o Sądzie Najwyższym* (druk nr 2389)⁸⁸, nad którymi posłowie pracowali 1, 2 i 7 dni. W **czwartym** roku kadencji krócej niż 15 dni sejm pracował nad **56 projektami** ustaw, co stanowi ponad **23%** wszystkich uchwalonych ustaw. Przykłady najkrócej procedowanych ustaw przytoczyliśmy w punkcie 1.2.

3.2. Skracanie czasu konsultacji publicznych

Co do minimalnego czasu trwania konsultacji, od lat trwa spór między przedstawicielami organizacji pozarządowych a przedstawicielami rządu. Ci pierwsi, powołując się na art. 129 *Regulaminu pracy Rady*

84 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321628>.

85 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322450>.

86 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322202>.

87 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322151>.

88 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D24F7FEC75FC3F68C125826000307DAB>.

W 2018 roku przeciętny czas na dostarczenie opinii o projekcie aktu prawnego jaki ministerstwa wyznaczyły partnerowi społecznemu NSZZ „Solidarność” – wyniósł 18 dni*.

Zgodnie z prawem nie powinien on być krótszy niż 30 dni.

* Informacja podana 9.10.2019 roku na seminarium upowszechniającym system monitorowania zmian prawa wypracowany przez NSZZ „Solidarność”.

Ministrów (w Dziale IV *Przepisy szczegółowe dotyczące postępowania z projektami niektórych dokumentów rządowych*)⁸⁹, uważają, że czas trwania konsultacji powinien wynosić 21 dni. Jednakże – jak wskazywaliśmy w poprzednich *Komunikatach* – ministerstwa, przedstawiając projekty ustaw do konsultacji, przywołują zapisy zawarte w Dziale III (*Postępowanie z projektami dokumentów rządowych*) i za właściwe uznają przeznaczenie na konsultacje publiczne tylko 14 dni.

W kontekście tego sporu warto dodać, że Komisja Europejska⁹⁰ rekomenduje, aby czas konsultacji publicznych aktów prawnych był nie krótszy niż 6 tygodni.

W trzecim roku pracy rządu Zjednoczonej Prawicy **przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł 13,5 dnia. Krócej niż** wymagane przepisami minimum **14 dni konsultowano 28 projektów (16%). W ostatnim roku** kadencji wyglądało to jeszcze gorzej – przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł niespełna **12 dni**. Spośród tych projektów, które poddano konsultacjom (95), krócej niż wymagane przepisami minimum 14 dni konsultowano **17 projektów (17,9%)**.

W przypadkach skrócenia czasu prowadzenia konsultacji publicznych poniżej 14 dni często brakuje przekonującego wyjaśnienia powodów takiego postępowania, zwłaszcza że w wielu przypadkach inne prace nad tak krótko konsultowanymi projektami się przeciągają. Oto przykłady:

- W grudniu 2018 roku do konsultacji publicznych przekazano *Projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej*⁹¹. Wyznaczenie 7-dniowego terminu uzasadniono „ważnym interesem publicznym, wynikającym z realizacji § 1 ust. 7 Porozumienia zawartego (...) między Ogólnopolskim Związkiem Zawodowym Pielęgniarek i Położnych i Naczelną Izbą Pielęgniarek i Położnych a Ministrem Zdrowia i NFZ”. Trwające przez 10 miesięcy prace nad projektem nie zostały do października 2019 roku zakończone. Czy rzeczywiście tak drastyczne skracanie konsultacji było konieczne?
- Podobnie do 7 dni kalendarzowych skrócono prowadzone na początku marca 2019 roku konsultacje *Projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*⁹². Uzasadniano to następująco: „jest konieczność wejścia w życie projektowanych przepisów przed upływem terminu wynikającego z art. 192 ust. 1 ustawy o OZE”. Rząd pracował nad projektem jeszcze ponad 4 miesiące.
- Rozwiązania proponujące, w jakiej odległości od zabudowań mieszkalnych można umieszczać hodowle zwierząt, zawarte są w *Projekcie ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania*

89 Brzmi on: „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia”.

90 European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (202) 704 final, Brussels. Dostępne na: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.

91 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12319102>.

92 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321260>.

*uciążliwości zapachowej*⁹³. Projekt, który wzbudził duże niepokoje wśród mieszkańców wsi i mniejszych miejscowości – a koncentrowały się wokół niego odmienne interesy hodowców zwierząt, ekologów czy właścicieli ekoturystyki – był konsultowany na przełomie marca i kwietnia 2019 roku przez 10 dni. Uzasadnienie skrócenia czasu na przedstawienie uwag „ze względu na ważny interes publiczny” brzmi wręcz ironicznie, w kontekście tego, że do końca kadencji Ministerstwo Środowiska nie zakończyło prac nad projektem.

Przy wyznaczeniu tak krótkiego czasu – kilku dni roboczych – na przedstawienie uwag większość interesariuszy nie będących przedstawicielami dużych instytucji nie ma możliwości efektywnego wzięcia udziału w konsultacjach. Brak im odpowiednich zasobów do zapoznania się z projektami aktów prawnych, skonsultowania ich ze swoim zapleczem i przygotowania dobrze sformułowanych, merytorycznych uwag i opinii.

Można postępować inaczej, o czym świadczą przykłady wyznaczania znacznie dłuższych terminów konsultacji publicznych. W czwartym roku kadencji **16 projektów konsultowano po 30 dni, a nawet czasem nieco dłużej**.

Natomiast na słaby wynik – przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł w ostatnim roku kadencji niespełna **12 dni** – składa się kilka czynników: projekty konsultowane krócej niż 14 dni, ale także wspomniana powyżej duża liczba projektów procedowanych w trybie odrębnym i tzw. „skrywanym” oraz całkiem sporo, bo **11 projektów**, które nie należą to żadnej z tych kategorii, ale mimo to **nie zostały poddane konsultacjom publicznym**.

Do takich projektów między innymi należą:

- *Projekt ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka*⁹⁴ – „na wniosek Szefa KPRM pominięto etap konsultacji, opiniowania i uzgodnień”;
- *Projekt ustawy o zmianie ustawy o sporcie*⁹⁵ – „ze względu na charakter proponowanych zmian” będą korzystne dla potencjalnych beneficjentów;
- *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*⁹⁶ – „ze względu na pilność projektu”;
- *Projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym*⁹⁷ – „przedmiot regulacji obejmuje wyłącznie zmiany w zakresie wewnętrznej organizacji i funkcjonowania naczelných organów administracji rządowej, nie ma potrzeby przeprowadzania konsultacji publicznych”;
- *Projekt ustawy o Sieci Łączności Rządowej*⁹⁸ – bez żadnego wyjaśnienia.

Gdyby wziąć pod uwagę tylko te projekty ustaw, które poddano procesowi konsultacji publicznych (odrzucając projekty procedowane w trybie odrębnym, „schowane” i bez konsultacji), to przeciętnie konsultacje trwały 18,4 dnia.

93 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321413>.

94 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321394>.

95 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12318402>.

96 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12322353>.

97 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321502>.

98 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321779>.

3.3. Brak prekonsultacji

O ile rządy Zjednoczonej Prawicy (2015–2019) bardzo zmieniły praktykę tworzenia aktów prawnych, to nie wszędzie zmieniły teorię. Na stronie BIP KPRM w tekście omawiającym ważność przygotowania oceny wpływu i prowadzenia konsultacji publicznych⁹⁹ napisano: „Wskazane jest, aby proces konsultacji rozpoczynał się na możliwie wczesnym etapie, w szczególności już w fazie koncepcyjnej (tzw. prekonsultacje)”. Należy się całkowicie zgodzić z tą konkluzją.

W praktyce, niestety, prekonsultacje – czyli zasięganie opinii, zwłaszcza grup eksperckich, na wczesnym, koncepcyjnym etapie prac legislacyjnych – organizowane są przez ministerstwa niezwykle rzadko. Szkoda, gdyż dobrze przeprowadzone prekonsultacje dają większą możliwość skorygowania ewentualnych błędów w koncepcjach legislacyjnych zrodzonych w ministerstwach niż konsultowanie już sformułowanego projektu ustawy.

Możliwe, że prekonsultacje są prowadzone częściej, ale nie informuje się o tym opinii publicznej. Założyliśmy bowiem, że dokumentacja wczesnej fazy prac legislacyjnych nie jest upubliczniana. Czasem o przeprowadzeniu prekonsultacji dowiadujemy się z OSR lub z raportów z konsultacji projektów ustaw.

Znaleźliśmy informacje świadczące o tym, że w trzecim roku pracy rządów Zjednoczonej Prawicy pracowano nad **8 projektami ustaw, które wcześniej poddano prekonsultacjom** (co stanowi 4,5%). W czwartym roku prekonsultacjom poddano **7 projektów ustaw** (co stanowi 5,1%), z czego 4 wniosł Minister Przedsiębiorczości i Technologii.

- Jednym z nich był *Projekt ustawy Prawo zamówień publicznych*¹⁰⁰. Z oceny skutków regulacji dowiadujemy się, że autorzy projektu – czyli Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii oraz Urząd Zamówień Publicznych – przez kilkanaście miesięcy prowadzili prace wstępne. Rozpoczęto od serii dyskusji z organizacjami skupiającymi zamawiających i wykonawców, przedstawicielami świata nauki oraz przedsiębiorcami. Ich wynikiem było przygotowanie koncepcji nowego prawa. Następnie wokół samej koncepcji prowadzono intensywne konsultacje, które przybrały postać spotkań, debat oraz badania ankietowego¹⁰¹. Na końcu konsultowano projekt ustawy.
- To samo ministerstwo prekonsultacjom poddało *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o Inspekcji Handlowej*¹⁰². W ich trakcie od stycznia do marca 2018 roku zorganizowano spotkania z polskimi producentami kotłów na paliwo stałe. Niestety, mimo zapowiedzi, nie skonsultowano już samego projektu ustawy.
- Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach europejskiego Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, którego głównym celem było przeprowadzenie pogłębionych konsultacji społecznych, pracował przez ponad rok nad *Projektem ustawy o zatrudnieniu wspomaganym*¹⁰³. W OSR projektu napisano, że „idea ustawowego uregulowania zatrudnienia wspomaganego była przedmiotem konsultacji w 16 województwach”. Jednakże sądząc po tym, że od 28 maja br. żadnych nowych dokumentów na platformie RPL nie umieszczono, w tej kadencji rząd nie zdoła doprowadzić do uchwalenia ustawy.

⁹⁹ Tekst dostępny na: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html> – strona zaktualizowana 22 stycznia 2018.

¹⁰⁰ Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320355>.

¹⁰¹ Ankieta była dostępna na stronie Urzędu Zamówień Publicznych <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/prawo-zamowien-publicznych-regulacje/prawo-krajowe/koncepcja-nowego-pzp>.

¹⁰² Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320900>.

¹⁰³ Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321843>.

3.4. Brak odpowiedzi na uwagi otrzymane w ramach konsultacji publicznych

W *Siedmiu Zasadach Konsultacji*, które stanowią integralną część dokumentu rządowego *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego*, zapisano: „Każdy, kto zgłosi opinię, powinien otrzymać merytoryczną odpowiedź w rozsądnym terminie, podanym na początku konsultacji”. Z wypełnieniem tego postulatu od dawna ministerstwa mają dużo kłopotów. Bardzo rzadko – i to zazwyczaj wtedy, gdy wpłynęło niewiele uwag – interesariusze mogą liczyć na otrzymanie zindywidualizowanej reakcji na przedstawione opinie. Do 2016 roku dość powszechną praktyką było publikowanie w zakładce *Konsultacje publiczne – Odniesienie się wnioskodawcy do uwag* tzw. zestawień zbiorczych, czyli tabel, w których ministerstwa przytaczały treść otrzymanych uwag, podawały ich autorów, oraz w rubryce *Odniesienie się do otrzymanych uwag* mniej lub bardziej obszernie przedstawiały swoje stanowisko. Z czasem ministerstwa nawet tę, mniej pracochłonną praktykę, stosowały coraz rzadziej.

W **trzecim roku** pracy rządu **indywidualnie** na przesłane opinie i uwagi **odpowiedziano 5 razy**, a w formie *Zestawienia zbiorczego uwag* 23 razy.

W **ostatnim roku** VIII kadencji indywidually na przesłane opinie i uwagi **odpowiedziano 6 razy**, zazwyczaj wtedy, gdy wpłynęło niewiele uwag, dla przykładu:

- Minister Infrastruktury odpowiedział Poczcie Polskiej na uwagi przedstawione do *Projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo pocztowe oraz ustawy – Prawo telekomunikacyjne*¹⁰⁴. W raporcie z konsultacji poinformowano, że nie wpłynęły uwagi od żadnego innego podmiotu.
- Na platformie RPL Minister Finansów upublicznił uwagi 9 interesariuszy, zgłoszone do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*¹⁰⁵. W kilku z tych opinii podnoszono obawy o konstytucyjność zaproponowanych rozwiązań, ale w zakładce *Konsultacje publiczne – Odniesienie się wnioskodawcy do uwag* opublikowano tylko odpowiedź na uwagi otrzymane od NSZZ „Solidarność”.

W formie *Zestawienia zbiorczego uwag* lub zaprezentowania *Raportu z konsultacji* w zakładce *Konsultacje publiczne – Odniesienie się wnioskodawcy do uwag* odpowiedziano 27 razy.

Biorąc pod uwagę, że w ostatnim roku rząd konsultował 95 projektów ustaw, uczestnicy tylko nieco ponad 1/3 (**34,7%**) **przeprowadzonych** procesów konsultacyjnych otrzymali jakąkolwiek informację zwrotną. **Często kilka miesięcy po przedstawieniu swoich opinii.**

3.5. Rzadkie zapraszanie interesariuszy na konferencje uzgodnieniowe

Zapraszanie wszystkich, którzy zgłosili uwagi do projektu aktu prawnego, na konferencje uzgodnieniowe, podczas których dyskutowane są otrzymane opinie, jest tzw. dobrą praktyką. Jak napisano w *Wytycznych*: „spotkanie służy przedyskutowaniu zgłoszonych uwag, zadaniu pytań doprecyzowujących autorom tych uwag i wspólne wypracowanie optymalnych rozwiązań”. To narzędzie, które – jeśli użyte poprawnie – może przynieść korzyści zarówno wnioskodawcy, jak i interesariuszom.

104 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321207>.

105 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321981>.

Niestety, bywa zbyt rzadko stosowane. Te nieliczne ministerstwa, które organizują takie przedsięwzięcia, częściej dopraszają uczestników konsultacji publicznych do udziału w konferencjach uzgodnieniowych z instytucjami rządowymi niż organizują dla nich oddzielne spotkania. Ale najczęściej ministerstwa nie umieszczają na platformie RPL żadnych informacji o zorganizowaniu i przebiegu konferencji uzgodnieniowych.

W **trzecim roku kadencji 12 ministerstw** poinformowało, że **zaprosiły na konferencję uzgodnieniową wszystkich autorów uwag przesłanych do 16 projektów**, które zostały upublicznione na platformie RPL.

W **czwartym roku 6 ministerstw** zaprosiło na konferencję uzgodnieniową wszystkich autorów uwag przesłanych do **7 projektów ustaw, a 3 ministerstwa zorganizowały oddzielne konferencje dla uczestników konsultacji publicznych** dotyczących 4 projektów ustaw.

3.6. Schematyczne raporty z konsultacji

Od 2014 roku wnioskodawcy projektów dokumentów rządowych mają obowiązek przygotowania raportu z konsultacji. Ma się w nim znaleźć przede wszystkim omówienie stanowisk i opinii otrzymanych w trakcie konsultacji publicznych i opiniowania oraz odniesienie się do nich przez podmiot prowadzący projekt¹⁰⁶. Kluczowe są tu dwa słowa „omówienie” i „odniesienie się”. Wydaje się, że intencją twórców nowego *Regulaminu pracy Rady Ministrów* wprowadzających raport było wzmocnienie znaczenia procesu konsultacyjnego. Miało się to objawiać obowiązkiem przygotowywania oddzielnego, analitycznego dokumentu, referującego przebieg i rezultaty procesu zaciągania opinii. Niestety, rzadko można spotkać tak właśnie przygotowany dokument. Trudno bowiem przytoczenie otrzymanych uwag uznać za ich omówienie, a informację typu „uwaga uwzględniona” czy „uwaga nieuwzględniona” za odniesienie się do otrzymanych propozycji.

W **trzecim roku** pracy rządu Zjednoczonej Prawicy **ministerstwa przedstawiły raporty z konsultacji 46 projektów ustaw** (czyli 44%), **a powinno ich być ponad 2 razy więcej**, gdyż w tym okresie od co najmniej miesiąca zakończono konsultacje 105 projektów. Większość raportów miała formę listy podmiotów, do których wysłano zaproszenie do udziału w konsultacjach, oraz tych, które swoje uwagi przesłały, plus załącznik. Załącznikiem była tabela zestawiająca otrzymane uwagi wraz z krótkim odniesieniem się do nich. **Aż w 14 przypadkach była to sama tabela**, nazwana przez wnioskodawcę „raportem z konsultacji”. Trudno ten typ dokumentu uznać za analityczne przedstawienie przebiegu i wyników konsultacji publicznych oraz opiniowania.

Z analizy dokumentów zamieszczonych na platformie RPL wynika, że **w czwartym roku** sytuacja uległa poprawie, gdyż **wnioskodawcy upublicznili raporty z konsultacji 55 projektów ustaw** (czyli 64,7%) spośród 85 projektów, których konsultowanie zakończono co najmniej miesiąc wcześniej.

Spośród tych 55 raportów **19 to były raporty narracyjne**, choć różnej wartości, np.

¹⁰⁶ Zgodnie z par. 51 ust.1 *Regulaminu pracy RM* raport z konsultacji obejmuje: „1) omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania, 2) przedstawienie wyników zaciągnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu... 3) wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa”. Ust. 2 mówi o tym, co powinno zawierać omówienie wyników: „Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania wskazuje podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz zawiera omówienie tych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący”.

Rząd zmienia

Na początku 2019 roku zmieniono *Regulamin pracy RM**. Wprowadzono między innymi zapis mówiący o tym, że:

„Jeżeli projekt założeń projektu ustawy, projekt ustawy albo projekt rozporządzenia **nie został przedstawiony do konsultacji publicznych** i w OSR nie wskazano przyczyn rezygnacji z konsultacji zgodnie z § 28 ust. 4 albo do wniosku o rozpatrzenie takiego projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów **nie dołączono raportu z konsultacji** lub w ramach konsultacji publicznych lub opiniowania **wyznaczono, bez szczegółowego uzasadnienia, krótsze terminy** na zajęcie stanowiska niż określone w § 40 ust. 3, § 129 albo § 133, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów **może zwrócić projekt organowi wnioskującemu**, zobowiązując go odpowiednio do **uzupełnienia OSR, uzupełnienia wniosku lub przeprowadzenia konsultacji publicznych lub opiniowania**”.

Zmiana ta weszła w życie 6 lutego br. Pomimo tego, że, jak pokazano powyżej, było wiele sytuacji, w których Przewodniczący Stałego Komitetu RM mógł interweniować i zażądać przedstawienia uzasadnienia dla odstąpienia lub skrócenia terminu prowadzenia konsultacji, czy raportu z konsultacji, nie znaleźliśmy ani jednego dokumentu, który świadczyłby o podjęciu tego rodzaju kroków.

Natomiast o tym, że wprowadzony zapis **mógł, w niektórych przypadkach, zadziałać prewencyjnie** świadczyć może fakt, że w ostatnim roku kadencji wydatnie wzrósł odsetek (z 44 do 64,7%) projektów, w stosunku do których przygotowano raport z konsultacji.

* W § 61 po ust. 1 dodano ust. 1a. Patrz: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/podstawa-prawne/2516,Regulamin-pracy-Rady-Ministrow.html>.

W dwudziestostronicowym raporcie z konsultacji *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw*¹⁰⁷ nie tylko omówiono najważniejsze przyjęte oraz odrzucone uwagi, a także powód podjęcia takiej decyzji, ale starano się także odpowiedzieć na wątpliwości interesariuszy co do zasad „stosowania obecnie obowiązujących przepisów”.

W raporcie z konsultacji *Projekt ustawy – Prawo zamówień publicznych* otrzymane uwagi pogrupowano właściwie, w zagadnienia, i jasno przedstawiono stanowisko ministerstwa, ale nie zaznaczono, kto złożył zastrzeżenia. Ponadto w ten sposób omówiono tylko część uwag.

Podobnie postąpił Minister Inwestycji i Rozwoju, procedując *Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*¹⁰⁸ – uwagi pogrupowano w zagadnienia i minister odniósł się do nich, ale nie poinformował, kto jest ich autorem. W tym wypadku jest to tym bardziej niewłaściwe, że na platformie RPL nie umieszczono żadnych pism otrzymanych od uczestników konsultacji, a w raporcie napisano, że otrzymano 421 uwag.

W pakiecie dokumentów dotyczących *Projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw*¹⁰⁹, przekazanych do sejmu przez Ministra Finansów, znalazł się obszerny (62 strony) raport narracyjny, gdzie omówiono otrzymane uwagi, a w przypadku nieprzyjęcia ich podano krótkie uzasadnienie. Tym razem uwagi pogrupowano według autorów, a nie według tematów, co w efekcie niewiele różni się od przedstawienia raportu z konsultacji w formie tradycyjnej tabeli.

Autorzy **24 raportów** nadali im postać **krótkiego wyliczenia uczestników** procesu konsultacyjnego, **do czego dołączono tabelę** zestawiającą

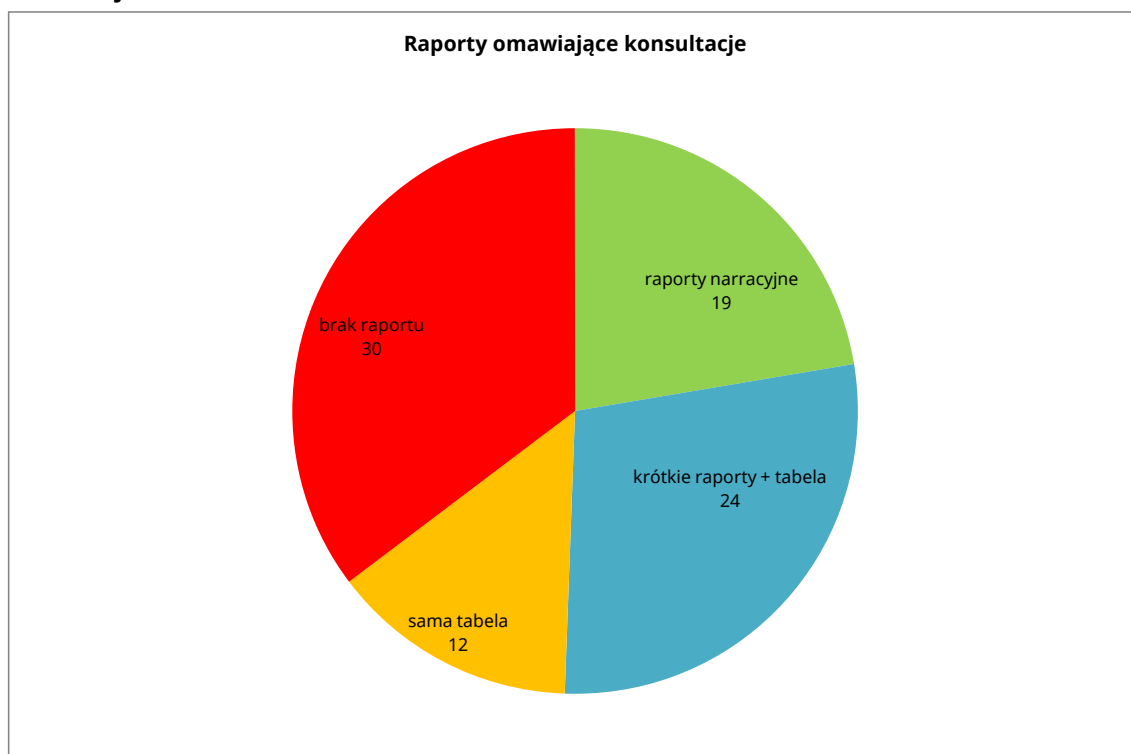
otrzymane uwagi wraz z zazwyczaj krótkim odniesieniem się do nich. W **12 przypadkach** raportem z konsultacji nazwano **samą tabelę**.

107 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321574>.

108 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321551>.

109 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3753>.

Wykres 5. Rodzaj raportów z konsultacji przedstawionych w ostatnim roku pracy rządu Zjednoczonej Prawicy do 85 projektów, których konsultowanie zakończono co najmniej miesiąc wcześniej.



Przeciętny czas od zakończenia konsultacji do opublikowania raportu w trzecim roku VIII kadencji wyniósł 60 dni, a w ostatnim 60,6 dni.

3.7. Rezygnacja z tworzenia założeń do projektów ustaw

1 czerwca 2016 roku rząd zmienił *Regulamin pracy Rady Ministrów*. Zrezygnowano między innymi z zasady, że pracę nad projektem aktu prawnego rozpoczyna się od przygotowania założeń, ale pozostawiono taką możliwość. Zdaniem Obywatelskiego Forum Legislacji, była to zmiana niekorzystna, ograniczająca wagę prac analitycznych oraz likwidująca jeden etap konsultacji publicznych – i to na najważniejszym, bo koncepcyjnym, etapie wypracowywania rozwiązań zaistniałych problemów¹¹⁰.

W pierwszym roku pracy rządu Zjednoczonej Prawicy po 1 czerwca 2016 roku przygotowano jeszcze **założenia do trzech projektów** ustaw, ale prace nad wszystkimi tymi projektami po kilku tygodniach przerwano, a następnie projekty wycofano, bez podawania przyczyn tej decyzji. **W drugim roku** pracy rządu Zjednoczonej Prawicy utworzono także **trzy projekty założeń**. Dwa z projektów założeń powstały w Ministerstwie Zdrowia, a jeden w Ministerstwie Cyfryzacji. **W trzecim roku** przygotowano **jeden projekt założeń**. Był to *Projekt założeń do projektu ustawy o czasie pracy maszynistów*¹¹¹, nad którym zakończono prace w marcu 2019 roku. Do końca kadencji Minister Infrastruktury nie przedstawił projektu ustawy przygotowanej na podstawie tych założeń. **W ostatnim roku** kadencji **nie utworzono**

¹¹⁰ Stanowisko OFL w tej sprawie dostępne jest na: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/wydarzenia_2/stanowisko_ofl_w_sprawie_propozycji_zmian_w_regulaminie_pracy_rady_ministrow.

¹¹¹ Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312605/katalog/12515934#12515934>.

żadnego projektu założeń, również **żaden z projektów** procedowanych przez rząd nie był poprzedzony przygotowaniem założeń.

Jak sądzimy, niektórym ministerstwom brakuje etapu, na którym można było przedstawić i skonsultować zauważony problem i koncepcje jego rozwiązania, czyli etap pracy nad założeniami do projektów ustaw. Zauważyliśmy, że czasem ministerstwa przygotowują tzw. koncepcje lub idee proponowanych zmian i poddają je konsultacjom.

W OSR do *Projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych*¹¹² napisano, że przygotowano „zręby koncepcji prawa do «popętnienia błędu»”, które poddano prekonsultacjom. W podrozdziale dotyczącym prekonsultacji wspominamy o koncepcjach zmian w *Prawie zamówień publicznych*, przygotowanej wspólnie przez Urząd Zamówień Publicznych i Ministerstwo Przedsiębiorczości Technologii¹¹³, oraz konsultowaniu przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „idei ustawowego uregulowania zatrudnienia wspomaganego”¹¹⁴.

3.8. Wysłuchania publiczne

W przypadkach projektów zgłaszanych przez posłów, komisje sejmowe, senat czy prezydenta, które nie przechodzą konsultacji publicznych oraz nie jest do nich przygotowywana pełna ocena skutków regulacji, ale także wtedy, kiedy rozwiązania zaproponowane w rządowych projektach ustaw budzą duże zainteresowanie bądź też kontrowersje, a nie przeprowadzono konsultacji publicznych czy skrócono czas ich trwania, wyjściem może być zorganizowanie wysłuchania publicznego już na etapie sejmowym. Nie jest to narzędzie, które może zastąpić konsultacje, między innymi dlatego, że podczas wysłuchania nie ma możliwości prowadzenia dyskusji. Jest to wyłącznie prezentacja stanowisk, ale przedstawiciele władzy ustawodawczej dostają możliwość zapoznania się z opiniami i stanowiskami, których wcześniej nie mogli poznać.

We wstępnej części tego *Komunikatu* pisaliśmy o tym, że trakcie kampanii wyborczej w 2015 roku od Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości otrzymaliśmy interesującą analizę, w której stwierdzono, że rząd PO-PSL marginalizuje wpływ „czynnika obywatelskiego” oraz wpływ opozycji na proces stanowienia prawa, i postulowano, aby wysłuchania publiczne były organizowane na wniosek 1/3 składu komisji sejmowej, co ograniczy „szkodliwą praktykę blokowania [ich] przez większość parlamentarną”.

W Sejmie VIII kadencji stosownej zmiany do *Regulaminu Sejmu RP* nie wprowadzono, co skutkowało między innymi tym, że **odbyły się trzy wysłuchania**. Dwa w pierwszym roku kadencji i jedno w trzecim. Dotyczyły:

- przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej *Projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 62);
- poselskich projektów ustaw: *o mediach narodowych* (druk nr 442), *o składce audiowizualnej* (druk nr 443), *przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej* (druk nr 444);

¹¹² Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321366>.

¹¹³ Informacje zawarte między innymi w wywiadzie z „Dziennika. Gazety Prawnej” z wiceministrem Mariuszem Haładyjem: <https://oko.press/pierwsze-pobicie-gratis-szukamy-ustawy-w-koszu/>.

¹¹⁴ Cytat z OSR do *Projektu ustawy o zatrudnieniu wspomaganym*.

- *Rządowego projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi* (druk nr 2232).

Wielokrotnie głównie posłowie opozycji składali wnioski o organizowanie wysłuchań, ale ich postulaty były odrzucane. O przyjęciu wniosku rozstrzygają w głosowaniu członkowie komisji, do której projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia. Decyzja o odrzuceniu wniosku rzadko bywała umotywowana.

W trakcie prac **Sejmu VII kadencji** zorganizowano **10 wysłuchań**.

4. Projekty obywatelskie

Do Sejmu VIII kadencji wpłynęło 17 projektów obywatelskich. Ze względu na to, że ten typ projektów nie ulega dyskontynuacji, posłowie zajęli się także 8 projektami, które wpłynęły do Sejmu poprzedniej kadencji. **Na podstawie tych 25 projektów posłowie uchwaliли 2 ustawy.** Były to: *Projekt ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele*¹¹⁵ oraz *Projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw*¹¹⁶.

Co się działo z pozostałymi 23 projektami zgłoszonymi przez co najmniej 100 tysięcy obywateli? Dwa zostały wycofane przez komitety organizujące inicjatywę obywatelską. **Pięć** po pierwszym czytaniu **posłowie odrzucili**.

Pozostałe 16 projektów przeszło pierwsze czytanie, gdyż art. 13 *Ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli* zobowiązuje posłów do przeprowadzenia pierwszego czytania nie później niż 3 miesiące od wpłynięcia projektu do sejmu. Potem projekty grzęzły w komisjach, które nie podejmowały działań lub przeciągały prace nad nimi, gdyż nie było woli większości, aby projekty te dalej procedować.

Przykładem takiego potraktowania jest wniesiony do sejmu 2 października 2018 roku przez Komitet Inicjatywy Ustawodawczej *Obywatelski projekt ustawy – Emerytura bez podatku oraz o zmianie niektórych innych ustaw*. Posłowie po pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym 7 grudnia 2018 roku przekazali projekt do prac w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, ale ta nie rozpoczęła prac aż do końca kadencji, czyli przez 11 miesięcy.

III. Rekomendacje

W świetle analiz przeprowadzonych przez Obywatelskie Forum Legislacji w VIII kadencji Sejmu RP doszło do obniżenia standardów legislacyjnych. Prace legislacyjne zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym, często były prowadzone w sposób nieliczący z elementarnymi wymaganiami racjonalnego prawodawcy. Liczne tego przykłady znajdujemy w tym i poprzednich *Komunikatach*.

Ponadto w tej kadencji miał miejsce kryzys konstytucyjny, czego niechlubnym efektem jest dysfunkcjonalność systemu kontroli konstytucyjności prawa, który w demokratycznym państwie prawnym

115 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=870>.

116 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=30>.

powinien pełnić istotną funkcję kontrolną w zakresie jakości normatywnej prac legislacyjnych. W związku z powyższym, członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji zdecydowali się wyodrębnić dwie grupy rekomendacji: pierwsza zawiera postulaty zmierzające do przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa, a druga rekomendacje podnoszące jakość tego procesu oraz stopień partycypacji w nim obywateli i ich organizacji.

1. Rekomendacje zmierzające do przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa

W ocenie Obywatelskiego Forum Legislacji organy władzy publicznej uczestniczące w procesie stanowienia prawa powinny podjąć działania mające na celu:

- zatrzymanie postępującej erozji parlamentaryzmu i degradowania roli sejmu i senatu jako podstawowych organów stanowienia prawa w Polsce, co przejawia się ograniczeniem konstytucyjnych, ustawowych i regulaminowych praw parlamentarzystów oraz marginalizowaniem debaty parlamentarnej, pozbawieniem możliwości należytego rozpatrzenia projektów ustaw z udziałem organizacji społecznych i gospodarczych;
- zapewnienie należytego szacunku dla Konstytucji RP i przestrzegania wynikających z niej zasad: legalizmu w działalności władz publicznych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także poszanowanie prawa udziału obywateli i ich organizacji w procesie stanowienia prawa, oraz dostępu do informacji publicznej w tym procesie zarówno w fazie rządowej, jak i parlamentarnej;
- zapewnienie przestrzegania podstawowych regulaminowych standardów racjonalnej procedury ustawodawczej poprzez odstąpienie od negatywnej praktyki rozpatrywania projektów ustaw w porze nocnej, w trudnym do uzasadnienia pośpiechu, przy ograniczaniu transparentności oraz czasu na dyskusję, bez należytego wsparcia eksperckiego ze strony Kancelarii Sejmu i Senatu, którym, z uwagi na tempo prac legislacyjnych, nie pozostawia się wystarczającego czasu na zbadanie projektów ustaw i zgłaszanych do nich merytorycznych i legislacyjnych poprawek, a także ocenę skutków ich wejścia w życie;
- odbudowanie autorytetu Trybunału Konstytucyjnego jako organu rzetelnej kontroli konstytucyjności prawa, negatywnego ustawodawcy stojącego na straży standardów prawidłowej legislacji, a także praw i wolności człowieka i obywatela zawartych w Konstytucji RP; przy czym jednym z podstawowych zadań Trybunału Konstytucyjnego powinno stać się konsekwentne egzekwowanie od ustawodawcy przestrzegania konstytucyjnych wymagań dotyczących procesu stanowienia prawa;
- ustawowego uregulowania procesu tworzenia prawa. W obowiązującym stanie prawnym uchwałą Rady Ministrów, Sejmu czy Senatu RP można z dnia na dzień gruntownie przemodelować proces prac nad projektami ustaw, nadać lub pozbawić obywateli znaczenia w tym procesie. Prawo obywateli i ich organizacji do partycypacji w procesie stanowienia prawa, a także zakres i forma tej partycypacji, pozbawione są całkowicie gwarancji ustawowych.

2. Rekomendacje podnoszące jakość procesu stanowienia prawa

Przywrócenie wskazanych powyżej standardów praworządności jest sprawą podstawową. W samym procesie stanowienia prawa OFL formułuje następujące rekomendacje dotyczące poprawy jakości poszczególnych faz procesu stanowienia prawa:

- W zakresie dotyczącym prac nad rządowym projektem ustawy zasadne jest:

- ◇ stworzenie i przestrzeganie realnego systemu programowania prac legislacyjnych rządu, jako pierwszego obligatoryjnego etapu prac nad rządowym projektem ustawy, bowiem konsekwentne planowanie działalności legislacyjnej zapobiega powstawaniu licznych resortowych nowelizacji jednej ustawy (tzw. „lawina nowelizacji”), a dzięki temu można zaplanować jedną, ale systemową i ponadresortową nowelizację;
 - ◇ przestrzeganie zasady transparentności procesu tworzenia aktów prawnych poprzez terminowe udostępnianie na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego pełnej związanej z nim dokumentacji;
 - ◇ przywrócenie obowiązku poprzedzenia projektu ustawy opracowaniem, skonsultowaniem i przyjęciem przez Radę Ministrów założeń projektu ustawy;
 - ◇ odbudowanie pozycji Rządowego Centrum Legislacji jako zaplecza prawnego i legislacyjnego dla rządu oraz resortów,
 - ◇ włączenie Rady Legislacyjnej, jako rządowego apolitycznego ciała eksperckiego, doradzającego w sprawach legislacji, do prac nad regulacjami o znaczeniu ustrojowym, istotnym znaczeniu dla gospodarki, a także regulacji kodeksowych; przy czym zasadne jest, aby Rada Legislacyjna dokonała przeglądu poszczególnych dziedzin i gałęzi prawa pod względem usunięcia z nich regulacji zbędnych, będących skutkiem nadmiernej inflacji prawa;
 - ◇ stworzenie przy RCL we współpracy z właściwymi resortami systemu monitorowania wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz przygotowującego projekty wykonujące te orzeczenia;
 - ◇ stworzenie przy RCL systemu monitorowania orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i wojskowych pod względem wykrywania i usuwania luk w prawie (system badań postlegislacyjnych);
 - ◇ wznowienie prac komisji kodyfikacyjnych, dbających o spójność regulacji kodeksowych i przeciwdziałających nadmiernej dekodyfikacji;
 - ◇ stworzenie ustawowej gwarancji partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa poprzez ich udział w otwartych konsultacjach publicznych (o standardach konsultacji publicznych szerzej będzie mowa niżej);
 - ◇ przeciwdziałanie negatywnemu zjawisku tzw. „resortowych projektów poselskich”, gdy projekt ustawy opracowany jest przez rząd lub jeden z resortów i wnoszony następnie jako inicjatywa poselska. W toku badań stwierdziliśmy, że na początku VIII kadencji do sejmu zostało w ten sposób wniesionych 70% takich projektów „rządowych”.
- W zakresie dotyczącym poselskiego projektu ustawy zasadne jest:
 - ◇ zapewnienie niezbędnej jakości projektów poselskich poprzez usprawnienie – zawartego już w Regulaminie Sejmu RP – systemu kontroli wstępnej tychże projektów;
 - ◇ stworzenie realnego systemu konsultacji publicznych poselskich projektów ustaw, na etapie od zakończenia kontroli wstępnej do nadania numeru druku sejmowego;
 - ◇ wprowadzenie, na wzór projektów rządowych, obligatoryjnego przygotowywania oceny skutków regulacji projektów poselskich, a następnie prowadzenia skutecznej weryfikacji ich wartości.
- W zakresie dotyczącym parlamentarnego etapu prac ustawodawczych zasadne jest:
 - ◇ zagwarantowanie i konsekwentne egzekwowanie odpowiedniego czasu przeznaczonego na debatę parlamentarną, w szczególności podczas prac w komisjach i podkomisjach sejmowych

i senackich, oraz zapewnienie możliwości uczestnictwa w nich zainteresowanych osób oraz organizacji społecznych i gospodarczych;

- ◇ zagwarantowanie możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego, w szczególności dla projektów o doniosłym znaczeniu społecznym i gospodarczym, poprzez wprowadzenie zasady organizowania ich na wniosek 30% członków komisji (właściwa komisja sejmowa powinna pisemnie odnieść się do postulatów zgłoszonych w trakcie wysłuchania);
 - ◇ wzmocnienie kompetencji Komisji Ustawodawczych obu izb parlamentu, jako komisji odpowiedzialnych za jakość legislacyjną projektów ustaw;
 - ◇ wprowadzenie obowiązkowego badania skutków społecznych i gospodarczych poselskich i senackich poprawek do projektów ustaw.
- W zakresie dotyczącym konsultacji publicznych zasadne jest:
 - ◇ prowadzenie procesu konsultacji publicznych w oparciu o *Siedem Zasad Konsultacji*¹¹⁷ (tj. dobrą wiarę, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynację, przewidywalność i poszanowanie interesu ogólnego), co w szczególności oznacza organizowanie otwartych konsultacji, dostępnych dla wszystkich zainteresowanych, z użyciem różnych form, w pełni udokumentowanych na stronach Rządowego Procesu Legislacji. Minimalny czas przeznaczony na przedstawienie uwag nie powinien być krótszy niż 21 dni. Uczestnicy tej formy konsultacji powinni w stosunkowo krótkim czasie otrzymywać odpowiedź na przedstawione wnioski i uwagi. Stosowanie trybu odrębnego powinno być ograniczone do sytuacji nadzwyczajnych.

117 Dostępne na: <http://www1.rcl.gov.pl/?q=book/143-wytyczne-dla-prowadzenia-konsultacji-publicznych>.

Ministerstwo Sprawiedliwości dementuje nieprawdziwe informacje na temat nowelizacji reformy prawa karnego

Zaufanie do wymiaru sprawiedliwości to fundament państwa prawa, państwa demokratycznego i uczciwego. Dlatego państwo nie może tolerować kłamstwa, które uderza w jego podstawy, które sprawia, że zaufanie obywateli zostanie zachwiane.

Szczególnie, gdy kłamią prawnicy, profesorowie jednej z najznamienitszych uczelni w Polsce, a nawet na świecie. Uczeń Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, którzy byli do tej pory niekwestionowanymi autorytetami w dziedzinie prawa.

W swojej opinii o zmianie Kodeksu karnego zaostrzającego kary za najpoważniejsze przestępstwa – ustawy, którą przygotowało Ministerstwo Sprawiedliwości - dwóch profesorów i pięciu doktorantów krakowskiego uniwersytetu napisało, że nowe przepisy dotyczące łapownictwa nie będą miały zastosowania do szefów największych strategicznych spółek z udziałem Skarbu Państwa, wymieniając jako przykład prezesa Orlenu, co w efekcie doprowadzić miały do jego bezkarności za korupcję.

Ta opinia jest nieprawdziwa. Jest kłamstwem. W rzeczywistości zmiany zaostrzają prawo. Prezesom spółek prywatnych i tych z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa za łapówkarstwo będzie grozić – w myśl art. 296a par. 1 – 5 lat więzienia, tyle samo co dzisiaj. Ale prezes spółki, w której Skarb Państwa ma więcej niż połowę udziałów, za korupcję – w myśl art. 228 par. 1 – trafi za kraty na 8 lat. Żaden przepis, żaden paragraf nowego prawa, **wbrew temu, co twierdzą** profesorowie Uniwersytetu Jagiellońskiego, nie przewiduje wyłączenia prezesów państwowych spółek z karania za łapówkarstwo.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie zna powodów, dla których profesorowie i doktoranci znamienitej krakowskiej uczelni skłamali w swojej opinii. Od takich prawników wymaga się jednak najwyższych standardów, największego profesjonalizmu – są bowiem oni autorytetami w dziedzinie prawa dla wszystkich obywateli. Ich opinia, z której wynika, że nowe prawo rzekomo daje bezkarność określonej grupie przestępców, podważa społeczne zaufanie do państwa i uderza w podstawy demokracji.

Dlatego Ministerstwo Sprawiedliwości pozwie za kłamstwo profesorów i doktorantów krakowskiego uniwersytetu do sądu, w obronie swojego dobrego imienia, w obronie polskiego wymiaru sprawiedliwości, a także w obronie renomy samego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Są bowiem granice krytyki i politycznych sporów, których przekraczać nie wolno.

Biuro Komunikacji i Promocji

Ministerstwo Sprawiedliwości

Informacje o publikacji dokumentu

Opublikowano: 15.06.2019 08:51

Osoba publikująca: Marcin Sławecki

Zmodyfikowano: 18.06.2019 09:36

Osoba modyfikująca: Milena Domachowska

Obywatelskie Forum Legislacji

Obywatelskie Forum Legislacji (OFL) działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2009 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawniczych, środowiska akademickiego oraz zarejestrowani lobbyści.

Celem Forum jest poprawa jakości prawa, transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenie udziału obywateli w tym procesie¹.

Obywatelskie Forum Legislacji od lat jest społecznym obserwatorem procesu stanowienia prawa oraz recenzentem zachodzących w nim zmian. Wielokrotnie dostrzegaliśmy i sygnalizowaliśmy publicznie niedostatki tego procesu, w szczególności w fazie przygotowywania rządowych projektów aktów prawnych. Stoimy na stanowisku, że proces stanowienia prawa powinien być przejrzysty i umożliwiać uczestniczenie w nim każdego zainteresowanego podmiotu. Naszym zdaniem, cele te można zagwarantować najpełniej, tworząc ustawowe gwarancje partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa.

¹ Więcej o Forum i jego działaniach można przeczytać na stronie: www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja merytoryczna: Grażyna Kopińska
Redakcja językowa: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-97-4