



FUNDACJA  
BATOREGO

IM.STEFANA

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

Warszawa, 9 października 2019 r.

## KOMUNIKAT

### OBYWATELSKIEGO FORUM LEGISLACJI

#### w sprawie

odpowiedzi Komitetów Wyborczych na pytanie **Obywatelskiego Forum Legislacji** o ich stanowisko dotyczące sposobu organizacji procesu legislacyjnego w Polsce, w tym szczególnie organizacji pracy nad rządowymi projektami ustaw oraz udziału obywateli organizacji społecznych w tym procesie.

#### I. Zapytanie skierowane do Komitetów Wyborczych

Obywatelskie Forum Legislacji (dalej: **OFL**), działające przy Fundacji im. Stefana Batorego, od lat podejmuje inicjatywy na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa, zapewnienia należytej transparentności i przejrzystości procesu legislacyjnego, a także zwiększenia udziału obywateli i ich organizacji w tym procesie. W ramach prowadzonych działań pod koniec kadencji parlamentu OFL zwraca się do wszystkich zarejestrowanych ogólnopolskich komitetów wyborczych o ustosunkowanie się do najistotniejszych problemów procesu stanowienia prawa.

W dniach 28 – 29 sierpnia 2019 r. wystosowaliśmy zapytanie od następujących Komitetów Wyborczych:

- Koalicyjny Komitet Wyborczy Koalicja Obywatelska PO .N i PL Zieloni,
- Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość,
- Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej,
- Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe,
- Komitet Wyborczy Konfederacja Wolność i Niepodległość.

W zapytaniu przedstawionym Komitetom Wyborczym sformułowaliśmy 7 pytań dotyczących:

- podstaw prawnych procesu stanowienia prawa, w tym potrzeby doprecyzowania tego procesu w drodze odrębnej ustawy,
- miejsca konsultacji publicznych w procesie stanowienia prawa,
- potrzeby przeprowadzania konsultacji publicznych poselskich, senackich i prezydenckich projektów ustaw,

- metodyki prowadzenia konsultacji publicznych, w szczególności form i metod prowadzenia procesu konsultacji publicznych oraz opiniowania projektów ustaw,
- przyczyn dysfunkcyjności instytucji wysłuchania publicznego i dróg zmierzających do usprawnienia tej formy partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa,
- potrzeby przygotowania Ocen Skutków Regulacji dla projektów poselskich, senackich i prezydenckich,
- stosowania trybów szczególnych w procesie stanowienia prawa, zarówno na etapie prac rządowych, jak i parlamentarnych.

Zapytania zostały wysłane na adres Komitetów Wyborczych w formie listu tradycyjnego, a także w formie elektronicznej. Ponadto z każdym z Komitetów Wyborczych kontaktowano się także telefonicznie, w celu uzyskania potwierdzenia czy zapytanie dotarło do Komitetu i w jakim terminie można spodziewać się przedstawienia stanowiska.

Uzyskaliśmy zapewnienie, że nasze zapytania dotarły do sztabów wyborczych wszystkich komitetów.

## II. Stanowiska uzyskane od Komitetów Wyborczych

Do 8 października 2019 r. następujące Komitety Wyborcze przesłały odpowiedzi (kolejność wedle daty wpływu):

- Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej (odpowiedź w formie elektronicznej otrzymano 17.09.2019 r.),
- Koalicyjny Komitet Wyborczy Koalicja Obywatelska PO .N i PL Zieloni (odpowiedź w formie elektronicznej otrzymano 17.09.2019 r.),
- Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe (odpowiedź w formie elektronicznej otrzymano 27.09.2019 r.),
- Komitet Wyborczy Konfederacja Wolność i Niepodległość (odpowiedź w formie elektronicznej otrzymano 30.09.2019 r.).

Wszystkie stanowiska Komitetów publikujemy na stronie:

[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1/wydarzenia\\_2/odpowiedzi\\_komitetow\\_wyborczych](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/wydarzenia_2/odpowiedzi_komitetow_wyborczych)

Pomimo licznych prób kontaktu zarówno w formie elektronicznej, jak i telefonicznej, do dziś nie otrzymaliśmy stanowiska Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość.

## III. Analiza stanowisk Komitetów Wyborczych

Poprzedzając analizę merytoryczną nadesłanych stanowisk należy zauważyć, że podobnie jak w 2015 r. nie wszystkie Komitety Wyborcze, do których skierowano zapytanie, zdecydowały się na nie odpowiedzieć. Brak stanowiska Komitetu Wyborczego – w ocenie OFL – wyraźnie wskazuje na małą wagę, jaką dany Komitet przywiązuje do sformułowanych w zapytaniu problemów pojawiających się w procesie stanowienia prawa, a także jego społecznej kontroli.

**Pierwszy raz spotykamy się jednak z sytuacją, w której stanowiska na temat roli obywateli w procesie stanowienia prawa nie przedstawił Komitet Wyborczy reprezentujący**

**dotychczasową większość parlamentarną i rządową, który – wedle aktualnych sondaży przedwyborczych – może utrzymać większość parlamentarną i wyłonić przyszły rząd.**

Dotychczas przyjmowaliśmy, że brak stanowiska komitetu oznacza, że nie ma on zdania na temat właściwego kształtu procesu stanowienia prawa oraz pozycji organizacji obywatelskich w tym procesie, bądź uznaje swój udział w publicznej dyskusji na ten temat za zbędny.

W tym przypadku jednak taka konkluzja wydaje się być niezasadna. Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość w 2015 roku – jako komitet opozycyjny – przedstawił merytoryczne i celne spostrzeżenia dotyczące procesu stanowienia prawa w postaci tzw. „Pakietu demokratycznego”. Po wygranych wyborach i uzyskaniu samodzielnej większości parlamentarnej Komitet ten prezentowanych przez siebie rozwiązań jednak nie wprowadził w życie. Wręcz przeciwnie – w ocenie OFL – jakość procesu stanowienia prawa uległa w tym czasie dalszemu pogarszaniu, a rola organizacji obywatelskich w procesie stanowienia prawa sukcesywnie słabnie. Z tego względu **brak stanowiska Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość oceniamy jako kolejny przejaw dystansowania się od organizacji obywatelskich i ich udziału w procesie stanowienia prawa.**

Po analizie treści przedstawionych stanowisk należy zauważyć, że:

- wszystkie przedstawione stanowiska Komitetów Wyborczych są bardzo krótkie w swej treści i – niestety – pozbawione głębszej merytorycznej analizy procesu stanowienia prawa, a także wizji partycypacji obywatelskiej w tym procesie. Szkoda, że Komitety nie pokusiły się o przedstawienie pogłębionych analiz, gdyż – zwłaszcza w okresie, gdy standardy legislacyjne i parlamentarne ulegają sukcesywnej erozji – ich przedstawienie w debacie publicznej byłoby szczególnie zasadne. Dotyczy to zwłaszcza Komitetów, które deklarują stanie na straży wartości konstytucyjnych;
- większość Komitetów Wyborczych deklaruje, że co do zasady popiera tezy sformułowane w zapytaniu przedstawionym przez OFL lub formułuje tezy podobne (KW Koalicja Obywatelska, PO .N i PL Zieloni, KW Sojusz Lewicy Demokratycznej, KW Polskie Stronnictwo Ludowe);
- niektóre Komitety uznały za konieczne rozpoczęcie prac nad ustawą o procesie stanowienia prawa, w której zostałyby uregulowane kwestie dotyczące konsultacji publicznych (KW Koalicja Obywatelska, PO .N i PL Zieloni, KW Sojusz Lewicy Demokratycznej), bądź uznają za zasadne wzmocnienie partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa w innej formie niż stworzenia odrębnej ustawy o procesie stanowienia prawa (KW Polskie Stronnictwo Ludowe);
- tylko jeden z komitetów (KW Polskie Stronnictwo Ludowe) zwrócił uwagę na istotne znaczenie rzetelnej kontroli konstytucyjności prawa, a także niezależnego i niezawisłego Trybunału Konstytucyjnego, jako organu kontrolującego proces prawodawcy pod względem zgodności z Konstytucją RP;
- większość Komitetów Wyborczych przedstawia zgodnie, że zarówno proces konsultacji publicznych, jak i Ocen Skutków Regulacji, powinien obejmować nie tylko prace nad rządowym projektem ustawy, ale także projekty poselskie, senackie i prezydenckie. Za przeprowadzenie tych analiz powinna być odpowiedzialna wyspecjalizowana, merytoryczna i apolityczna jednostka wewnętrzna utworzona w ramach Kancelarii Sejmu

RP (KW Koalicja Obywatelska, PO .N iPL Zieloni, KW Sojusz Lewicy Demokratycznej, KW Polskie Stronnictwo Ludowe);

- większość komitetów deklaruje, że proces stanowienia prawa powinien rozpoczynać się od przygotowania założeń zmiany normatywnej (KW Koalicja Obywatelska, PO .N iPL Zieloni, KW Sojusz Lewicy Demokratycznej, KW Polskie Stronnictwo Ludowe);
- osłabienie instytucji wysłuchania publicznego zdaniem Komitetów wynika z upolitycznionej procedury jego zwoływania, która ogranicza prawa opozycji parlamentarnej. Zdaniem KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej wysłuchanie publiczne powinno być obligatoryjnym elementem prac legislacyjnych w przypadku najważniejszych aktów normatywnych;
- KW Konfederacja Wolność i Niepodległość przedstawił stanowisko, które w zakresie swych tez zasadniczo odbiega nie tylko od stanowisk pozostałych Komitetów Wyborczych, ale także abstrahuje od obowiązującego porządku konstytucyjnego. Zdaniem Janusza Korwina-Mikke, który odpowiedział w imieniu KW Konfederacja proces stanowienia prawa należy usprawnić przez powierzenie go w całości „kilkunastoosobowej Radzie Stanu”, a także proponuje likwidację konsultacji publicznych, gdyż „nie wolno pytać o zdanie osób zainteresowanych”.

#### IV. Wnioski

Przeprowadzone przez OFL badanie opinii Komitetów Wyborczych na tematy istotne dla procesu stanowienia prawa w Polsce oraz partycypacji obywatelskiej w tym procesie, prowadzi do następujących wniosków:

- **Komitety Wyborcze niestety nie przywiązują należytej wagi do dialogu z obywatelami.** Jest to zjawisko niepokojące, tym bardziej, że badanie przeprowadzono u progu wyborów parlamentarnych, kiedy organizacjom politycznym powinno w sposób szczególny zależeć na dialogu społecznym. Tymczasem Komitet Wyborczy reprezentujący większość polityczną w rządzie i parlamencie w ogóle nie przedstawił swojego stanowiska. Stanowiska pozostałych Komitetów są natomiast bardzo skromne w warstwie merytorycznej.
- **Komitety Wyborcze nie posiadają odpowiedniego zaplecza eksperckiego lub stoją na stanowisku – błędnym – że problematyka związana z systemowymi problemami stanowienia prawa w okresie wyborczym nie wymaga eksperckiej analizy.** Komitety Wyborcze ograniczyły się bowiem jedynie do krótkiego i bardzo ogólnego opisu (1-2 strony), z którego co do zasady wynika, że w procesie legislacyjnym występują nieprawidłowości, które nie powinny mieć w nim miejsca.
- **Znaczące milczenie w sprawie jakości procesu stanowienia prawa i roli obywateli w tym procesie ze strony Komitetu Wyborczego o największym – wedle sondaży – poparciu społecznym jest bardzo niepokojącą prognozą na zbliżającą się IX kadencję Sejmu RP.**