

Projekt rekomendacji
Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. S. Batorego
dotyczących poprawy jakości procesu stanowienia prawa

(na podstawie analizy działalności prawodawczej z okresu 2015 – 2019)

1. Wprowadzenie

Niniejsze rekomendacje zostały opracowane na podstawie analizy działalności ustawodawcy prowadzonej w okresie VIII kadencji Sejmu RP (2015 – 2019), obejmującej zarówno prace obu izb parlamentarnych (Sejm, Senat), jak i podmiotów korzystających najczęściej z prawa inicjatywy ustawodawczej (Rada Ministrów, posłowie). Podstawą dla wypracowania rekomendacji były cykliczne raporty z monitoringu legislacyjnego prowadzonego przez Obywatelskie Forum Legislacji przy Fundacji im. S. Batorego (dalej: OFL), a także standardy legislacyjne określone w aktach normatywnych, w tym przede wszystkim w Konstytucji RP, oraz dokumentach programowych rządu¹. Przy opracowaniu niniejszych rekomendacji wzięto także pod uwagę wyniki badań i analiz prowadzonych przez organizacje społeczne i ekspertów specjalizujących się w problematyce prawidłowej legislacji².

W okresie 2015 – 2019 r. OFL opracowało siedem raportów z monitoringu prac legislacyjnych, tj.:

- VI Komunikat OFL. Obserwacja praktyki prowadzenia procesu legislacyjnego w okresie od 16 listopada 2015 do 15 lutego 2016 r.;
- VII Komunikat OFL. Obserwacja praktyki procesu legislacyjnego w okresie od 16 lutego do 15 maja 2016 r.;

¹ Program „Lepsze regulacje 2015”, stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 13/2013 z dnia 22 stycznia 2013 r.

² Zob. np. *Siedem zasad konsultacji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, (http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf), *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga*. Kancelaria Prezydenta RP, Forum Debaty Publicznej, Warszawa 2013 r. (<https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,26,zielona-ksiega-system-stanowienia-prawa-w-polsce.html>),

- VIII Komunikat OFL. Obserwacja praktyki procesu legislacyjnego w okresie od 16 maja do 10 września 2016 r.;
- IX Komunikat OFL o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji w okresie od 11 września do 10 grudnia 2016 r.;
- X Komunikat OFL o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji w okresie od 16 listopada 2016 r. do 15 listopada 2017 r.;
- Legislacja bez dialogu. XI Komunikat OFL o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 listopada 2017 r. do 15 maja 2018 r.;
- Skrywane projekty ustaw. XII Komunikat OFL o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 maja 2018 r. do 15 listopada 2018 r. oraz podsumowujący aktywność legislacyjną rządu i parlamentu w trzecim roku kadencji³.

W świetle analiz przeprowadzonych przez OFL w okresie VIII kadencji Sejmu RP doszło do obniżenia standardów legislacyjnych na niespotykaną wcześniej skalę. W analizowanym okresie prace legislacyjne często były prowadzone w sposób nieliczący z elementarnymi wymaganiami racjonalnego prawodawcy, zarówno jeśli idzie o rządowy etap prac legislacyjnych (pośpiech, deficyt transparentności, nieprzywiązywanie należytej wagi do konsultacji publicznych, brak rzetelnych ocen skutków regulacji, w niektórych przypadkach nawet brak uzgodnień międzyresortowych i przedkładanie projektu bezpośrednio pod obrady Stałego Komitetu RM, upublicznianie projektów rządowych dopiero w momencie przesłania ich do Sejmu, wykorzystywanie inicjatywy poselskiej jako instrumentu polityki legislacyjnej rządu), jak i prace parlamentarne (nocny tryb prac, całkowita marginalizacja debaty parlamentarnej, reglamentowanie czasu na wypowiedź posłów do 1 minuty, ograniczanie udziału organizacji społecznych w pracach komisji sejmowych, procedowanie ustaw, w tym ustawy budżetowej, poza salą plenarną Sejmu, przy braku możliwości sprawdzenia kworum i rzetelnego ustalenia wyników przeprowadzonych głosowań).

Ponadto w okresie VIII kadencji Sejmu RP miał miejsce kryzys konstytucyjny, którego niechlubnym efektem jest dysfunkcjonalność systemu kontroli konstytucyjności prawa, który w demokratycznym państwie prawnym powinien pełnić istotną funkcję kontrolną w zakresie jakości normatywnej prac legislacyjnych.

³ Wszystkie przywołane wyżej raporty są dostępne poprzez stronę Fundacji im. S. Batorego http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa

W związku z powyższym – oceniając VIII kadencję Sejmu RP – członkowie OFL zdecydowali się wyodrębnić dwie grupy rekomendacji, z których pierwsza zawiera postulaty zmierzające do przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa, a druga, rekomendacje podnoszące jakość tego procesu oraz stopień partycypacji obywateli i ich organizacji w procesie stanowienia prawa.

2. Rekomendacje zmierzające do przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa

W ocenie OFL 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, przejawiających 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 o 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. Jednym z podstawowych zadań Trybunału Konstytucyjnego powinno stać się konsekwentne egzekwowanie od ustawodawcy przestrzegania konstytucyjnych wymagań dotyczących procesu stanowienia prawa.

3. 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. Konsekwentne planowanie działalności legislacyjnej zapobiega bowiem powstawaniu licznych resortowych nowelizacji jednej ustawy (tzw. „lawina nowelizacji”). Dzięki temu można zaplanować jedną, ale systemową i ponadresortową nowelizację,
 - ✓ przywrócenie obowiązku poprzedzenia projektu ustawy opracowaniem, skonsultowaniem i przyjęciem przez Radę Ministrów jej założeń,
 - ✓ odnowienie pozycji Rządowego Centrum Legislacji (RCL), 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. Zasadne jest by Rada Legislacyjna dokonała przeglądu poszczególnych dziedzin i gałęzi prawa pod względem usunięcia z nich regulacji zbędnych i bezużytecznych, będących skutkiem nadmiernej inflacji prawa,
 - ✓ stworzenie przy RCL we współpracy z właściwymi resortami systemu monitorowania wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, TSUE, ETPCz 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 przy RCL, a także w resortach, systemu Oceny Skutków Regulacji (OSR). Można rozważyć, by metodyka opracowywania OSR została określona – podobnie jak obecnie ma to miejsce w odniesieniu do Zasad Techniki Prawodawczej – rozporządzeniem wydanym na podstawie ustawy o Radzie Ministrów.
- ✓ 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:
 - ✓ 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 numery druku sejmowego,
 - ✓ wprowadzenie na wzór projektów rządowych obligatoryjnego przygotowywania oceny skutków regulacji projektów poselskich, a następnie prowadzenia skutecznej weryfikacji ich zawartości,
- w zakresie dotyczącym parlamentarnego etapu prac ustawodawczych:
 - ✓ zagwarantowanie i konsekwentne egzekwowanie odpowiedniego czasu przeznaczonego na debatę parlamentarną, w szczególności podczas prac w komisjach i podkomisjach sejmowych i senackich. Zapewnienie możliwości uczestnictwa w nich zainteresowanych osób oraz organizacji społecznych i gospodarczych,
 - ✓ zagwarantowanie możliwości przeprowadzenia wystuchania publicznego, w szczególności dotyczącego projektów o doniosłym znaczeniu społecznym i gospodarczym, poprzez wprowadzenie zasady organizowania ich na wniosek 30% członków właściwej

komisji. Właściwa komisja sejmowa powinna pisemnie odnieść się do postulatów zgłoszonych w trakcie wysłuchania.

✓ wzmocnienie kompetencji Komisji Ustawodawczych izb parlamentarnych, jako komisji odpowiedzialnych za jakość legislacyjną projektów ustaw,

✓ obowiązkowe badanie skutków społecznych i gospodarczych w zakresie poselskich i senackich poprawek do projektów ustaw.

• w zakresie dotyczącym konsultacji publicznych:

✓ prowadzenie procesu konsultacji publicznych w oparciu o siedem zasad konsultacji⁴, 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.

⁴ Dostępne na: <http://www1.rcl.gov.pl/?q=book/143-wytyczne-dla-prowadzenia-konsultacji-publicznych>