



Skrywane projekty ustaw

XII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku oraz podsumowujący aktywność legislacyjną rządu i parlamentu w trzecim roku ich działalności

Spis treści

| | |
|--|----|
| Znikające i „skrywane” projekty ustaw | 2 |
| Główne wnioski z obserwacji | 4 |
| Trzeci rok działalności legislacyjnej rządu Zjednoczonej Prawicy oraz obecnego parlamentu | 6 |
| 1. Statystyka legislacji | 6 |
| 1.1. Liczba i charakter uchwalanych ustaw | 7 |
| 1.2. Tempo prac legislacyjnych | 10 |
| 2. Zjawiska charakterystyczne | 16 |
| 2.1. Ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych | 17 |
| 2.1.1. Tryby szczególne | 20 |
| 2.1.2. Skracanie czasu konsultacji publicznych | 24 |
| 2.1.3. Brak prekonsultacji | 25 |
| 2.1.4. Brak odpowiedzi na uwagi otrzymane w ramach konsultacji publicznych | 26 |
| 2.1.5. Rzadkie zapraszanie interesariuszy na konferencje uzgodnieniowe | 27 |
| 2.1.6. Schematyczne raporty z konsultacji | 28 |
| 2.1.7. Rezygnacja z tworzenia założeń do projektów ustaw | 29 |
| 2.1.8. Wysłuchania publiczne | 30 |
| 2.2. Ignorowanie projektów wniesionych przez posłów opozycji | 30 |
| 2.3. Udział Centrum Analiz Strategicznych w procesie legislacyjnym | 32 |
| Obywatelskie Forum Legislacji | 34 |

Znikające i „skrywane” projekty ustaw

Na przełomie 2018 i 2019 roku sporo zamieszania zrobiło pojawienie się i szybkie zniknięcie *Projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*. W Sylwestra 2018 na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opublikowało projekt, który mimo okresu świątecznego wzbudził ogromne zainteresowanie organizacji kobiecych i zajmujących się przemocą w rodzinie. Największą krytykę dokument zebrał za propozycje, aby za ofiarę przemocy mogła być uznana dopiero osoba, która została pobita więcej niż raz, oraz żeby do założenia rodziny tzw. niebieskiej karty potrzebna była zgoda osoby poszkodowanej.

Rząd zareagował szybko, ale w sposób, który wzbudził szereg kolejnych pytań, tym razem natury legislacyjnej. Otóż przed południem 2 stycznia 2019 roku premier Mateusz Morawiecki poinformował na Twitterze, że „projekt ustawy wróci do wnioskodawcy w celu wyeliminowania wszystkich wątpliwych zapisów”, a minister Elżbieta Rafalska w TVPInfo stwierdziła, że „umieszczenie projektu w Biuletynie Informacji Publicznej było przedwczesne. To się nie powinno na tym etapie zdarzyć”. Kilka dni później odwołano wiceminister Elżbietę Bojanowską, odpowiedzialną za prace nad tą nowelizacją, a sam projekt zniknął ze strony Rządowego Procesu Legislacyjnego.

Aktywistki i dziennikarze odkryli, że ministerstwo pracowało nad zmianami w tzw. ustawie przemocowej co najmniej od półtora roku oraz że w tym celu powołało specjalną grupę roboczą, pomijając, wydawałoby się, właściwy do tego typu prac, istniejący przy ministerstwie od 2011 roku Zespół Monitorujący ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Nie było też pewności, czy prace nad projektem nie toczą się dalej, skoro 28 grudnia MRPiPS wysłało informację o rozpoczęciu miesięcznych konsultacji. Padały też pytania: czy wiadomością zamieszczoną na Twitterze można przerwać bieg procesu legislacyjnego?

Obok takich projektów pojawiających się i znikających mamy też w ostatnim półroczu zaskakująco dużo projektów, które nazwaliśmy w XII Komunikacie „skrywanymi”. Są to ustawy, nad którymi pracuje się w ministerstwach, ale o istnieniu których opinia publiczna dowiaduje się dopiero po przekazaniu ich do Sejmu. Wcześniej nie są bowiem publikowane żadne dokumenty ani w *Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM*, ani na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Projekty te nie są formalnie procedowane w trybie odrębnym, a mimo to nie przekazują się ich do konsultacji i opiniodawstwa. Nie ma także śladu, aby były uzgadniane z innymi ministerstwami czy oceniane przez Centrum Analiz Strategicznych (CAS) rządu oraz Rządowe Centrum Legislacji (RCL). Stanowią jawny przejaw ignorowania podstawowych standardów transparentności procesu stanowienia prawa.

W tym półroczu znaleźliśmy siedem takich pojawiających się znikąd, „skrywanych” do czasu przed opinią publiczną projektów. Jednym z nich był głośny projekt nowelizacji *Ustawy o Instytucie 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 samorządowej projekt *Ustawy o kołach gospodyń wiejskich*.

Jeśli te „skrywane” projekty ustaw dodać do tych tworzonych w trybie odrębnym oraz projektów wnoszonych przez posłów, to okazałoby się, że w ostatnim półroczu bez publicznej dyskusji tworzono około 30% ustaw.

W pierwszych miesiącach po wygranych wyborach w 2015 roku rząd Zjednoczonej Prawicy do szybkiego, odbywającego się bez dyskusji z zainteresowanymi wprowadzania zmian w prawie stosował zabieg polegający na przedstawianiu projektów tworzonych w ministerstwach jako projektów poselskich. Przypomnijmy – w pierwszym półroczu obecnej kadencji Sejmu ponad 40% uchwalanych ustaw stanowiły te zgłaszane przez posłów Klubu PiS. Sporo wskazywało na to, że większość z nich przygotowywana była w ministerstwach. Po powszechnej krytyce tej praktyki, obecnie rząd rzadziej korzysta „z uprzejmości” popierających go posłów, ale wygląda na to, że znalazł inny sposób na szybkie i odbywające się bez konsultowania z zainteresowanymi wprowadzanie w życie swoich pomysłów – ustawy „skrywane”. Tego typu praktyki powodują, że ze swojej natury mało przejrzysty rządowy etap tworzenia prawa staje się jeszcze mniej transparentny.

Niestety, po raz kolejny zwracamy uwagę na niedocenywanie roli dialogu z obywatelami, którzy chcą uczestniczyć w procesie legislacyjnym. Konsultacje publiczne trwają za krótko – w trzecim roku pracy rządów Prawa i Sprawiedliwości zainteresowani dostawali przeciętnie 13,5 dnia na przedstawienie uwag do projektów ustaw. Zdecydowana większość tych, którzy uwagi przesłali, nie otrzymała jakiegokolwiek informacji zwrotnej. Podobnie dzieje się w Sejmie. Przez trzy lata obecnej kadencji na odbycie wysłuchania publicznego większość sejmowa zgodziła się tylko trzy razy.

Zauważamy natomiast podejmowanie działań, które mogą przynieść zmiany na lepsze. Od czerwca 2018 roku Szef Centrum Analiz Strategicznych rządu opiniuje projekty legislacyjne, głównie pod kątem skutków ich wdrożenia. Jeśli osoby decydujące o przebiegu prac legislacyjnych będą brać pod uwagę opinie CAS oraz Rządowego Centrum Legislacji, to możliwe, że w dłuższej perspektywie zobaczymy poprawę.

Grażyna Kopińska
Koordynatorka prac Obywatelskiego Forum Legislacji

Główne wnioski z obserwacji

- **Przez trzy lata** działalności obecnego rządu i parlamentu wprowadzono do naszego systemu prawnego **701 ustaw**. Oznacza to, że średnio **co półtora dnia uchwalana jest nowa ustawa**.
- **W trzecim roku obecnej kadencji tempo prac legislacyjnych pozostawało na podobnym poziomie, jak w drugim roku**, a więc było zdecydowanie wolniejsze niż w pierwszym. Ciągłe jednak niepokoją przypadki bardzo szybkiego procedowania projektów ważnych, często skomplikowanych i budzących duże zaniepokojenie społeczne. Zgodnie z dostępną dokumentacją całościowe prace nad *Rządowym projektem 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* trwały najwyżej dwa dni.

W trzecim roku pracy parlamentu i rządu ustaw procedowanych krócej niż miesiąc było 15, co stanowi 5,5% ogółu uchwalonych ustaw.

- Nadal utrzymują się opisywane w poprzednich komunikatach negatywne zjawiska, takie jak stosowanie trybów odrębnych, skracanie czasu przeznaczanego na konsultacje, nieodnoszenie się do zgłaszanych opinii i uwag, przygotowywanie schematycznych, nic niewnoszących raportów z konsultacji czy rezygnacja z organizowania wysłuchań publicznych. Świadczą one o **nieprzywiązywaniu należytej wagi do rzetelnego konsultowania pomysłów legislacyjnych z interesariuszami**.

Niestety, **stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, że nie dostrzegł naruszeń Konstytucji RP w znaczącym ograniczeniu konsultacji publicznych w przebiegu prac legislacyjnych nad *Ustawą o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*, sytuacji tej nie poprawi**.

- **Projekty procedowane w trybie odrębnym powstają w nieprzejrzysty sposób i często z naruszeniem zasad poprawnej legislacji**. Tryb ten pozwala na rezygnację z prowadzenia uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Powinien być jednak stosowany wyjątkowo, w uzasadnionych sytuacjach. W monitorowanym okresie (od 16 maja do 15 listopada 2018 roku) **ministrowie 16 razy zastosowali tryb odrębny** w pracach nad projektami ustaw, a w całym **trzecim roku przy tworzeniu 34 projektów** ustaw, co stanowi 19,3% wszystkich 176 rządowych projektów ustaw. **W trybie odrębnym, bardzo szybko i nie tylko bez konsultacji, ale także bez przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych zmieniono status i skład Komisji Nadzoru Finansowego**.
- W ostatnim półroczu zauważyliśmy nowe **niepokojące zjawisko przesyłania przez rząd do Sejmu projektów, które**, choć formalnie nie były tworzone w trybie odrębnym, to nie zostały umieszczone na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego, zatem **nie były znane obywatelom przed przesłaniem ich do Sejmu**, a co za tym idzie – nie zostały poddane procedurze konsultacji i opiniowania. Jeśliby te „skrywane” projekty ustaw dodać do tych tworzonych w trybie odrębnym oraz projektów wnoszonych przez posłów, to okazałoby się, że **bez publicznej dyskusji tworzone jest około 30% ustaw**.
- W szóstym półroczu pracy obecnego rządu przeciętny **czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł 14,3 dni. Krócej niż** wymagane przepisami minimum **14 dni konsultowano 17 projektów**. **W całym trzecim roku** pracy rządu **przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł 13,5 dnia. Krócej niż** wymagane przepisami minimum **14 dni konsultowano 28 projektów** (16%). W tych przypadkach bardzo często brakuje przekonywającego wyjaśnienia powodów skrócenia czasu prowadzenia konsultacji publicznych lub nawet całkowitej rezygnacji z ich przeprowadzenia. W tak krótkim czasie większość interesariuszy niebędących przedstawicielami dużych instytucji nie ma odpowiednich zasobów do zapoznania się

z projektami aktów prawnych, skonsultowania ich ze swoim zapleczem i przygotowania dobrze sformułowanych, merytorycznych uwag i opinii.

- W trzecim roku pracy rządu spośród wszystkich 176 procedowanych ustaw **indywidualnie na przesłane opinie i uwagi odpowiedziano pięć razy**, a w formie zestawienia zbiorczego uwag – 23 razy. Tak więc **zdecydowana większość podmiotów**, które brały udział w konsultacjach projektów ustaw procedowanych przez rząd, w ostatnim półroczu **informacji zwrotnej nie otrzymała**.
- W szóstym półroczu pracy Sejmu VIII kadencji **nie zorganizowano żadnego wysłuchania publicznego**. **Od początku kadencji** Sejmu odbyły się **trzy wysłuchania**. Wielokrotnie składane wnioski, głównie przez posłów opozycji, były odrzucane.
- **Nadzieję na poprawę** sposobu, w jaki prowadzone są szacowania skutków proponowanych przez rząd interwencji legislacyjnych, **rodzi** wprowadzona w czerwcu 2018 roku **praktyka oceniania OSR-ów przez Centrum Analiz Strategicznych** rządu. Postulujemy objęcie tego typu oceną wszystkich bez wyjątku rządowych projektów ustaw oraz rozpoczęcie jej na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych.

Monitoring procesu legislacyjnego

1 stycznia 2014 roku wszedł w życie nowy *Regulamin pracy Rady Ministrów* (RpRM), uzupełniony *Wytycznymi do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego* (dalej *Wytyczne*). Poprawne stosowanie obu tych dokumentów miało w założeniu ówczesnych władz podnieść standard przygotowywania Oceny Skutków Regulacji (OSR) i prowadzenia konsultacji.

Utworzony 15 listopada 2015 roku rząd kilkakrotnie zmieniał *Regulamin*. Od 1 czerwca 2016 roku nie ma obowiązku tworzenia założeń do ustaw. Fakt ten oraz inne zjawiska, o których piszemy w tym i poprzednich komunikatach, poważnie ograniczył wagę procesu konsultacji i opiniowania projektów legislacyjnych.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji (OFL), na przykładzie obserwacji procesu tworzenia kilkunastu projektów ustaw i założeń, od czerwca 2014 roku badają, w jaki sposób realizowane są przepisy *Regulaminu pracy RM*, przede wszystkim oceniają stopień zmian zachodzących w procesie konsultacji publicznych oraz zawartość OSR rządowych projektów legislacyjnych.

W związku z tym, że po ostatnich wyborach parlamentarnych główna aktywność legislacyjna przeniosła się do Sejmu, członkowie OFL od 16 listopada 2015 roku obserwują także parlamentarny etap prac nad nowymi ustawami.

Obywatelskie Forum Legislacji do grudnia 2016 roku raz na kwartał przedstawiało raporty zawierające wnioski z monitoringu prac nad wybranymi projektami ustaw. W 2017 roku opublikowano jeden roczny raport, a w 2018 – dwa półroczne. 11 poprzednich raportów dostępnych jest na: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa.

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

2 Dokument przyjęty 5 maja 2015 roku, dostępny na: www.rcl.gov.pl/book/wytyczne.

Trzeci rok działalności legislacyjnej rządu Zjednoczonej Prawicy oraz obecnego parlamentu

Wprowadzenie

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji, bazując na swych wieloletnich doświadczeniach³, stwierdzili, że po wyborach parlamentarnych w 2015 roku zaszła poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa. Obecny parlament w pierwszych sześciu miesiącach pracował znacznie szybciej i uchwalił o wiele więcej ustaw niż sejmy poprzednich kadencji w analogicznych okresach.

W pierwszym roku największą różnicę w stosunku do lat poprzednich stanowiła liczba ustaw, które były zgłaszane przez posłów z klubów tworzących zaplecze rządowe. 40% ustaw uchwalonych przez Sejm obecnej (VIII) kadencji stanowiły projekty posłów koalicji rządzącej. W poprzednich dwu sejmach było to 15% i 13%.

W drugim roku działalności legislacyjnej obecnego rządu i parlamentu tempo prac legislacyjnych wyraźnie zwolniło. Największy niepokój wzbudziło ograniczanie znaczenia konsultacji publicznych i społecznych. Było to wynikiem stosowania trybów odrębnych, skracania czasu przeznaczonego na konsultacje, prowadzenia konsultacji pozornych czy prezentowania projektów rządowych jako poselskich.

W 2018 roku przygotowaliśmy dwa półroczne raporty. W pierwszym, obejmującym piąte półrocze obecnej kadencji, zauważyliśmy pogłębianie się negatywnych zjawisk świadczących o nieprzywiązywaniu wagi do należytego konsultowania pomysłów legislacyjnych z interesariuszami oraz wyraźny regres w jakości przeprowadzania oceny skutków wnoszonych regulacji.

Komunikat XII przedstawia wnioski z monitoringu procesu tworzenia ustaw w szóstym półroczu rządów Zjednoczonej Prawicy, czyli w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku, oraz podsumowuje trzeci rok legislacyjnej działalności rządu i parlamentu. Część danych przedstawionych w sekcji „Statystyki legislacji” przygotowała Fundacja ePaństwo.

Od 2014 roku wszystkie komunikaty przekazujemy do: Kancelarii Premiera Rady Ministrów, poszczególnych ministerstw, Rządowego Centrum Legislacji, klubów parlamentarnych i Kancelarii Prezydenta, a także kierujemy do środowisk naukowych, pozarządowych i mediów.

1. Statystyka legislacji

Zebrane przez nas dane pokazują, że **przez trzy lata** działalności obecnego rządu i parlamentu wprowadzono do naszego systemu prawnego bardzo dużo, bo **701 ustaw**. Oznacza to, że średnio co półtora dnia uchwalana jest nowa ustawa. O nadprodukcji prawa i szkodliwości tego zjawiska eksperci mówią od kilkunastu lat.

W ostatnim półroczu **wyraźnie spadła liczba ustaw uchwalonych na podstawie projektów wniesionych przez posłów koalicji rządzącej**. Jest to zjawisko pozytywne. Jednakże jeśli weźmiemy pod

³ 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/przeciwiw_korupcji_1.

uwagę cały dotychczasowy dorobek Sejmu VIII kadencji, to liczba tego typu ustaw okaże się znacznie wyższa niż za czasów Sejmów dwu poprzednich kadencji.

Zarówno w ostatnim półroczu, jak i w całym trzecim roku pracy obecnego rządu i parlamentu tempo prac legislacyjnych pozostawało na podobnym poziomie, jak w drugim roku, a więc było zdecydowanie wolniejsze niż w pierwszym roku.

Zauważamy natomiast nowe zjawisko – wystąpienie dużej liczby projektów ustaw, w stosunku do których brakuje informacji na temat czasu, ale także charakteru prac toczonych w rządzie. Są to **ustawy rządowe, o istnieniu których opinia publiczna dowiadywała się dopiero po rozpoczęciu prac w parlamencie**. W omawianym półroczu znaleźliśmy siedem takich „skrywanych” projektów.

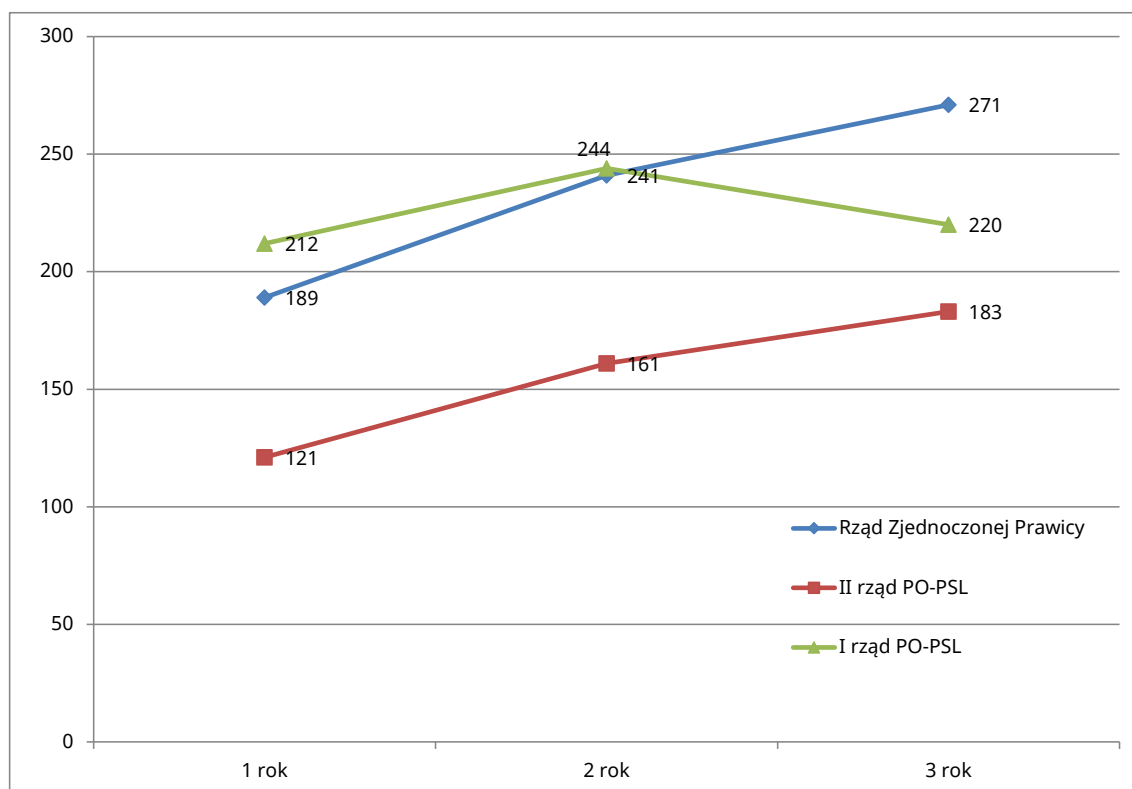
1.1. Liczba i charakter uchwalanych ustaw

Obecny rząd tworzy, a parlament uchwała wyraźnie więcej ustaw niż dwa poprzednie. W szóstym półroczu pracy Sejm obecnej (VIII) kadencji uchwalił 142 ustawy. W analogicznym okresie Sejm poprzedniej (VII) kadencji uchwalił 93 ustawy, a Sejm VI kadencji – 96 ustaw.

W całym trzecim roku pracy Sejm VIII kadencji uchwalił 271 ustaw, Sejm VII kadencji – 183 ustawy, a Sejm VI kadencji – 220 ustaw.

Natomiast od początku kadencji obecny Sejm uchwalił 701 ustaw, podczas gdy w analogicznym okresie Sejm poprzedniej kadencji uchwalił 465 ustaw, a Sejm VI kadencji – 676 ustaw (zob. wykres 1).

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

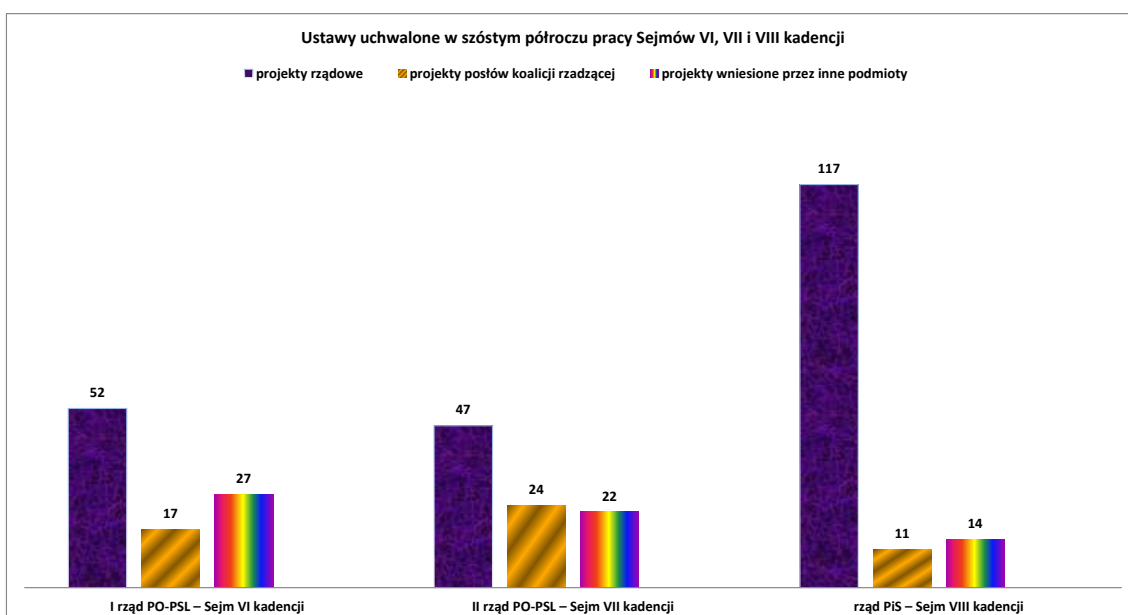


W ostatnim półroczu wyraźnie spadła liczba ustaw uchwalonych na podstawie projektów wniesionych przez posłów koalicji rządzącej. Fakt ten oceniamy pozytywnie.

Sejm obecnej kadencji w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku uchwalił 117 ustaw (82%), które były projektami rządowymi. 11 ustaw (7,7%) powstało na podstawie projektów wniesionych przez posłów partii rządzącej, a 14 projektów zgłosiły inne podmioty.

Tymczasem Sejm poprzedniej (VII) kadencji w analogicznym czasie uchwalił 47 ustaw (50,5%) na podstawie projektów rządowych; 24 ustawy (25,8%) były projektami posłów koalicji rządowej, a 22 projekty zostały zgłoszone przez inne podmioty. Sejm VI kadencji uchwalił 52 ustawy (54%) „rządowe”; 17 (17,7%) było projektami posłów koalicji rządowej, a 27 projektów zostało zgłoszonych przez inne podmioty (zob. wykres 2).

Wykres 2. Liczba ustaw uchwalanych w szóstym półroczu pracy trzech ostatnich Sejmów w podziale na wnioskodawców

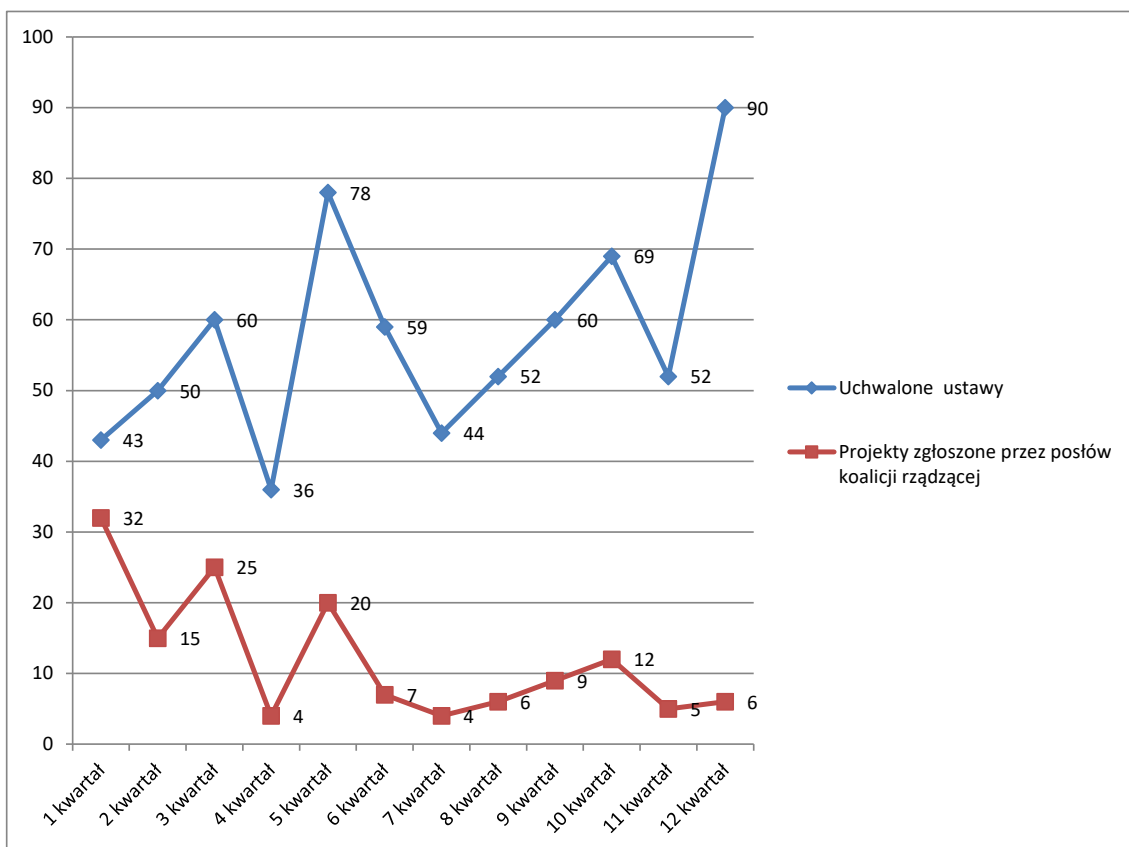


W trzecim roku pracy Sejm VIII kadencji uchwalił 206 ustaw (76%), które były projektami rządowymi. 32 ustawy (12%) powstały na podstawie projektów wniesionych przez posłów partii rządzącej, a 28 projektów zgłosiły inne podmioty.

Dla porównania: Sejm poprzedniej (VII) kadencji w analogicznym czasie uchwalił 108 ustaw (59%) na podstawie projektów rządowych; 32 ustawy (17,5%) były projektami posłów koalicji rządowej, a 35 projektów zostało zgłoszonych przez inne podmioty. Sejm VI kadencji uchwalił 130 ustaw (59%) „rządowych”; 28 (12,7%) było projektami posłów koalicji rządowej, zaś 62 zgłosiły inne podmioty.

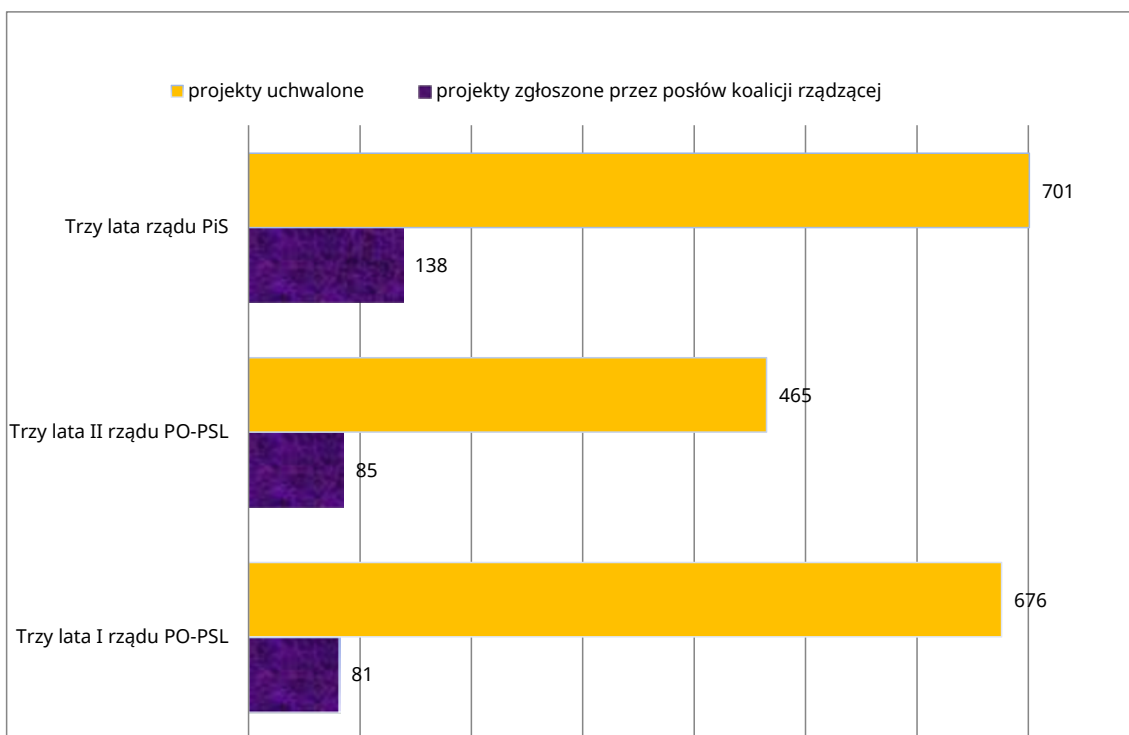
Od początku obecnej kadencji Sejmu aż do lutego 2017 roku posłowie Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości wykazywali bardzo wysoką aktywność, jeśli chodzi o wnoszenie własnych projektów ustaw. W roku 2017 nastąpiło zdecydowane uspokojenie, co w podziale na kwartały obrazuje wykres nr 3.

Wykres 3. Projekty wnoszone przez posłów PiS w stosunku do wszystkich projektów uchwalonych w poszczególnych kwartałach kadencji obecnego Sejmu



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

Wykres 4. Stosunek projektów poselskich wnoszonych przez posłów koalicji rządzącej do wszystkich projektów uchwalonych w trakcie trzech lat kadencji trzech ostatnich Sejmów



1.2. Tempo prac legislacyjnych

W szóstym półroczu oraz w całym trzecim roku pracy obecnego rządu i parlamentu tempo prac legislacyjnych pozostawało na podobnym poziomie, jak w drugim roku, a więc było zdecydowanie spokojniejsze niż w pierwszym roku.

Nadal niepokojące są przypadki bardzo szybkiego procedowania projektów ważnych, często skomplikowanych i budzących duże zaniepokojenie społeczne. W ostatnim półroczu z takimi sytuacjami mieliśmy do czynienia w trakcie prac nad *Poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw* czy *Rządowym projektem 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*.

Zauważamy też stosunkowo dużą liczbę projektów rządowych, które ujawniane są dopiero po rozpoczęciu prac sejmowych.

- W okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku **średni całkowity czas pracy nad projektem** (od upublicznienia⁴ projektu ustawy do dnia podpisania przez prezydenta) **wyniósł 200 dni**, czyli 17 dni mniej niż w poprzednim półroczu. W całym **trzecim roku obecnej kadencji było to 207,6 dnia**, co jest niewielką zmianą w stosunku do sytuacji, jaka miała miejsce w drugim roku pracy Sejmu, gdyż wtedy średni czas procedowania projektów ustaw wynosił 190 dni. Jest to natomiast zasadnicza różnica w stosunku do tempa prac w pierwszym roku – było to niecałe 87 dni, a zwłaszcza do I kwartału – 19 dni.

Zjawiskiem, które nas w ostatnim półroczu zaskoczyło, było wystąpienie niespodziewanie dużej liczby projektów ustaw, w stosunku do których brakuje informacji na temat czasu, ale także charakteru prac toczonych w rządzie. (W poprzednim półroczu odnotowaliśmy tylko jeden taki przypadek). Są to **ustawy rządowe, o istnieniu których opinia publiczna dowiadywała się dopiero po rozpoczęciu prac w parlamencie**. W tym półroczu znaleźliśmy siedem takich „skrywanach” przed opinią publiczną projektów.

- Trudno określić, jak długo trwały prace nad *Rządowym projektem 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*⁵. Uchwalona pod koniec stycznia 2018 roku tzw. ustawa o IPN, która wprowadza karę pozbawienia wolności za przypisywanie narodowi lub państwu polskiemu odpowiedzialności za zbrodnie popełnione przez nazistów, wywołała poważny kryzys dyplomatyczny w stosunkach z Izraelem, USA i Ukrainą. Aby go zakończyć, rząd wysłał do Sejmu 27 czerwca 2018 roku projekt nowelizacji wycofujący kontrowersyjne rozwiązania. Prace przebiegły niezwykle szybko – w tym samym dniu projekt został przyjęty przez Sejm i Senat, uzyskano też podpis prezydenta. **Nie wiadomo natomiast, ile trwały prace rządowe**. Pierwsze dokumenty związane z tym projektem pojawiły się na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego (dalej: RPL) w dniu wysłania go do Sejmu, czyli 27 czerwca. Upubliczniony projekt nowelizacji i dołączona do niego OSR noszą datę 26 czerwca, ale **Rada Ministrów dopiero 11 lipca, czyli dwa tygodnie po uchwaleniu ustawy, zdecydowała o skierowaniu projektu do Sejmu**⁶!

4 W przypadku projektów rządowych chodzi o moment upublicznienia projektu na platformie Rządowy Proces Legislacyjny, a projektów poselskich i innych – nadania im numeru druku sejmowego.

5 Dokumentacja sejmowego etapu prac nad projektem dostępna na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=2663>, a rządowego na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12313150>.

6 Protokół z posiedzenia RM dostępny na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12313150/12518645/12518650/dokument351951.pdf>.

Rządowy projekt ustawy o kołach gospodyń wiejskich został przygotowany niezgodnie z *Regulaminem pracy Rady Ministrów* oraz z konstytucyjną zasadą dialogu społecznego.

Po raz pierwszy publicznie można było usłyszeć, że rząd pracuje nad takim projektem, z ust premiera Mateusza Morawieckiego 23 września 2018 roku w Lubartowie, podczas jednego ze spotkań organizowanych w ramach kampanii przed wyborami samorządowymi. Premier obiecał finansowe wsparcie (min. 3000 zł na koło) dla tych kół, które się zarejestrują.

Dwa dni później na stronie internetowej KPRM pojawiła się informacja, że Rada Ministrów przyjęła *Rządowy projekt ustawy o kołach gospodyń wiejskich*. Treści projektu nie udostępniono. Nie poddano go konsultacjom i opiniowaniu.

Z treścią projektu po raz pierwszy można się było publicznie zapoznać 25 września 2018 roku na stronie internetowej Sejmu. Odbycie trzech czytań projektu i dwu posiedzeń komisji zajęło Sejmowi dwa dni (od 2 do 4 października).

Senatorowie, a później również posłowie nie wzięli pod uwagę zastrzeżeń Biura Legislacyjnego Senatu co do zgodności niektórych zapisów projektu z Konstytucją RP. Chodziło o naruszenie wolności zrzeszania się przez zapisy stanowiące, że na terenie jednej wsi może zostać utworzone tylko jedno koło gospodyń wiejskich oraz że jednocześnie można być członkinią tylko jednego koła. Podobne stanowisko w tej kwestii zajął także Rzecznik Praw Obywatelskich.

- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*⁷ **nie został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych RM, a także nie umieszczono go na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego.** Bez konsultacji i uzgodnień trafił prosto do Sejmu 2 maja 2018 roku, gdzie po 35 dniach został uchwalony.
- Nad *Rządowym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników do sklepów i restauracji* posłowie pracowali 45 dni, a prezydent złożył swój podpis po 20 dniach. Projektu w ogóle nie udostępniono na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego, a **do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów wpisano go dwa dni po przesłaniu do Sejmu (27 września 2018 roku).** W OSR⁸ dołączonej do projektu przekazanego do Sejmu napisano, że tematyką, która została uregulowana w tej ustawie, zajmowano się 24 października 2017 roku w trakcie seminarium zorganizowanego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi pt. *Rolniczy handel detaliczny szansą dla małych gospodarstw* oraz na „kolejnym spotkaniu dotyczącym perspektyw rozwoju rolniczego handlu detalicznego [...] 25 kwietnia 2018”. Nie wskazano jednak miejsca, gdzie można by się zapoznać z dokumentacją tych działań.
- Podobnie potoczyły się losy *Rządowego projektu ustawy o kołach gospodyń wiejskich*⁹, które szerzej opisujemy w ramce obok, a także *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*. Projektu autorstwa Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie ma na platformie RPL, a w *Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM* umieszczono go dwa dni po przesłaniu do Sejmu (27 września 2018 roku).

7 Dokumentacja sejmowego etapu prac nad projektem dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2499>.

8 OSR dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2857>.

9 Dokumentacja sejmowego etapu prac nad projektem dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2856>.

- Rządowego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁰, **wbrew informacjom z OSR, nie można znaleźć ani na platformie RPL, ani w Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM.**
- Jedynym dokumentem dotyczącym prac rządowych nad przygotowanym przez Ministra Finansów *Projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*¹¹ jest udostępnione na platformie RPL 12 października 2018 roku, czyli 17 dni po zaistnieniu tego faktu, *Rozstrzygnięcie Rady Ministrów o przekazaniu projektu do Sejmu*. Prace nad projektem przesłanym do Sejmu 25 września posłowie zakończyli w 28 dni. W OSR przekazanej parlamentarzystom jest informacja, że konsultacje projektu trwały od 24 sierpnia do 10 września 2018 roku, ale nie opublikowano żadnej dokumentacji tego procesu.

Wszystkie opisane powyżej przypadki świadczą o **ignorowaniu zasad tworzenia aktów prawnych** zapisanych w *Regulaminie pracy Rady Ministrów*.

Znaleźliśmy **pięć ustaw, których czas procedowania** od pierwszej publikacji do podpisania przez prezydenta w ostatnim półroczu **był krótszy niż miesiąc**. I tak:

- Udokumentowany całkowity czas pracy nad *Rządowym projektem ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw* trwał 13 dni. Jak napisano wyżej, nie mamy informacji o tym, ile trwały prace na etapie rządowym.
- Od wpłynięcia do Sejmu *Poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw* do złożenia podpisu prezydenta minęło 15 dni.
- Cały proces legislacyjny *Poselskiego projektu ustawy o Święcie Narodowym z okazji 100. Rocznicy Odzyskania Niepodległości* zamknął się w 16 dniach, a gdyby Senat nie wniósł poprawek, trwałby pięć dni.
- Od upublicznienia *Rządowego projektu ustawy o Polskim Instytucie Ekonomicznym*¹² na platformie RPL do podpisania ustawy przez prezydenta upłynęło 25 dni. Rząd pracował nad nim w trybie odrębnym.
- Jak opisano wyżej, upublicznione dokumenty wskazują na to, że prace nad *Rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary* trwały najwyżej dwa dni.

W trzecim roku pracy parlamentu i rządu ustaw procedowanych krócej niż miesiąc było 15, co stanowi 5,5% ogółu uchwalonych ustaw.

W monitorowanym okresie **prace legislacyjne** nad kilkunastoma projektami **trwały ponad rok**. Najdłużej pracowano nad następującymi projektami:

- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw* – 853 dni. Najdłużej, bo 567 dni, trwały prace na etapie rządowym.

¹⁰ Dokumentacja sejmowego etapu prac nad projektem dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2919>.

¹¹ Dokumentacja sejmowego etapu prac nad projektem dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12316264/katalog/12536579#12536579>.

¹² Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2745>.

- Rządowy projekt ustawy o spółdzielniach rolników – 840 dni. W tym wypadku dłużej, bo 561 dni, projekt tkwił w Sejmie.
 - Rządowy projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów – 728 dni, z czego najdłużej, bo 684 dni, zajęły prace rządowe.
 - Rządowy projekt ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej – 710 dni, z czego 585 dni trwały prace rządowe.
 - Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw – 677 dni, z czego 578 dni trwały prace rządowe.
 - Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw – 663 dni, z czego 567 dni trwały prace rządowe.
 - Rządowy projekt ustawy o produktach kosmetycznych – 650 dni; prace rządowe trwały 463 dni.
 - Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów – 560 dni; 246 dni trwały prace w rządzie, a 267 w Sejmie.
 - Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej – 552 dni; 411 dni trwały prace w rządzie.
 - Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o dozorze technicznym – 528 dni; 399 dni trwały prace w rządzie.
 - Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami – 527 dni.
 - Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o rybołówstwie morskim – 514 dni; najdłużej, bo 412 dni, trwały prace w rządzie.
- W analizowanym okresie **średni czas od wpłynięcia projektu do Sejmu do jego uchwalenia wyniósł 73 dni**. Zauważamy stopniowe wydłużanie średniego czasu pracy Sejmu nad ustawami. W pierwszym roku trwał on 38 dni, w tym w I kwartale pierwszego roku – 17 dni. W drugim roku pracy obecnego Sejmu średni czas pracy wynosił 65 dni, a w trzecim roku 80 dni. Zjawisko wydłużania czasu pracy posłów nad projektami ustaw może mieć związek z faktem, że w ostatnim roku posiedzenia plenarne Sejmu odbywały się rzadziej niż w poprzednich latach, zazwyczaj raz w tygodniu.
 - **Najkrócej**, bo **niecały jeden dzień**, posłowie pracowali w tzw. trybie pilnym nad wspomnianym powyżej Rządowym projektem 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.
 - **Trzy dni**, od 17 do 20 lipca, bez stosowania trybu pilnego Sejm pracował nad czterema projektami rządowymi: o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia efektywności prowadzonych działań kontrolnych w zakresie niektórych rynków rolnych¹³, o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu¹⁴, o Polskim Instytucie Ekonomicznym¹⁵ oraz zmieniającym ustawę – Prawo zamówień publicznych oraz ustawę o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁶. Tylko pierwszy z tych projektów rząd

13 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2764>.

14 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12313300>.

15 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2745>.

16 Dokumentacja dostępna na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=338A390E25759CCBC12582C-C005AEA07>.

- poddał konsultacjom publicznym. Drugi i trzeci procedowano w trybie odrębnym, a czwarty przyjęto w trybie obiegowym¹⁷.
- **Cztery dni** upłynęły od wpłynięcia do Sejmu *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*¹⁸ do uchwalenia ustawy. Rząd projektem zajmował się znacznie dłużej, bo 238 dni, a konsultacje trwały ponad miesiąc.
 - **Sześć dni** posłowie pracowali nad *Rządowym projektem ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw*. Należy zaznaczyć, że – jak poinformowano w OSR – „ze względu na wagę i pilność sprawy projekt ustawy nie był przedmiotem konsultacji publicznych i opiniowania”.
 - Od wpłynięcia do Sejmu *Poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw*¹⁹ do uchwalenia go przez izbę niższą minęło dziewięć dni, ale **faktycznie Sejm pracował nad projektem półtora dnia**. Była to bardzo szeroka nowelizacja kilku ustaw, która ostatecznie otrzymała tytuł *Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*. Większość sejmowa zignorowała bardzo krytyczną opinię Rzecznika Praw Obywatelskich²⁰, w której pisał on między innymi: „Analiza całego projektu ustawy prowadzi do wniosku, że konieczność jej przygotowania nie jest odpowiedzią na istniejące problemy wymiaru sprawiedliwości, lecz jest odpowiedzią na aktualną sytuację, jaka zaistniała w wyniku przyjęcia ustaw dotyczących sądownictwa, które w ocenie wielu instytucji i organizacji międzynarodowych (Komisji Weneckiej, Komisji Europejskiej, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka – ODIHR, Specjalnego Sprawozdawcy ONZ, Grupy Państw Przeciwko Korupcji – GRECO) uznane były za niespełniające standardów międzynarodowych. Wprowadzanie istotnych zmian w ustawach poprzez projekty poselskie, co umożliwił ominięcie uzgodnień i konsultacji społecznych, musi być ocenione negatywnie. Tryb prac nad projektem ustawy jest wyjątkowo pośpieszny”. Wśród posłów i komentatorów powszechna była opinia, że projekt przedstawiony przez grupę posłów PiS przygotowało Ministerstwo Sprawiedliwości.
 - Tyle samo czasu (od wpłynięcia projektu do Sejmu do uchwalenia go przez izbę niższą minęło dziewięć dni, ale faktycznie posłowie pracowali nad projektem półtora dnia) Sejm zajmował się *Rządowym projektem ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*²¹. Wcześniej, na etapie prac rządowych, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju wyznaczyło bardzo krótki, 14-dniowy termin na przeprowadzenie konsultacji publicznych. Mimo tak ograniczonego czasu wpłynęło, jak napisano w raporcie z konsultacji, około 1200 uwag, w większości negatywnych. W związku z licznymi uwagami, przedstawionymi także przez część ministerstw, zmodyfikowano pierwotny projekt ustawy. Po wielu spotkaniach zespołów problemowych i plenarnych 30 maja 2018 roku ostateczny projekt został negatywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Nie wzięwszy pod uwagę tej opinii, 20 czerwca Rada Ministrów przekazała projekt do Sejmu. Marszałek Sejmu zdecydował, że pierwsze czytanie odbędzie się 4 lipca w Komisji Nadzwyczajnej do spraw Deregulacji, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Posłowie opozycyjni zwracali uwagę, że

17 Zgodnie z art. 68 *Regulaminu pracy RM* Stały Komitet RM może rozpatrzyć projekt w trybie obiegowym. Wszystko wskazuje na to, że w przypadku nowelizacji *Prawa zamówień publicznych* w praktyce zastosowano także tryb odrębny.

18 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2746>.

19 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2731>.

20 Opinia dostępna na: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-krytycznie-o-projekcie-pis-ws-sadownictwa-nad-ktorym-prace-zaczyna-sejm>.

21 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2667>.

projekt trafił do niewłaściwej komisji, gdyż dotyczy budownictwa i ładu przestrzennego, dlatego powinien być rozpatrywany przez Komisję Infrastruktury oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Podnoszono także, że na zapoznanie się z projektem posłowie dostali kilka godzin. Wniosek posłów opozycyjnych o zorganizowanie wysłuchania publicznego został odrzucony przez przedstawicieli większości sejmowej. Wreszcie wystąpiono do przewodniczącego komisji o podjęcie kroków, aby drugie czytanie nie odbywało się następnego dnia, lecz po gruntownym przedyskutowaniu projektu we właściwych komisjach. I ten wniosek nie uzyskał aprobaty. Drugie czytanie odbyło się nazajutrz (5 października 2018 roku) o godz. 12.46, a trzecie o godz. 20.52. Po kilkunastu minutach ustawę przyjęto głosami 225 posłów koalicji rządzącej.

- W **dziewięć dni** Sejm uporał się z czterema projektami: *Rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, *Komisyjnym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, *Rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego* oraz z *Poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Prasowej*. W tym ostatnim przypadku wniesienie poprawek przez Senat wydłużyło cały proces do 58 dni.

Szybkie, kilkudniowe procedowanie projektów w Sejmie jest szczególnie szkodliwe, jeśli dotyczy to projektów poselskich lub tych, które rząd przyjął w trybie odrębnym, bez konsultacji i opiniowania. Oznacza to bowiem podejmowanie ważkich decyzji bez poznania opinii tych, których uchwalone prawo będzie dotyczyło.

Są też ustawy uchwalone w szóstym półroczu pracy Sejmu, nad którymi **prace w izbie niższej trwały dłużej niż rok**. Nie oznacza to jednak, że cały ten czas posłowie zajmowali się danym projektem. Dwa najdłużej procedowane projekty długo oczekiwały na decyzje i opinie ciał spoza parlamentu.

- W ostatnim półroczu najdłużej pracowano nad *Rządowym projektem ustawy o spółdzielniach rolników* – 561 dni. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu plenarnym 5 kwietnia 2017 roku. Projekt został skierowany do prac w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która w tym celu powołała podkomisję nadzwyczajną. Na wyniki jej prac czekano prawie półtora roku, gdyż – jak powiedział poseł Krzysztof Jurgiel – „długi termin prac nad projektem wynika z faktu, że **ustawa była notyfikowana w Komisji Europejskiej**, co w sumie trwało osiem miesięcy. Miałem przyjemność i jednocześnie możliwość nadzorowania tego procesu jako minister rolnictwa. Sporną kwestią okazała się być sprawa ulg podatkowych. Komisja Europejska nie zgodziła się na ulgi całkowite, a jedynie na ulgi w ramach *de minimis*”²². Projekt zgłoszono do notyfikacji Komisji Europejskiej 20 marca 2017 roku.
- Sejmowe prace nad *Poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami*²³ trwały 486 dni. Z dokumentów dołączonych do opisu przebiegu procesu legislacyjnego wynika, że ten bardzo krótki dwuartykułowy projekt zgłoszony przez posłowa Klubu Kukiz’15 **czekał prawie półtora roku na opinię rządu**. Projekt dotyczył umożliwienia osobom, głównie niepełnosprawnym, które posiadają prawo jazdy kategorii B od co najmniej trzech lat, poruszania się motocyklami trójkołowymi.

22 Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 5 września 2018 roku dostępne na: <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgskrnrr/RRW-254>.

23 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1654>.

- Zdecydowanie mniejsze zmiany w tempie prac nad ustawami zaszły na etapie senackim. W okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku **średni czas procedowania ustaw** w Senacie wyniósł tyle samo, co w poprzednim półroczu oraz w drugim roku pracy obecnego parlamentu, czyli **14 dni**. W pierwszym roku wynosił on 11 dni, a w I kwartale pierwszego roku – trzy dni. Jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że w omawianym okresie wypadały wakacje parlamentarne oraz że posiedzenia Sejmu i Senatu zazwyczaj się nie pokrywają, okaże się, że faktyczna praca senatorów nad ustawami uchwalonymi w Sejmie trwa dwa–trzy dni.
 - Jeden dzień wystarczył senatorom na ustosunkowanie się do *Ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*. Większość senacka, obradując w nocy, odrzuciła wszystkie poprawki opozycji.
 - Mniej niż pięć godzin Senat pracował nad *Rządowym projektem 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*. W proteście wobec ograniczenia senatorom czasu wypowiedzi podczas posiedzenia plenarnego do pięciu minut senatorowie opozycyjni opuścili salę obrad.

W monitorowanym okresie Senat wniósł poprawki do 25 ustaw uchwalonych przez posłów. W całym trzecim roku Senat IX kadencji zgłosił poprawki do 33% ustaw. Jest to o 8% więcej niż w drugim roku pracy Senatu obecnej kadencji.

Trzy ze 142 uchwalonych przez parlament ustaw były inicjatywami senackimi.

2. Zjawiska charakterystyczne

W okresie pomiędzy 16 maja a 15 listopada 2018 roku prowadziliśmy monitoring prac legislacyjnych następujących projektów ustaw:

- *Rządowy projekt ustawy o praniu brudnych pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* – etap rządowy i parlamentarny,
- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw* – etap rządowy,
- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym* – etap rządowy i parlamentarny,
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o stowarzyszeniach* – etap parlamentarny,
- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy* – etap parlamentarny,
- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* – etap parlamentarny,
- *Rządowy projekt ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi* – etap senacki,
- *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o ochronie baz danych* – etap rządowy i parlamentarny,
- *Rządowy projekt ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej* – etap rządowy i parlamentarny,
- *Rządowy projekt ustawy o kołach gospodyń wiejskich* – etap rządowy i parlamentarny.

Ponadto dokonaliśmy przeglądu wszystkich 96 projektów rządowych upublicznionych na platformie Rządowego Centrum Legislacji w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku. Skupiliśmy się głównie na sposobie prowadzenia oraz dokumentowania konsultacji publicznych.

Analizowaliśmy również proces oceniania projektów rządowych przez Centrum Analiz Strategicznych rządu.

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

Niestety, nie możemy stwierdzić, że w szóstym półroczu działalności legislacyjnej obecnego rządu i parlamentu ograniczono negatywne zjawiska opisywane w poprzednich komunikatach, zwłaszcza w X i XI, takie jak stosowanie trybów odrębnych, skracanie czasu przeznaczanego na konsultacje, nieodnoszenie się do zgłaszanych opinii i uwag, prezentowanie projektów rządowych jako poselskie, przygotowywanie schematycznych, nic niewnoszących raportów z konsultacji czy niemal całkowita rezygnacja z organizowania wysłuchań publicznych.

Zauważyliśmy natomiast nowe niepokojące zjawisko (opisane na str. 10–12) – przesyłania do Sejmu projektów, które choć formalnie nie były tworzone w trybie odrębnym, to nie zostały w odpowiednim czasie lub wcale nie były umieszczone na platformie RPL, nie były znane obywatelom przed przesłaniem ich do Sejmu, a co za tym idzie, nie zostały poddane procedurze konsultacji i opiniowania. Jeśliby te „skrywane” projekty ustaw dodać do tych tworzonych w trybie odrębnym oraz projektów wnoszonych przez posłów, to okazałoby się, że **bez publicznej dyskusji tworzone jest około 30% ustaw**. Piszemy – bez publicznej dyskusji, bo wobec faktu ograniczania obywatelom wstępu na posiedzenia ciał sejmowych, nieorganizowania wysłuchań publicznych, ograniczania czasu wypowiedzi podczas debat sejmowych – trudno obrady komisji sejmowych uznać za miejsce otwartej, publicznej debaty, miejsce, gdzie każdy interesariusz może przedstawić swoje opinie o procedowanych projektach. Pozostaje powtórzyć konkluzję z naszego poprzedniego komunikatu – nieprzywiązywanie wagi do rzetelnego konsultowania pomysłów legislacyjnych z interesariuszami stało się normą.

Nowością – o czym piszemy w ostatnim podrozdziale – jest przygotowywanie, począwszy od czerwca 2018 roku, ocen projektów ustaw, a głównie zawartości Oceny Skutków Regulacji przez Centrum Analiz Strategicznych rządu. Po zmianach dokonanych przez rząd Zjednoczonej Prawicy w praktyce prowadzenia rządowego procesu legislacyjnego doszło do zdecydowanego obniżenia jakości OSR. Być może przywrócenie podwójnej oceny projektów rządowych prowadzonej przez Rządowe Centrum Legislacji oraz od pół roku przez Centrum Analiz Strategicznych przyniesie dobre rezultaty.

2.1. Ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych

Jak pisaliśmy w poprzednim komunikacie, 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 oraz instrumentem merytorycznej i obiektywnej weryfikacji jakości projektu aktu normatywnego, a także przygotowanej przez wnoszącego projekt Oceny Skutków Regulacji. Z drugiej strony, konsultacje mogą zapewnić osobom i instytucjom biorącym w nich udział poczucie uczestnictwa

w procesie decyzyjnym, co może w przyszłości zaowocować lepszym wdrażaniem i przestrzeganiem uchwalonego prawa.

Trwająca już trzy lata obserwacja praktyki działań legislacyjnych obecnego rządu daje nam wiele przykładów na intencjonalne ograniczanie roli konsultacji oraz na to, że **rządzącym bardzo łatwo przychodzi omijanie norm w tym zakresie zapisanych w Regulaminie pracy Rady Ministrów**, a także 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 *Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym* w 2018 roku była nowelizowana siedem razy.

Skutkiem ograniczania konsultacji jest nie tylko konieczność częstych nowelizacji, lecz także szybkiego przygotowywania dodatkowych objaśnień.

23 października 2018 roku Sejm uchwalił dwie obszerne ustawy dotyczące prawa podatkowego. Były to: *Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*²⁴ oraz *Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw*²⁵. Zgodnie z intencją rządu obie mają uprościć prawo podatkowe w zakresie podatków dochodowych, a druga z nich ma dodatkowo uszczelnić system poboru tych podatków.

Parlament nad tymi projektami pracował cztery tygodnie (od 25 września do 23 października 2018 roku). Z dokumentów udostępnionych na platformie RPL wynika, że rządowy proces legislacyjny trwał 32 dni (od 24 sierpnia do 25 września). Niemal cały ten czas (do 20 września) pracowano nad jednym projektem: *Projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*²⁶, któremu nadano nr UC135. Już po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji i opiniowania z tego projektu postanowiono wydzielić *Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw* (UD441)²⁷.

Konsultacje publiczne tego skomplikowanego projektu – czy też w konsekwencji dokonanej zmiany dwu projektów – trwały tylko **14 dni** (od 24 sierpnia do 7 września 2018 roku). W OSR przekazanej do Sejmu napisano: „Konsultacje publiczne projektu odbyły się w dwóch turach: od 13 lipca do 30 lipca 2018 roku (konsultacje dotyczyły zmian w zakresie cen transferowych) oraz od 24 sierpnia do 7 września 2018 roku”; jednak nie opublikowano żadnych dokumentów dotyczących konsultacji lipcowych.

Niespodziewanie **trzy tygodnie po uchwaleniu ustaw** Ministerstwo Finansów zaczęło publikować (od 16 listopada do 4 grudnia) **Zawiadomienia o rozpoczęciu konsultacji podatkowych w zakresie objaśnień zasad opodatkowania**, dotyczące najważniejszych spraw uregulowanych tymi dwiema ustawami. Okazało się bowiem, że zawartość tak szybko przygotowanych i bardzo krótko konsultowanych ustaw jest na tyle zawiła, iż trzeba jak najszybciej wydać objaśnienia do prawa wchodzącego w życie od

24 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2854>.

25 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2860>.

26 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315309>.

27 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12316264>.

1 stycznia 2019 roku. Konsultacje dotyczące sposobu objaśnień sześciu problemów, takich jak nowe zasady rozliczania kosztów samochodów firmowych, preferencyjne opodatkowanie sprzedaży wartości intelektualnej czy podatek od wyprowadzki (tzw. *exit tax*), mają ministerstwu służyć „**do pozyskania dodatkowej wiedzy, stanowisk i opinii podmiotów zainteresowanych tymi przepisami oraz kształtem planowanych objaśnień**”.

Przygotowanie objaśnień do obowiązującego prawa, zwłaszcza prawa podatkowego, które jest tak skomplikowane, to na pewno właściwe działanie. Gdyby jednak przeprowadzono szerokie, z użyciem różnych narzędzi, społeczne i publiczne konsultacje założeń do projektu, a potem projektu ustaw, to może objaśnień nie trzeba by wydawać w niecały miesiąc po uchwaleniu ustaw.

Nadzieję na zmianę podejścia rządzących do sposobu, w jaki prowadzone są konsultacje, dawało **skierowanie przez prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wniosku**²⁸ o zbadanie zgodności z Konstytucją *Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*²⁹. Jako powód tej decyzji podano „**zastrzeżenia Prezydenta co do dochowania standardów procesu legislacyjnego**”. Chodziło o „tryb zaopiniowania projektu ustawy przez Radę Dialogu Społecznego, związki zawodowe oraz organizacje pracodawców”.

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. Choć była projektem rządowym, to nie przedstawiono jej do konsultacji publicznych. 26 października 2017 roku rozesłano ją wyłącznie do konsultacji społecznych. Zgodnie z ustawą partnerzy społeczni mieli 30 dni na przedstawienie uwag. Jednak już pięć dni później rząd przesłał projekt do Sejmu. Protestującym partnerom społecznym odpowiedziano, że ich uwagi będą rozpatrzone w trakcie prac parlamentarnych. Złożono wtedy wspólne stanowisko wszystkich organizacji pracodawców i związków zawodowych krytykujące zawartość projektu i sposób jego procedowania. Wreszcie zaapelowano o wycofanie projektu z prac w Sejmie i ponowne przekonsultowanie go.

W reakcji na wniosek prezydenta 14 listopada 2018 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł³⁰, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją, ale z zupełnie innego powodu, niż widział to prezydent. Trybunał nie był w stanie stwierdzić, czy podczas jednego z głosowań w Senacie było kworum. A więc „nastąpiło naruszenie art. 7 Konstytucji, zasady działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa”.

W sprawie, która była przedmiotem skargi prezydenta, TK uznał, że nie doszło do złamania Konstytucji, gdyż obowiązek konsultacji ustaw ze związkami zawodowymi i związkami pracodawców nie wynika z Konstytucji, ale z ustaw. Dodał też, że „większość stanowisk [partnerów społecznych] wpłynęła jeszcze przed zakończeniem prac w Sejmie. Co więcej, stenogramy posiedzeń Komisji Polityki Społecznej i Rodziny pokazują, że przedstawiciele organizacji związków zawodowych i organizacji pracodawców stawili się i zabierali głos w trakcie posiedzenia komisji. **Trybunał nie dostrzegł zatem odstępstw od przepisów konstytucyjnych w przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą**”.

28 Wniosek dostępny na: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/odeslane-do-tk/art,4,prezydent-wnioskuje-do-tk-o-zbadanie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-systemie-ubezpieczen-spoecznych.html>.

29 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=A7BC49DF71377009C12581CD0040146D.

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

Tym orzeczeniem Trybunał Konstytucyjny niejako dał przyzwolenie rządzącym na łamanie procedur konsultacji społecznych i publicznych.

2.1.1. Tryby szczególne

Zgodnie z zapisami *Regulaminu pracy Rady Ministrów* wszystkie projekty dokumentów rządowych powinny podlegać uzgodnieniom, konsultacjom publicznym i opiniowaniu. W sytuacjach wyjątkowych można zastosować tzw. **tryb odrębny**. Z art. 98 i 99 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.

W monitorowanym okresie (od 16 maja do 15 listopada 2018 roku) **ministrowie 16 razy zastosowali tryb odrębny w pracach nad projektami ustaw**, co stanowi prawie 17% wszystkich 96 projektów rządowych. Najczęściej – po trzy razy – skorzystali z niego Minister Finansów i Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Ten nadzwyczajny tryb rządowych prac legislacyjnych zastosowano między innymi w przypadku następujących projektów ustaw:

- o zmianie ustawy – *Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw*,
- *zmieniającej ustawę – Prawo zamówień publicznych oraz Ustawę o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych*,
- o zmianie *Ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*,
- o zmianie *Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw*,
- o *Funduszu Dróg Samorządowych*,
- o zmianie *Ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw*,
- o zmianie *Ustawy o podatku od towarów i usług*.

Większość tych projektów **nie była konieczną reakcją na wystąpienie nadzwyczajnych sytuacji**, lecz – jak zazwyczaj pisano – zastosowanie tego trybu procedowania spowodowane było „**zbliżającym się terminem wejścia w życie**” lub – jak w przypadku *Projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw* – uzasadniano to tym, że projekt jest częścią inicjatywy premiera „Stop Smog”.

W dokumentach upublicznionych na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego dotyczących tych 16 projektów nie znaleźliśmy żadnego pisma świadczącego o wydaniu przez premiera zgody na zastosowanie trybu odrębnego. W kilku przypadkach informowano o wystąpieniu o taką zgodę: w pismach przewodnich zazwyczaj z prośbą o rozpatrzenie projektu na posiedzeniu Stałego Komitetu RM lub w Ocenie Skutków Regulacji dołączonej do projektu.

Projekty procedowane w trybie odrębnym powstają w nieprzejrzysty sposób i bardzo często z naruszeniem zasad poprawnej legislacji. Przedstawiamy kilka przykładów:

- Pierwszy dokument dotyczący *Projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym*³¹ (projekt wraz z wnioskiem o rozpatrzenie go przez Stały Komitet RM) opatrzony jest datą 27 kwietnia 2018 roku – czyli powstał 54 dni przed wpisaniem projektu do *Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów* i 60 dni przed upublicznieniem projektu na platformie RPL.

Projekt miał na celu doprecyzowanie przepisów, na podstawie których ustala się wysokość opodatkowania terenów, nad lub pod którymi istnieją linie przesyłowe płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej oraz infrastruktury telekomunikacyjnej, a które nie należą do przedsiębiorstw dystrybuujących je.

Wnioskodawca zastosowanie trybu odrębnego uzasadnił potrzebą „uchwalenia przepisów przed rozpoczęciem kolejnego roku podatkowego”. Rządowe Centrum Legislacji w piśmie z 21 maja 2018 roku zwróciło uwagę na **brak wyjaśnienia przyczyn pilnego procedowania**. W tym samym piśmie RCL stawia też więcej poważnych zarzutów. Zaproponowane rozwiązania mogą być niekonstytucyjne, gdyż zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP samorządom zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań; natomiast przyjęcie proponowanych w projekcie rozwiązań uszczupli dochody jednostek samorządu terytorialnego, a nie przewidziano w tym dokumencie sposobu rekompensaty poniesionych strat.

Dalej RCL podnosi, że brakuje informacji o przyczynach niewystąpienia o zaopiniowanie projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Na posiedzeniu senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (24 lipca 2018 roku) o to, czy projekt był przedmiotem obrad Komisji Wspólnej, zapytał senator Leszek Czarnobaj (PO). W odpowiedzi od Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Energii Tadeusza Skobla usłyszał: „Ja byłem na posiedzeniu Komisji Rządu i Samorządu Terytorialnego. W porządku obrad nie było tego punktu. W związku z tym ta informacja ograniczyła się do przedstawienia skutków wprowadzenia przepisów i projektu tego dokumentu. Ale umówiliśmy się, że na najbliższym posiedzeniu komisji rządu i samorządu pojawimy się, jakby była potrzeba jeszcze omówienia tego. Do tej pory takiego zaproszenia w naszym kierunku nie było i nie było okazji, żeby o tym porozmawiać”.

Rządowe Centrum Legislacji w swojej opinii zwraca też uwagę na to, że – wbrew informacjom zamieszczonym w OSR – „projekt może mieć wpływ na gospodarowanie finansami publicznymi” oraz że brakuje informacji o powodzie nieprzekazania projektu do rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny RM.

Mimo tych zastrzeżeń 26 czerwca 2018 roku Rada Ministrów podjęła decyzję o przekazaniu projektu ustawy do Sejmu. Sejm pracował nad ustawą 15 dni. Przyjął trzy poprawki autorstwa posłów Klubu PiS. Senat poprawek nie wniósł. Prezydent ustawę podpisał.

- Rząd pracował nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*³² w trybie odrębnym przez 18 dni. Jak pisaliśmy w XI Komunikacie, cel, dla którego zaproponowano tę nowelizację, nie został przejrzysto i klarownie przedstawiony. Na podstawie analizy wszystkich dokumentów można wywnioskować, że chodziło o podwyższenie limitów wydatków inwestycyjnych podejmowanych z dotacji przyznawanych przez premiera dla Kościołów i organizacji kościelnych, które będą realizatorami rządowej polityki wsparcia uchodźców „na miejscu”, np. w Syrii.

W toku prac parlamentarnych (od 2 maja do 2 lipca 2018 roku) także **nie udało się wyjaśnić powodów i poznać oczekiwanych skutków proponowanej zmiany**. Przedstawiciel wnioskodawcy tego nie wyjaśnił, ale trzeba przyznać, że poza posłanką Moniką Rosą (Klub .Nowoczesna) oraz

31 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12313107>.

32 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12310650>.

przedstawicielem organizacji pozarządowej, członkiem Rady Działalności Pożytku Publicznego, inni posłowie i senatorowie o to nie dopytali.

Sekretarz Stanu w KPRM kilkakrotnie w trakcie posiedzeń komisji sejmowej i komisji senackich przekonywał, że na proponowanej zmianie skorzystają organizacje pozarządowe, gdyż podnosi ona limit kosztów na inwestycje, które mogą być finansowane z dotacji przyznawanych przez premiera, z 50 do 80%. Jednakże ten 50-procentowy limit, zapisany w *Ustawie o finansach publicznych*, nie dotyczy organizacji pozarządowych, tylko jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, na podstawie odrębnej ustawy. Ponadto minister Paweł Szrot zobowiązał się przedstawić wykaz przyznanych przez premiera dotacji na piśmie, ale do 15 listopada 2018 roku taki wykaz nie został upubliczniony.

Posłanka Monika Rosa i poseł Krystian Jarubas (Klub PSL) zwracali także uwagę na **brak konsultacji społecznych projektu**. Minister Szrot wskazał, że konsultowano projekt z Radą Działalności Pożytku Publicznego, ale zaprzeczył temu członek Rady biorący udział w posiedzeniu komisji sejmowej, a na stronie internetowej Rady do 15 listopada 2018 roku nie było uchwały wyrażającej opinię Rady na temat tego projektu.

- W trybie odrębnym, **bardzo szybko i nie tylko bez konsultacji, ale także bez przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych, rząd zmienił status i skład Komisji Nadzoru Finansowego.**

4 września 2018 roku, czyli w dniu wysłania do Sejmu *Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru oraz ochrony inwestorów na rynku finansowym*³³, Ministerstwo Finansów upubliczniło jego treść na platformie RPL. Jest to obszerny projekt wprowadzający zmiany w 20 ustawach. Zaproponowano w nim między innymi przekształcenie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w państwową osobę prawną, zmianę sposobu finansowania KNF i Urzędu KNF, rozszerzenie składu KNF o przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz ministra – członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych. Projekt zakładał także utworzenie Funduszu Edukacji Finansowej przy Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych.

W OSR dołączonej do projektu napisano, że „z uwagi na pilność projektu odstąpiono od przeprowadzenia konsultacji publicznych”.

Rządowe Centrum Legislacji w swojej opinii z 30 sierpnia zaznaczyło, że projekt nie był także poddany uzgodnieniom międzyresortowym oraz że RCL nie miało wystarczająco dużo czasu na przeprowadzenie gruntownej analizy projektu. Dalej zgłoszono szereg poważnych zastrzeżeń. Zwrócono uwagę na to, że do tej pory Komisja Nadzoru Finansowego była organem właściwym w sporach dotyczących rynku finansowego, a Urząd Komisji obsługiwał ten organ. Projekt całkowicie odwraca tę sytuację: państwową osobą prawną czyni Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, a KNF staje się organem Urzędu. Projekt podporządkowuje Urząd KNF premierowi, „co wymaga wyjaśnień w kontekście niezależności Komisji od władzy publicznej”. Ponadto RCL uważało, że wymaga wyjaśnienia *ratio legis* umieszczenie w składzie KNF przedstawicieli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz ministra – członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych. Żadnego z tych problemów nie zauważył w swojej opinii Szef Centrum Analiz Strategicznych. Wniósł jedynie o uzupełnienie OSR.

Sejm skierował projekt ustawy do Komisji Finansów Publicznych. Zastrzeżenia zbieżne z uwagami RCL wnosili nie tylko posłowie opozycji, ale też w niektórych sprawach poseł PiS Jan Szewczak. Rząd zgłosił kilka autopoprawek, między innymi zapis o podleganiu Urzędu KNF premierowi zmieniono na nadzór premiera.

33 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315554>.

W trakcie drugiego czytania (7 listopada) doszło do zaskakującej sytuacji, która została zauważona przez dziennikarzy³⁴ dopiero po wybuchu tzw. afery łapówkarskiej w KNF. Podczas drugiego czytania poseł PiS zgłosił poprawkę, która miała umożliwić przejmowanie zagrożonych banków przez inne banki bez zgody podmiotu przejmowanego, potocznie zwaną mechanizmem przejmowania banków za złotówkę. Następnego dnia Komisja Finansów Publicznych przyjęła poprawkę, choć jak wskazywał obecny na sali legislator, wychodziła ona poza zakres zmian objętych treścią projektu nowelizacji³⁵, co **może być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady trzech czytań**. Posłów większości sejmowej nie zaniepokoił także inny fakt podnoszony przez legislatora, że posłowie tej samej Komisji dwa dni wcześniej poprawkę w identycznym brzmieniu wnieśli do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw*³⁶.

9 listopada Sejm przyjął ustawę stosunkiem głosów: 246 za, 146 przeciw, 26 wstrzymujących się. Przeciwko głosowali wszyscy posłowie Klubów PO i .Nowoczesnej. Senat uwag nie zgłosił.

W trzecim roku pracy rządów Zjednoczonej Prawicy **tryb odrębny zastosowano przy tworzeniu 34 projektów** ustaw, co stanowi 19,3% wszystkich 176 rządowych projektów ustaw.

W **Sejmie** odpowiednikiem trybu odrębnego **jest tryb pilny**. Zgodnie z zapisami *Regulaminu Sejmu* minimalny czas pracy nad projektem ustawy nie może być krótszy niż 14 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 nastąpić 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 jego trakcie projekt nie został skierowany ponownie do komisji (art. 48).

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

W praktyce z zapisów tego artykułu korzysta się dość dowolnie.

W trzecim roku kadencji obecnego Sejmu **tylko jeden projekt** – *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary* – był formalnie rozpatrywany **w trybie pilnym**. Jak pisaliśmy wyżej, cała jego ścieżka legislacyjna zamknęła się w jednym dniu.

W punkcie 1.2. opisaliśmy **13 przypadków** projektów ustaw, które w monitorowanym przez nas okresie **formalnie nie byłyby procedowane w sejmowym trybie szczególnym**, jednak jak dowodzi chociażby fakt, że praca nad nimi trwała zdecydowanie krócej niż 14 dni, w praktyce ten tryb był stosowany. **W trzecim roku kadencji tego Sejmu podobnych przypadków było co najmniej 18**, w tym trzy

34 Pisano o niej między innymi w „Dzienniku Gazecie Prawnej” z 19 listopada 2018 roku: Piotr Szymaniak, *Rządowi bardzo się śpieszyło, więc posłowie postanowili złamać konstytucję*, artykuł dostępny na: <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/55678,19-listopada-2018/65686,Dziennik-Gazeta-Prawna/675176,Rzadowi-bardzo-sie-spieszylo-wiec-poslowie-postanowili-zlamac-konstytucje.html>.

35 Sprawozdanie z posiedzenia Komisji dostępne na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn-r=FPB-391>.

36 Dokumentacja projektu dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2877>.

projekty nowelizujące *Ustawę o Sądzie Najwyższym* (druk nr 2389)³⁷, nad którymi posłowie pracowali jeden, dwa i siedem dni.

2.1.2. Skracanie czasu konsultacji publicznych

Minimalny czas trwania konsultacji publicznych 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”) *Regulaminu pracy RM* i za właściwe uznają przeznaczenie na konsultacje publiczne tylko 14 dni.

Jest to podejście niewłaściwe, gdyż art. 129 (Dział IV: „Przepisy szczegółowe dotyczące postępowania z projektami niektórych dokumentów rządowych”) brzmi: „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia”.

Komisja Europejska³⁸ rekomenduje, żeby czas samych konsultacji publicznych aktów prawnych nie był krótszy niż sześć tygodni.

W szóstym półroczu pracy obecnego rządu (od 16 maja do 15 listopada 2018 roku) **przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł 14,3 dni**. Gdyby wziąć pod uwagę tylko te projekty ustaw, które poddano procesowi konsultacji publicznych (a odrzucić projekty procedowane w trybie odrębnym), to okazałoby się, że przeciętnie trwały one niepełne 17 dni.

Krócej niż wymagane przepisami minimum 14 dni konsultowano 17 projektów. W tych przypadkach bardzo często brakuje przekonującego wyjaśnienia powodów skrócenia czasu prowadzenia konsultacji publicznych lub nawet całkowitej rezygnacji z przeprowadzenia ich.

- *Projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*³⁹ był procedowany w podstawowym trybie. Mimo to Minister Obrony Narodowej uznał, że „ze względu na zakres regulacji” **nie przeprowadzi konsultacji publicznych**. W projekcie przewidziano między innymi wprowadzenie jednoosobowej odpowiedzialności Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego za dowodzenie całością Sił Zbrojnych RP oraz rozdzielanie trzech poziomów dowodzenia: strategicznego, operacyjnego i taktycznego.
- Minister Finansów postanowił **nie poddawać konsultacjom** publicznym *Projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*⁴⁰, **gdyż „zawiera (on) rozwiązania korzystne dla podatników”**. Jednocześnie w *Raporcie z konsultacji* poinformował, że projekt „został przekazany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która wyraziła negatywną opinię”.
- *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami*⁴¹ reguluje między innymi zasady prowadzenia sprzedaży rezerwowej gazu i elektryczności w przypadku,

37 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D24F7FEC75FC3F68C-125826000307DAB>.

38 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, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.

39 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312501>.

40 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315352>.

41 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12314854>.

gdy dotychczasowy sprzedawca paliw gazowych lub energii elektrycznej nie jest w stanie wykonywać swoich obowiązków. W OSR uznano, że zmiany te będą miały wpływ na „ponad 7 mln odbiorców końcowych paliw gazowych i ponad 17,3 mln odbiorców końcowych energii elektrycznej”. **Konsultacje** tego projektu **trwały cztery, a właściwie dwa dni**, gdyż ogłoszono je w sobotę 14 sierpnia, dając termin na przekazanie uwag do 17 sierpnia. Jako powód takiego skrócenia podano „przyjęty harmonogram prac legislacyjnych i konieczność jak najszybszego wdrożenia projektowanych przepisów”.

- Minister Środowiska przeznaczył **sześć dni** na skonsultowanie obszernej nowelizacji *Ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw*⁴². W projekcie zaproponowano rozszerzenie uprawnień Inspekcji Ochrony Środowiska oraz zmiany w sposobie finansowania Państwowego Monitoringu Środowiska. W piśmie proszącym o przedstawienie uwag skrócenie terminu umotywowano „koniecznością pilnego wdrożenia [zaproponowanych] rozwiązań”.

W całym 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 tak krótkim czasie większość interesariuszy niebędących przedstawicielami dużych instytucji nie ma odpowiednich zasobów do zapoznania się z projektami aktów prawnych, skonsultowania ich ze swoim zapleczem i przygotowania dobrze sformułowanych, merytorycznych uwag i opinii.

W tym kontekście warto zauważyć, że **w analizowanym półroczu 12 projektów konsultowano 30 dni, a nawet czasem nieco dłużej**. Mowa tu np. o następujących projektach ustaw: *o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw*; *o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych*; *o rynku pracy*; *o pracy na statkach rybackich*; *o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych czy o ordynacji podatkowej*⁴³.

2.1.3. Brak prekonsultacji

Na zaktualizowanej 22 stycznia 2018 roku stronie KPRM w tekście omawiającym ważność przygotowania oceny wpływu i prowadzenia konsultacji publicznych⁴⁴ napisano: „Wskazane jest, aby proces konsultacji rozpoczynał się na możliwie wczesnym etapie, w szczególności już w fazie koncepcyjnej (tzw. prekonsultacje)”.

Niestety, prekonsultacje – czyli zasięgnięcie 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.

Jest możliwe, że prekonsultacje są prowadzone częściej, ale nie informuje się o tym opinii publicznej. Zauważyliśmy, że dokumentacja wczesnej fazy prac legislacyjnych nie jest upubliczniana. Czasem o przeprowadzeniu prekonsultacji dowiadujemy się z OSR lub z raportów z konsultacji.

42 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312418>.

43 Szczegółowe informacje na ten temat można znaleźć w przeglądzie projektów rządowych upublicznianych na platformie Rządowego Centrum Legislacji w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku, dostępnym na: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa.

44 Tekst dostępny na: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html>.

Na podstawie analizy wybranych projektów ustaw oraz informacji dostępnych na platformie RPL ustaliliśmy, że **w szóstym półroczu** działania obecnego rządu **pracowano nad pięcioma projektami ustaw, które wcześniej poddano prekonsultacjom**.

- Ministerstwo Rozwoju (obecnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii) od wiosny 2016 do końca 2017 roku prowadziło szerokie prekonsultacje dotyczące koncepcji projektu prostej spółki akcyjnej, co dało podstawę do przygotowania *Projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw*⁴⁵.
W prekonsultacjach wykorzystano różnorodne narzędzia, takie jak badania ankietowe przedsiębiorców, konsultacja dokumentów na platformie www.konsultacje.gov.pl oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rozwoju, debaty eksperckie, prace Zespołu Ekspertów do Opracowania Rekomendacji, konferencje i spotkania z przedstawicielami środowiska naukowego oraz biznesu.
- W OSR dołączonej do *Projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych*⁴⁶ Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii poinformowało, że w ramach prekonsultacji w kwietniu 2018 roku opublikowano „Zieloną Księgę – zatory płatnicze w Polsce. Swoje opinie zgłosiło 33 przedsiębiorców oraz 16 organizacji zrzeszających przedsiębiorców”. Następnie zlecono badanie ankietowe na próbie 368 firm.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w OSR do *Projektu ustawy o architektach*⁴⁷ oraz do *Projektu ustawy o inżynierach budownictwa*⁴⁸ informuje, że przed rozpoczęciem konsultacji publicznych projekty tych ustaw poddane zostały „roboczym konsultacjom z przedstawicielami samorządów zawodowych architektów i inżynierów budownictwa mającym na celu uzgodnienie brzmienia projektowanych regulacji”.
- Z kolei Minister Środowiska również w OSR poinformował, że przed rozpoczęciem konsultacji publicznych *Projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*⁴⁹ „niektóre rozwiązania były analizowane w ramach Podgrupy ds. Inwestycji Kolejowych [...] funkcjonującej w ramach Grupy Roboczej ds. Oceny Oddziaływania na Środowisko”.

W trzecim roku pracy obecnego rządu **prekonsultacjom poddano osiem projektów ustaw** (co stanowi 4,5%).

2.1.4. Brak odpowiedzi na uwagi otrzymane w ramach konsultacji publicznych

W siedmiu zasadach konsultacji, które stanowią część *Wytycznych 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”.

W monitorowanym półroczu spośród wszystkich 96 ustaw indywidualnie na przesłane opinie i uwagi odpowiedziano **cztery razy**. Uczyniły to:

- Ministerstwo Infrastruktury w trakcie prac nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym* – wpłynęły dwie opinie.

45 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12311555>.

46 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12316111>.

47 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12316602>.

48 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12316603>.

49 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12316855>.

- Minister Energetyki indywidualnie odpowiedział trzem podmiotom, które przedstawiły uwagi do *Projektu ustawy o świadczeniu rekompensacyjnym z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla przez osoby niebędące pracownikami przedsiębiorstwa górniczego*⁵⁰. Indywidualne odpowiedzi otrzymali: Przewodniczący Zarządu Krajowego Związku Zawodowego Pracowników Zakładów Przeróbki Mechanicznej Węgla w Polsce „Przeróbka”, Przewodnicząca Forum Związków Zawodowych oraz Przewodniczący Krajowej Sekcji Górnictwa Węgla Kamiennego NSZZ „Solidarność”. Pozostałym interesariuszom jako odpowiedź na wniesione uwagi opublikowano w podzakładce „Odniesienie się wnioskodawcy do uwag” tabelę zestawiającą uwagi wraz z ustosunkowaniem się do nich, co nazwano *Raportem z konsultacji*.
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiedział na uwagi do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich* przesłane przez dwu interesariuszy.
- Ten sam minister krótko ustosunkował się do uwag przesłanych przez 11 podmiotów w ramach konsultacji *Projektu ustawy o zmianie ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej*.

W **17 przypadkach** ministerstwa, zazwyczaj przed konferencją uzgodnieniową, opublikowały tzw. *Zestawienie zbiorcze uwag* w formie tabel, które zawierały zwięzłe odniesienie się do uwag.

W trzecim roku pracy rządu spośród wszystkich 176 procedowanych ustaw **indywidualnie na przesłane opinie i uwagi odpowiedziano pięć razy**, a w formie *Zestawienia zbiorczego uwag* – 23 razy. Zatem **zdecydowana większość podmiotów**, które brały udział w konsultacjach projektów ustaw procedowanych przez rząd w analizowanym półroczu, **informacji zwrotnej nie otrzymała**.

2.1.5. Rzadkie zapraszanie interesariuszy na konferencje uzgodnieniowe

Zapraszanie wszystkich, którzy zgłosili uwagi do projektu aktu prawnego, na konferencje uzgodnieniowe, kiedy dyskutowane są otrzymane opinie, jest tzw. dobrą praktyką. Jak napisano w *Wytycznych*: „Wówczas spotkanie służy przedyskutowaniu zgłoszonych uwag, zadaniu pytań doprecyzowujących autorom tych uwag i wspólne wypracowanie optymalnych rozwiązań”. Jest to narzędzie, które – jeśli zostanie użyte poprawnie – może przynieść korzyści zarówno wnioskodawcy, jak i interesariuszom. Niestety, zbyt rzadko się je stosuje, choć w monitorowanym okresie częściej niż w poprzednich.

W okresie pomiędzy 16 maja a 15 listopada 2018 roku **dziewięć ministerstw** poinformowało, że **zaproponowały na konferencję uzgodnieniową wszystkich autorów uwag przesłanych do 11 projektów**, które zostały upublicznione na platformie RPL. Były to:

- Ministerstwo Energii w trakcie prac nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*.
- Ministerstwo Finansów w związku z pracami nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych* oraz *Projektem ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi*.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, które procedowało *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw*.

⁵⁰ Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12314450>.

- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trakcie prac nad *Projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia efektywności prowadzonych działań kontrolnych w zakresie niektórych rynków rolnych*.
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii w związku z pracami nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej oraz projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych*.
- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zaprosił wszystkich, którzy przedstawili uwagi do *Projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*.
- Ministerstwo Cyfryzacji, które procedowało *Projekt ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych*.
- Ministerstwo Zdrowia w trakcie prac nad *Projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z e-skierowaniem oraz listami oczekujących na udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej*.
- Ministerstwo Środowiska w związku z pracami nad *Projektem ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*.

W poprzednim półroczu tylko trzy ministerstwa zaprosiły na konferencję uzgodnieniową wszystkich autorów uwag przesłanych do pięciu projektów ustaw.

2.1.6. Schematyczne raporty z konsultacji

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 lobbingsowej 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”.

Wydaje się, że intencją twórców *Regulaminu* wprowadzających od 1 stycznia 2014 roku nowy dokument *Raport z konsultacji* było wzmocnienie znaczenia procesu konsultacyjnego, co miało się objawiać obowiązkiem przygotowywania oddzielnego, analitycznego dokumentu sprawozdającego przebieg i rezultaty tego procesu. Niestety, rzadko można spotkać tak właśnie przygotowany dokument.

- Jednym z tego typu dokumentów jest raport z przebiegu konsultacji *Projekt ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych oraz ustawy o ochronie baz danych*⁵¹. Opublikowany 46 dni po zakończeniu konsultacji w wyczerpujący sposób odnosi się do uwag przedstawionych przez 19 podmiotów. Warto jednak zaznaczyć, że Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, choć pracowało nad co najmniej pięcioma wersjami projektu, konsultacjom poddało tylko pierwszą (z 26 czerwca 2018 roku).
- Z kolei Minister Edukacji Narodowej po 52 dniach od zakończenia konsultacji *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*⁵² przedstawiła obszerny raport, ale skupiła się w nim przede wszystkim na wytłumaczeniu swoich decyzji, a sens otrzymanych uwag przedstawiła bardzo skrótowo.

51 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12313254>.

52 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12313102>.

W monitorowanym przez nas półroczu **ministerstwa przedstawiły raporty z konsultacji 31 projektów ustaw, a powinno ich być ponad dwa razy więcej**, gdyż w tym czasie od co najmniej miesiąca zakończono konsultacje 66 projektów. Przykładowo:

- Minister Sprawiedliwości nie przedstawił raportu z konsultacji *Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw*⁵³, mimo że na jego brak trzykrotnie zwracał uwagę Szef Centrum Analiz Strategicznych. Konsultacje, które trwały 21 dni, zakończyły się 19 czerwca 2018 roku.
- Na platformie RPL upubliczniono uwagi do *Projekt ustawy – Ordynacja podatkowa* przesłane przez 27 podmiotów. Od zakończenia procesu konsultacji 7 września 2018 roku Minister Finansów nie opublikował stosownego raportu.
- Również od 7 września 11 interesariuszy czeka na raport z konsultacji *Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika*.

Z 31 upublicznionych do 15 listopada 2018 roku raportów większość miała postać najwyżej dwustronicowego wyliczenia, do kogo skierowano zaproszenie do przedstawienia uwag i kto je przesłał. Do tego wyliczenia dołączano tabelę zawierającą *Zestawienie zbiorcze uwag*, z krótkim odniesieniem się do nich. Jednak aż **w 10 przypadkach była to sama tabela**, nazwana przez wnioskodawcę „raportem z konsultacji”. Trudno ten typ dokumentu uznać za analityczne przedstawienie przebiegu i wyników konsultacji społecznych i publicznych.

W poprzednim półroczu ministerstwa upubliczniły raporty z konsultacji 15 projektów ustaw, a w tym czasie od co najmniej miesiąca zakończono konsultacje 39 projektów.

Przeciętny czas od zakończenia konsultacji do opublikowania raportu w ostatnim półroczu wyniósł **51 dni**, czyli był zdecydowanie krótszy niż w poprzednim półroczu, gdyż wtedy było to 68 dni. W trakcie prowadzenia naszych obserwacji znaleźliśmy przypadek opublikowania raportu z konsultacji po 10 miesiącach od ich zakończenia. Dotyczyło to *Projekt ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*⁵⁴.

2.1.7. Rezygnacja z tworzenia założeń do projektów ustaw

1 czerwca 2016 roku rząd zmienił *Regulamin pracy Rady Ministrów*. Rezygnowano 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 rozwiązań⁵⁵.

- W trzecim roku pracy rządu Zjednoczonej Prawicy **przygotowano jeden projekt założeń**; był to *Projekt założeń do projektu ustawy o czasie pracy maszynistów*⁵⁶. Jak napisano w OSR: „został [on] opracowany przez Podzespół ds. Bezpieczeństwa przy Zespole Trójstronnym ds. Kolejnictwa [...] W skład Podzespołu weszli przedstawiciele związków zawodowych, spółek kolejowych oraz ówczesnego

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

54 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298001>.

55 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.

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

Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W posiedzeniach Podzespołu brali udział przedstawiciele Głównego Inspektora Pracy Państwowej Inspekcji Pracy oraz Urzędu Transportu Kolejowego”.

W połowie czerwca 2018 roku przeprowadzono trwające 30 dni konsultacje. Na platformie RPL umieszczono 16 pism z uwagami; ostatnie 1 sierpnia 2018 roku. Równolegle odbywały się uzgodnienia międzyresortowe. **Nie wiadomo, co dzieje się z tym projektem**, gdyż do 22 stycznia 2019 roku minister prowadzący go nie opublikował odpowiedzi na uwagi instytucji rządowych oraz uczestników konsultacji publicznych.

W monitorowanym okresie pracowano nad jednym projektem ustawy, który był poprzedzony przygotowaniem założeń. W OSR do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego*⁵⁷ napisano, że w latach 2013–2015 konsultowano założenia do projektu tej ustawy, a jednym z wykorzystanych to tego narzędzi było badanie ankietowe, którym objęto około 1000 podmiotów.

Widać, że niektórym ministerstwom brakuje etapu, na którym można by było przedstawić i skonsultować zauważony problem i koncepcje jego rozwiązania, czyli etapu pracy nad założeniami do projektów ustaw. Ministerstwa przygotowują tzw. koncepcje proponowanych zmian, czego przykładem jest koncepcja zmian w prawie zamówień publicznych przygotowana wspólnie przez Urząd Zamówień Publicznych i Ministerstwo Przedsiębiorczości Technologii⁵⁸.

2.1.8. Wysłuchania publiczne

W przypadkach kiedy rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy budzą duże zainteresowanie bądź też kontrowersje, a nie przeprowadzono konsultacji publicznych lub skrócono czas ich trwania, wyjściem może być zorganizowanie już na etapie sejmowym wysłuchania publicznego. Nie jest to narzędzie, które może zastąpić konsultacje, między innymi dlatego, że podczas wysłuchania nie ma możliwości prowadzenia dyskusji. Jest wyłącznie prezentacja stanowisk, ale przedstawiciele władzy ustawodawczej dostają możliwość zapoznania się z opiniami i stanowiskami, których wcześniej nie mieli możliwości poznać.

W szóstym półroczu pracy obecnego Sejmu **nie zorganizowano żadnego wysłuchania publicznego**. W poprzednim odbyło się jedno – dotyczyło *Rządowego projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi*.

Od początku obecnej kadencji Sejmu odbyły się trzy wysłuchania. Posłowie, głównie opozycji, wielokrotnie składali wnioski o organizowanie takich wysłuchań, ale postulaty były odrzucane. O przyjęciu wniosku rozstrzygają w głosowaniu członkowie komisji, do której projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia. Decyzja o odrzuceniu wniosku rzadko bywa umotywowana.

2.2. Ignorowanie projektów wniesionych przez posłów opozycji

Z jednej strony rządzący oskarżają opozycję o brak konstruktywnego działania, a z drugiej na różne sposoby ignorują wniesione przez nią projekty ustaw. Najprostszym sposobem jest **przetrzymanie**

⁵⁷ Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312251>.

⁵⁸ Informacje zawarte między innymi w wywiadzie z wiceministrem Mariuszem Haładymem, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1389976,mariusz-haladyj-o-wydziale-kio-do-rozwiazania-sporow.html>.

konkretnych **projektów w tak zwanej zamrażarce**, co głównie oznacza wydłużanie terminu skierowania ich do pierwszego czytania.

- Pod koniec stycznia 2018 roku posłowie Klubu .Nowoczesna przesłali marszałkowi *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*⁵⁹. Zaproponowali w nim poszerzenie katalogu przesłanek umożliwiających ściganie osób utożsamiających się z ideologią faszystowską oraz ułatwienie delegalizacji stowarzyszeń, które są zaangażowane w promowanie tejże ideologii. Z inicjatywy wnioskodawców projekt przedyskutowano na forum Parlamentarnego Zespołu ds. organizacji pozarządowych i ruchów obywatelskich. Efektem tego było przedstawienie (11 kwietnia 2018 roku) autopoprawki. Zarówno wersja pierwotna, jak i poprawiona uzyskały stosowne opinie Biura Analiz Sejmowych.

Podczas prac Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych nad **Ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu** mógł zaistnieć potencjalny konflikt interesów związany z tym, że przewodniczący komisji senator Grzegorz Bierecki jest jednocześnie osobą mającą wpływ na jedną z większych instytucji finansowych (SKOK), która również była objęta materiały tej ustawy.

Mimo że już 8 lutego 2018 roku podjęto decyzję o skierowaniu projektu do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu, to przez ponad dziewięć miesięcy (do dnia zakończenia obserwacji 15 listopada 2018 roku) nie wyznaczono terminu. Na posiedzeniu 10 maja 2018 roku posłowie podjęli próbę rozszerzenia porządku dziennego o punkt dotyczący pierwszego czytania, ale został on przez posłów Klubu PiS odrzucony⁶⁰.

- Podobny los spotkał wniesiony również przez posłów Klubu .Nowoczesna *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy*⁶¹ – od 12 września 2018 roku czeka na pierwsze czytanie. Inną sprawą jest, że zarówno Sąd Najwyższy, jak i Główny Inspektorat Pracy oceniły ten projekt krytycznie.

Innym, dość często spotykanym sposobem traktowania projektów posłów klubów opozycyjnych jest **łączenie procedowania projektu klubu lub klubów opozycyjnych z później zgłoszonym projektem posłów Klubu będącego zapleczem rządowym**. Po pierwszym czytaniu wiodący staje się projekt Klubu PiS, a opozycyjny stanowi uzupełnienie.

Najnowszy przykład takiej praktyki to ustawa wprowadzająca jawność zarobków w Narodowym Banku Polskim. Pierwszy projekt w tej sprawie wnieśli 8 stycznia 2019 roku posłowie Klubu Platformy Obywatelskiej⁶², dwa dni później – posłowie klubu Kukiz'15⁶³. Dopiero 23 stycznia, czyli dzień po wpłynięciu projektu autorstwa posłów Klubu PiS⁶⁴, wszystkie trzy projekty przekazano do pierwszego czytania w Komisji Finansów Publicznych. Po 30 godzinach Sejm przyjął ustawę opartą na projekcie posłów będących zapleczem koalicji rządzącej.

59 Dokumentacja dostępna na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2251>.

60 Dokumentacja głosowania dostępna na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=62&NrGlosowania=45>.

61 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=F33CFD9124F95F-84C1258306003A4362>.

62 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=F19EC440CF5F60BFC125838B003FA5F0>.

63 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D45684A0B-0622367C125838B003E4FA6>.

64 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5EB2D436E7DC-5065C125838B003E4FAC>.

2.3. Udział Centrum Analiz Strategicznych w procesie legislacyjnym

25 kwietnia 2018 roku premier Mateusz Morawiecki ustanowił prof. Waldemara Parucha swoim pełnomocnikiem do spraw utworzenia i funkcjonowania Centrum Analiz Strategicznych⁶⁵. W ostatnim dniu 2018 roku zarządzenie zmieniono w sposób, który wskazuje na to, że budowa Centrum została zakończona. Wśród ośmiu głównych zadań Centrum wymieniono „opiniowanie założeń i uzasadnień przygotowywanych projektów aktów prawnych pod względem strategicznym, ich zgodności z celami oraz prognozowanymi skutkami”.

Od czerwca 2018 roku na platformie RPL zaczęto publikować opinie Centrum Analiz Strategicznych (dalej: CAS) o procedowanych projektach ustaw. Są one przygotowywane na zaawansowanym etapie prac, na kilka dni przed posiedzeniem Stałego Komitetu Rady Ministrów. Do 15 listopada 2018 roku upubliczniono opinie do 45 projektów ustaw, czyli do wszystkich, które były rozpatrywane przez Komitet Stały RM. Natomiast brak jakiegokolwiek informacji, czy CAS opiniowało projekty nazwane przez nas „skrywanymi”.

Przeanalizowane opinie CAS zawsze zawierały ocenę zawartości OSR. W niektórych przypadkach opiniowano także zgodność projektu z celami strategicznymi Rady Ministrów oraz wpływ projektowanych zmian na obronność kraju.

Przez ostatnie dwa i pół roku całościową ocenę projektów rządowych przeprowadzało Rządowe Centrum Legislacji. Od czerwca 2018 roku ocenia je także szef CAS. Uwagi do zawartości OSR zgłaszane przez RCL i CAS nie zawsze się pokrywały:

- W opinii do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*⁶⁶ z 31 lipca 2018 roku RCL zwraca uwagę na konieczność uzupełnienia informacji o wpływie proponowanych zmian na sektor finansów publicznych. Centrum Analiz Strategicznych w swojej pierwszej opinii z 10 sierpnia 2018 roku nie zauważyło tego problemu, a wręcz odwrotnie – stwierdza, że „Ocena Skutków Regulacji wystarczająco opisuje możliwe koszty i korzyści wdrożenia projektowanej regulacji”. Centrum Analiz Strategicznych zauważyło braki w OSR w drugiej opinii z 25 października 2018 roku, aby wreszcie w trzeciej z 5 listopada stwierdzić, że uwagi dotyczące OSR nie zostały przez wnioskodawcę uwzględnione.
- Rządowe Centrum Legislacji miało zasadnicze zastrzeżenia (w opinii z 18 czerwca 2018 roku) do rozwiązań zaproponowanych w *Projekcie ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw*. Chodziło o wątpliwości dotyczące konstytucyjności kilku zaproponowanych zmian. Jeśli chodzi o OSR projektu, to zwracano uwagę na brak przedyskutowania go z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Centrum Analiz Strategicznych w opiniach z 15 i 18 czerwca skupiło się na brakach w OSR; stwierdzono brak oszacowania wpływu zaproponowanych rozwiązań na przedsiębiorstwa i obywateli czy błędne określenie wydatków NFOŚiGW oraz budżetu państwa.
- Obie te instytucje zwracają uwagę na różne problemy dotyczące tworzenia *Projektu ustawy o zmianie ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej*⁶⁷. Rządowe Centrum Legislacji w opinii z 21 września 2018 roku twierdzi, że informacje dotyczące obciążeń dla budżetu państwa podane w OSR oraz w tzw. tabeli rozbieżności są

65 Wszystkie zarządzenia w tej sprawie są dostępne na: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/pelnomocnicy-rzadu-i-pr/4939,Pelnomocnik-Prezesa-Rady-Ministrow-do-spraw-utworzenia-i-funkcjonowania-Centrum-.html>.

66 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312108/katalog/12512349#12512349>.

67 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12314902>.

niespójne. Natomiast CAS w opinii z 20 września 2018 roku wymienia szereg braków w OSR, takich jak brak przedstawienia szczegółowych założeń i kalkulacji prognozowanych wydatków z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, brak pełnego wyliczenia podmiotów, na które będzie oddziaływał projekt, czy niedostateczne uzasadnienie wyboru konkretnych beneficjentów zaproponowanych rozwiązań.

Niestety, **ministerstwa nie zawsze pozytywnie reagowały na uwagi CAS:**

- W opinii do procedowanego w trybie odrębnym *Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym* Centrum Analiz Strategicznych zwróciło uwagę na „Nieuzasadnione pominięcie [...] konsultacji publicznych, opiniowania oraz brak przedstawienia projektu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego”⁶⁸. Wnioskodawca – czyli Minister Energii – nie odniósł się do tych zarzutów.
- Jak wspomniano w pkt. 2.1.6., mimo że Szef CAS trzykrotnie zwracał uwagę na brak raportu z konsultacji *Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw*, Minister Sprawiedliwości nie przedstawił takiego dokumentu. Konsultacje, które trwały 21 dni, zakończyły się 19 czerwca 2018 roku. Rząd przesłał projekt do Sejmu 11 stycznia 2019 roku. Wnioskodawca miał ponad pół roku na przygotowanie raportu.
- Z analizy dokumentów dołączonych do przesłanego do Sejmu (22 czerwca 2018 roku) *Projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw* wynika, że Minister Środowiska nie uzupełnił OSR w sposób, na jaki wskazywało CAS.
- Jedyne udostępnione na platformie RPL uwagi do procedowanego w trybie odrębnym *Projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z występianiem afrykańskiego pomoru świń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*⁶⁹, są autorstwa Szefa CAS (z 20 lipca 2018 roku). W opinii, zajmującej niecałą stronę, zwrócono uwagę na potrzebę rozszerzenia opisu problemu, który chce się rozwiązać. Przesłana do Sejmu 31 lipca OSR nie została uzupełniona.

W V Komunikacie obejmującym okres od 7 maja do 30 września 2015 roku zauważyliśmy, że Oceny Skutków Regulacji są dokumentami przygotowywanymi z większą pieczołowitością, co mogło być skutkiem kilkuletniej pracy legislatorów Rządowego Centrum Legislacji i Kancelarii Premiera Rady Ministrów nad podniesieniem ich poziomu merytorycznego. Po zmianie rządu w listopadzie 2015 roku nastąpił zauważalny regres w jakości prowadzenia Oceny Skutków Regulacji, szczególnie jeśli chodzi o szacowanie skutków finansowych. Odnosiliśmy wrażenie, że przez dwa i pół roku KPRM przykładał znacznie mniejszą wagę do dobrego przygotowania tej oceny. W publikowanych uwagach do projektów rządowych jedynie RCL odnosiło się do zawartości Ocen Skutków Regulacji.

Być może wprowadzenie zwyczaju opiniowania projektów oraz ich uzasadnień i oceny skutków przez Centrum Analiz Strategicznych poprawi istniejącą sytuację. **Postulujemy, aby taka ocena była dokonywana także na wcześniejszym, koncepcyjnym etapie prac na projektami ustaw rządowych.**

Stosowana od pół roku niejako podwójna kontrola, przez Rządowe Centrum Legislacji i Centrum Analiz Strategicznych, zwłaszcza prawidłowości dokonanej Oceny Skutków Regulacji, wydaje się właściwym rozwiązaniem. Zwłaszcza że w kompetencjach RCL leży „zapewnienie koordynacji działalności

68 Opinia CAS dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12313107/12518511/12518513/dokument347303.PDF>.

69 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12314104/katalog/12523661#12523661>.

legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej, opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych⁷⁰.

Obywatelskie Forum Legislacji

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

Celem Forum są: poprawa jakości prawa i transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenie udziału obywateli w tym procesie⁷¹.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji od lat są społecznymi obserwatorami procesu stanowienia prawa oraz recenzentami zachodzących w nim zmian. Wielokrotnie dostrzegaliśmy i sygnalizowaliśmy publicznie niedostatki tego procesu, w szczególności w fazie przygotowywania rządowych projektów aktów prawnych. Uważamy, że proces stanowienia prawa powinien być przejrzysty i umożliwiać uczestniczenie w nim każdego zainteresowanego podmiotu. Naszym zdaniem cele te można zagwarantować najlepiej, jeśli stworzy się ustawowe gwarancje partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa.

70 Cytat ze strony <http://bip.rcl.gov.pl/>.

71 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: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-56-1