



Warszawa, lipiec 2018

Legislacja bez dialogu

XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku

Spis treści

Legislacja bez dialogu	2
Główne wnioski z obserwacji	4
5. półroczne działalności legislacyjnej rządu Zjednoczonej Prawicy oraz obecnego Parlamentu	6
1. Statystyka legislacji	6
1.1. Ilość i charakter uchwalanych ustaw	7
1.2. Tempo prac legislacyjnych	9
2. Zjawiska charakterystyczne	11
2.1. Ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych	12
2.1.1. Rządowa szybka ścieżka – tryb odrębny	12
2.1.2. Parlamentarna szybka ścieżka – tryb szczególny	15
2.1.3. Skracanie czasu konsultacji publicznych	16
2.1.4. Prowadzenie procesu konsultacji, uzgodnień i opiniowania w sposób ograniczający ich dostępność i przejrzystość	19
2.1.5. Rezygnacja z tworzenia założeń do projektów ustaw	23
2.1.6. Projekty poselskie i prezydenckie	23
2.1.7. Ignorowanie opinii legislatorów i ekspertów zewnętrznych	26
2.1.8. Wysłuchania publiczne	28
2.2. Nieprawidłowości w przygotowywaniu Oceny Skutków Regulacji	30
2.3. Błędy w stosowaniu przepisów Regulaminu pracy RM	32
3. Dobre praktyki	33

Legislacja bez dialogu

Dla wielu osób, które na co dzień nie interesują się tym jak stanowione jest w Polsce prawo szokiem było obserwowanie obrad zwołanego poza planem, 27 czerwca br. posiedzenia Sejmu. Kilka dni wcześniej opinia publiczna została poinformowana, że posłowie muszą się spotkać tydzień wcześniej gdyż trzeba rozwiązać palący problem płonących wysypisk śmieci. We środę 27 czerwca rano dowiedzieliśmy się, że jest pilniejszy problem – zmiana uchwalonej 5 miesięcy wcześniej nowelizacji ustawy o IPN.

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu o godz. 8 rano. Po półtorej godziny rozpoczęło się pierwsze czytanie. Posłowie na wypowiedzi w dyskusji dostali po 1 minucie. Po czym już bez dyskusji odbyło drugie i trzecie czytanie. Po dwu godzinach o 11.29 ustawa została przyjęta. Równie szybko pracowali senatorowie. Na koniec około godz. 18.00 Prezydent, przebywający z wizytą na Łotwie podpisem elektronicznym zatwierdził ustawę.

Tak szybkiego tempa pracy nie widzieliśmy od dawna, ale jak wskazują w kolejnym (XI) Komunikacie członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji „ciągle niepokoją przypadki bardzo szybkiego procedowania projektów ważnych, często skomplikowanych i budzących duże zaniepokojenie społeczne”. W ostatnim półroczu miało to miejsce między innymi w przypadku dwu nowelizacji *ustawy o Sądzie Najwyższym*, czy poselskich nowelizacji *przepisów wprowadzających ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, a także *Prawa o ustroju sądów powszechnych*.

Znamiennym jest, że te ważne, ustrojowe ustawy były nowelizowane projektami poselskimi i prezydenckimi, czyli bez konsultacji, opiniowania i przeprowadzenia oceny skutków regulacji oraz, że przyjmowano je w pośpiechu. Czas procedowania 10 ustaw, w tym czterech rządowych (co stanowi prawie 8% ogółu uchwalonych) od pierwszej publikacji do podpisania przez Prezydenta był krótszy niż miesiąc.

Zanim nowelizacja nowelizacji ustawy o IPN trafiła do Sejmu rząd pracował nad nią obiegowo jeden dzień, a jak twierdzą niektórzy jeden wieczór. Zastosowano tzw. tryb odrębny. Pozwala on na rezygnację z prowadzenia uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Powinien być jednak stosowany wyjątkowo, w uzasadnionych sytuacjach. Zgodnie z wyliczeniami Obywatelskiego Forum Legislacji „zastosowano go w pracach nad 18 projektami ustaw, co stanowi 22,5% wszystkich 80 projektów rządowych upublicznionych na platformie Rządowego Centrum Legislacji w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku. W tym trybie procedowano między innym skierowaną przez Prezydenta do TK nowelizację *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* czy budzący niepokoje społeczne *projekt ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*”.

Dalej w Komunikacie Forum stwierdza się pogłębianie „negatywnych zjawisk takich 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 całkowitą rezygnację z organizowania wysłuchań publicznych”.

W obserwowanym półroczu przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł 13 dni. 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. Krócej niż

wymagane przepisami minimum 14 dni konsultowano 11 projektów. Uważamy, że skracanie czasu konsultacji często wynikało ze złej organizacji pracy w ministerstwach.

Pomimo przygotowania kilku, często poważnie różniących się wersji projektu konsultuje się tylko jedną, zazwyczaj pierwszą wersję projektu ustawy. W ostatnim półroczu więcej niż raz skonsultowano 3 projekty, co stanowi mniej niż 4%. Autorzy projektów ustaw indywidualnie na przesłane opinie i uwagi odpowiedzieli w jednym przypadku. W sześciu ministerstwach opublikowały tzw. Zestawienie zbiorcze uwag, w formie tabeli, które zawierały zwięzłe odniesienie się do uwag. Tak więc zdecydowana większość podmiotów, które brały udział w konsultacjach rządowych projektów ustaw informacji zwrotnej nie otrzymała.

Nieliczne pozytywne przykłady potwierdzają tylko słuszność stwierdzenia, że nieprzywiązywanie wagi do rzetelnego konsultowania pomysłów legislacyjnych z interesariuszami stało się normą.

Ograniczenie debaty nad zjawiskami, które reguluje się projektami poselskimi, a także szybkie tempo prowadzonych prac skutkuje między innymi koniecznością wielokrotnego, często szybkiego ich nowelizowania. Już po 5 miesiącach od uchwalenia, jeszcze przed wejściem w życie niektórych zapisów nowelizujących *Kodeks Wyborczy*, Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach wniosła do Sejmu ponowną nowelizację. Uchwalony 8 grudnia 2017 roku *prezydencki projekt ustawy o Sądzie Najwyższym* w kolejnych 5 miesiącach był trzykrotnie nowelizowany projektami wnoszonymi przez posłów Klubu PiS.

Brak rzetelnego dialogu skutkuje tworzeniem gorszego prawa, a tym samym wpływa na gorsze funkcjonowanie państwa.

Grażyna Kopińska
Koordinatorka prac Obywatelskiego Forum Legislacji

Główne wnioski z obserwacji:

- W piątym półroczu obecnej kadencji parlamentu nadal tworzono bardzo dużo ustaw, co jest praktyką trwającą od wielu lat. Sejm uchwalił w tym czasie 129 ustaw. Największa różnica pomiędzy sytuacją obecną a z czasów poprzednich rządów dotyczy ilości uchwalonych **ustaw** na podstawie projektów **wniesionych** do Sejmu **przez posłów koalicji rządzącej; jest ich dwukrotnie więcej niż w poprzednich kadencjach**. Sejm VIII kadencji w piątym półroczu uchwalił 21 takich ustaw, Sejm VII kadencji – 8, a Sejm VI kadencji – 11.
- Tempo prac legislacyjnych pozostawało na podobnym poziomie jak w drugim roku, a więc było zdecydowanie spokojniejsze niż w pierwszym roku. Ciągłe jednak niepokoją przypadki bardzo szybkiego procedowania projektów ważnych, często skomplikowanych i budzących duże zaniepokojenie społeczne. Miało to miejsce między innymi w przypadku dwukrotnie nowelizowanej *ustawy o Sądzie Najwyższym*, czy poselskich nowelizacji *przepisów wprowadzających ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, oraz *Prawa o ustroju sądów powszechnych*. Znamiennym jest, że te **ważne, ustrojowe ustawy były nowelizowane projektami poselskimi i prezydenckimi, czyli bez konsultacji, opiniowania i przeprowadzenia oceny skutków regulacji oraz, że przyjmowano je w pośpiechu**. Czas procedowania 10 ustaw (prawie 8% ogółu uchwalonych) od pierwszej publikacji do podpisania przez Prezydenta był krótszy niż miesiąc.
- Zauważamy pogłębienie się negatywnych zjawisk takich 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. Nieliczne pozytywne przykłady potwierdzają tylko słuszność stwierdzenia, że **nieprzysiężanie wagi do rzetelnego konsultowania pomysłów legislacyjnych z interesariuszami stało się normą**.
- **Tryb odrębny** pozwala na rezygnację z prowadzenia uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Powinien być jednak stosowany wyjątkowo, w uzasadnionych sytuacjach. **Zastosowano go w pracach nad 18 projektami ustaw, co stanowi 22,5% wszystkich 80 projektów rządowych** upublicznionych na platformie Rządowego Centrum Legislacji w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku. W tym trybie procedowano między innym skierowaną przez Prezydenta do TK nowelizację *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* czy budzący niepokoję społeczne *projekt ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*.
- **Przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł 13 dni**. 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. **Krócej niż wymagane przepisami minimum 14 dni konsultowano 11 projektów**. Skracanie czasu konsultacji często wynikało ze złej organizacji pracy w ministerstwach.
- Pomimo przygotowania kilku, często poważnie różniących się wersji projektu konsultuje się tylko jedną, zazwyczaj pierwszą wersję projektu ustawy. W ostatnim półroczu więcej niż raz skonsultowano 3 projekty, co stanowi mniej niż 4%.

- W ostatnim półroczu indywidualnie na przesłane opinie i uwagi odpowiedziano jeden raz. W sześciu przypadkach ministerstwa opublikowały tzw. Zestawienie zbiorcze uwag, w formie tabeli, które zawierały zwięzłe odniesienie się do uwag. Tak więc zdecydowana większość podmiotów, które brały udział w konsultacjach rządowych projektów ustaw informacji zwrotnej nie otrzymała.
- **Ograniczenie debaty** nad zjawiskami, które reguluje się projektami poselskimi, a także **szybkie tempo prowadzonych prac** skutkuje między innymi **koniecznością wielokrotnego**, często szybkiego ich **nowelizowania**. Już po 5 miesiącach od uchwalenia, jeszcze przed wejściem w życie niektórych zapisów nowelizujących *Kodeks Wyborczy*, Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach wniosła do Sejmu ponowną nowelizację. Uchwalony 8 grudnia 2017 roku *prezydencki projekt ustawy o Sądzie Najwyższym* w kolejnych 5 miesiącach był trzykrotnie nowelizowany projektami wnoszonymi przez posłów Klubu PiS.
- Po zmianie rządu w listopadzie 2015 roku zauważalny jest **regres w jakości prowadzenia Oceny Skutków Regulacji**, szczególnie jeśli chodzi o szacowanie skutków finansowych. Odnosimy wrażenie, że obecnie **KPRM przykłada znacznie mniejszą wagę do dobrego przygotowania oceny skutków proponowanych przez ministerstwa regulacji**.

Monitoring procesu legislacyjnego

1 stycznia 2014 roku wszedł w życie nowy Regulamin pracy Rady Ministrów (RpRM)¹ uzupełniony „Wytycznymi do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego”². Poprawne stosowanie obu tych dokumentów miało w założeniu ówczesnych władz podnieść standard przygotowywania Oceny Skutków Regulacji (OSR) i prowadzenia konsultacji.

Niestety po wyborach 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 proces konsultacji i opiniowania projektów legislacyjnych.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji, 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 przeniesieniem się po ostatnich wyborach parlamentarnych głównej aktywności legislacyjnej do Sejmu od 16 listopada 2015 roku obserwują także parlamentarny etap prac nad nowymi ustawami.

OFL do grudnia 2016 roku raz na kwartał przedstawiał raporty zawierające wnioski z monitoringu prac nad wybranymi projektami ustaw. W 2017 roku opublikowano jeden roczny raport. Dziesięć 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 dnia 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.

Piąte półrocze działalności legislacyjnej rządu Zjednoczonej Prawicy oraz obecnego Parlamentu

Wprowadzenie

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji bazując na swych wieloletnich doświadczeniach³ stwierdzili, że po wyborach parlamentarnych 2015 roku zaszła poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa. Obecny Parlament w pierwszych 6 miesiącach pracował znacznie szybciej i uchwalił o wiele więcej ustaw niż Sejmy poprzednich kadencji w analogicznych okresach. W następnym miesiącach nastąpiło niewielkie spowolnienie tempa prac legislacyjnych.

W pierwszym roku największą różnicę stanowiła liczba ustaw, które były zgłaszane jako ustawy poselskie przez kluby stanowiące 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 największy niepokój wzbudziło ograniczanie znaczenia konsultacji publicznych i społecznych. Było to wynikiem stosowania trybów odrębnych, skracania czasu przeznaczanego na konsultacje, prowadzenia konsultacji pozornych, prezentowania projektów rządowych jako poselskie, czy niewłaściwego przygotowywania raportów z konsultacji.

Te oraz inne uwagi szczegółowe do grudnia 2016 roku przedstawiliśmy w kwartalnych, a w 2017 roku rocznym Komunikacie. Komunikaty przekazujemy do Kancelarii Premiera Rady Ministrów, poszczególnych ministerstw, Rządowego Centrum Legislacji, do klubów parlamentarnych i Kancelarii Prezydenta, a także środowiskom naukowym, pozarządowym i mediom.

W 2018 roku zaplanowaliśmy przygotowanie dwu półrocznych raportów. Komunikat XI przedstawia wnioski z monitoringu procesu tworzenia ustaw w piątym półroczu rządów Zjednoczonej Prawicy, czyli w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku. Część danych przedstawionych w sekcji Statystyki legislacji przygotowała Fundacja ePaństwo.

1. Statystyka legislacji

Po dwu i pół latach pracy rządu i parlamentu obecnej kadencji należy stwierdzić, że tworzone jest bardzo dużo ustaw, ale jest to trend zauważalny od kilkunastu lat. Największa różnica pomiędzy sytuacją obecną a z czasów poprzednich rządów dotyczy ilości ustaw wnoszonych do Sejmu przez posłów koalicji rządzącej, jest ich dwukrotnie więcej niż w poprzednich kadencjach.

W ostatnich 6 kwartałach wydłużył się czas pracy na poszczególnych etapach tworzenia ustaw, ale wciąż jest on krótki, na niektórych etapach bardzo krótki. Duża ilość projektów poselskich oraz szybkie tempo prac skutkuje, brakiem czasu na dokonanie właściwych analiz, przeprowadzenie szerokich konsultacji, czy dyskusji w parlamencie.

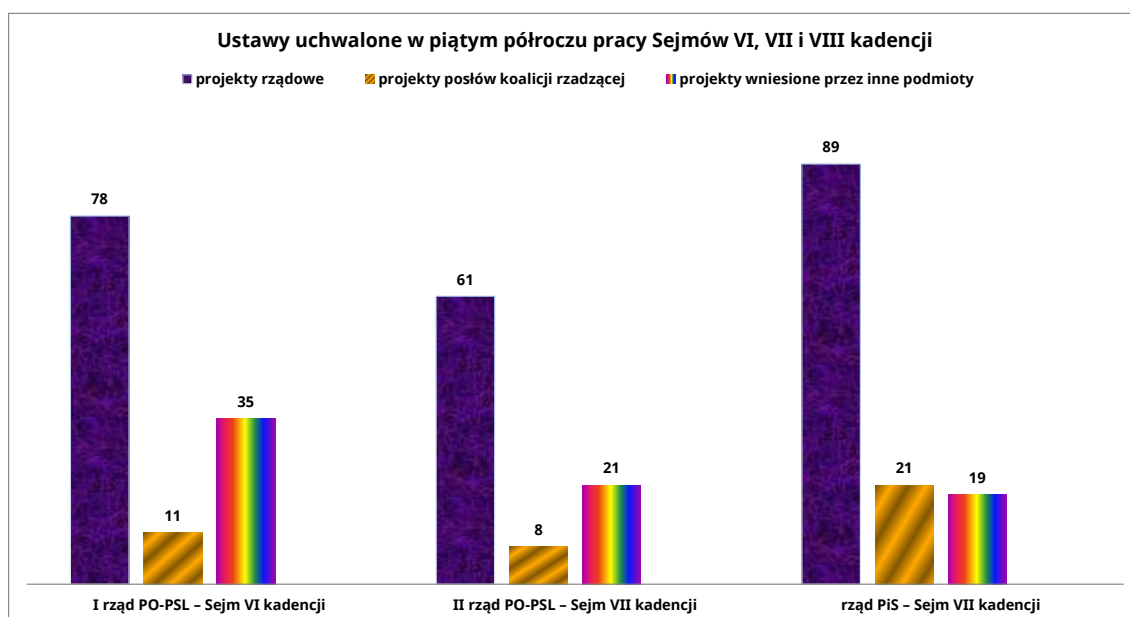
³ Osoby powołujące w 2009 roku Obywatelskie Forum Legislacji wcześniej monitorowały lub uczestniczyły w procesie stanowienia prawa. W Fundacji im. Stefana Batorego pierwsze projekty dotyczące tego zagadnienia zaczęły być realizowane w 2006 roku. Raporty dostępne są na: www.batory.org.pl/publikacje/artykuly_17/przeciwi_korupcji_1.

1.1. Ilość i charakter uchwalanych ustaw

W piątym półroczu pracy Sejm obecnej (VIII) kadencji uchwalił 129 ustaw. W analogicznym okresie Sejm poprzedniej (VII) kadencji uchwalił 90 ustaw, a Sejm VI kadencji 124 ustawy. Dorobek ilościowy Sejmu VI i obecnej kadencji w opisywanym okresie są niemal identyczne. Natomiast poprzedni Sejm był zdecydowanie mniej aktywny na tym polu.

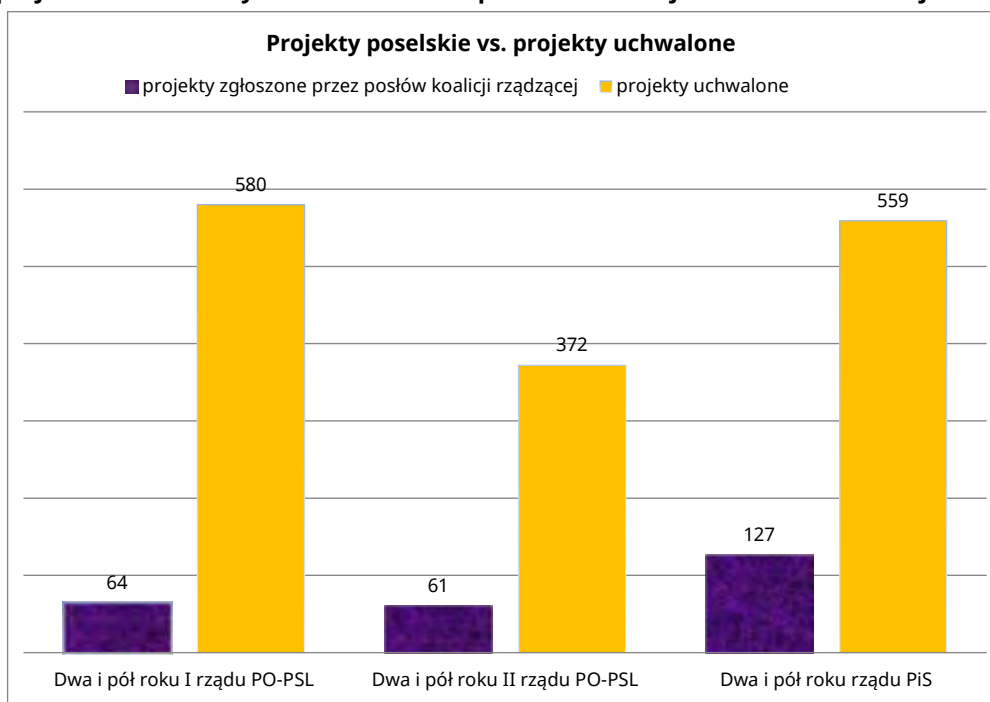
Wyraźna różnica dotyczy ilości uchwalonych ustaw, które zostały przygotowane przez posłów koalicji rządzącej. Sejm obecnej kadencji w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku uchwalił 89 ustaw (69%), które były projektami rządowym. **21 ustaw (16,3%)** powstało na podstawie projektów wniesionych przez posłów partii rządzącej, a 19 projektów zgłosiły inne podmioty. Podczas gdy Sejm poprzedniej (VII) kadencji w analogicznym czasie uchwalił 61 ustaw (55%) na podstawie projektów rządowych; **8 ustaw (7,2%)** było projektami posłów koalicji rządowej, a 21 projektów zostało zgłoszonych przez inne podmioty. Sejm VI kadencji uchwalił 78 ustaw (63%) „rządowych”; **11 (9%)** było projektami posłów koalicji rządowej i 35 projektów zgłoszonych zostało przez inne podmioty.

Wykres 1. Liczba uchwalanych ustaw w piątym półroczu pracy trzech ostatnich Sejmów w podziale na wnioskodawców



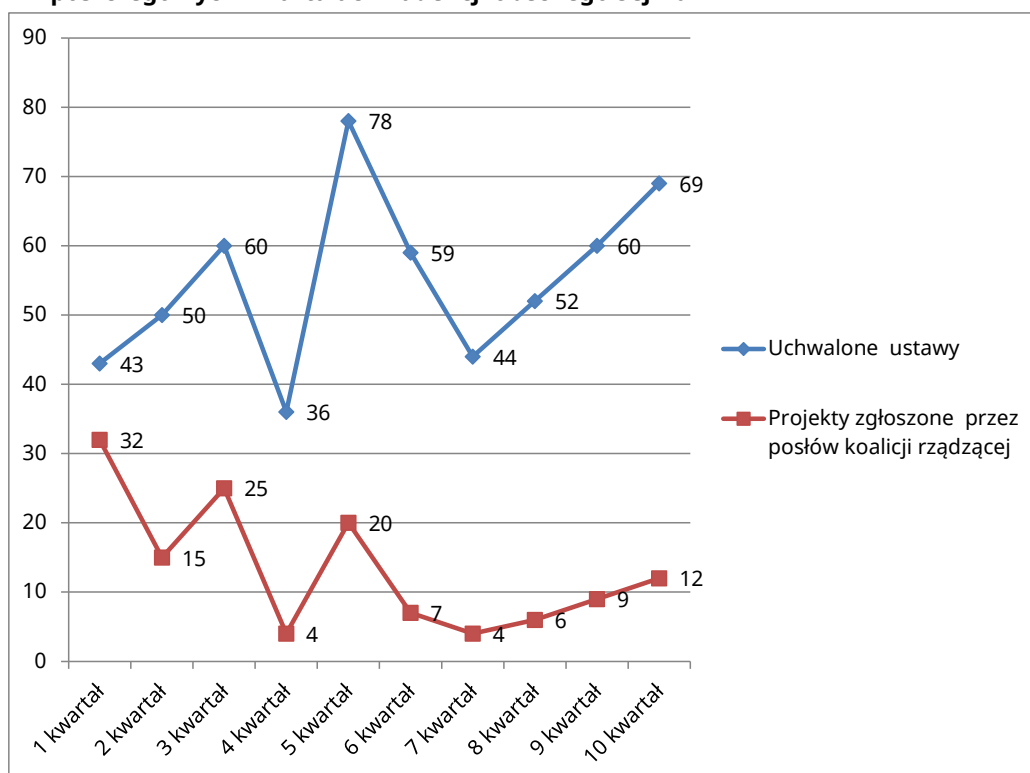
Na wykresie nr 2 pokazano jak wygląda ta różnica biorąc pod uwagę cały dotychczasowy dorobek Sejmu VIII kadencji. W przeciągu dwu i pół roku uchwalono dwa razy więcej projektów poselskich (koalicji rządowej), niż za czasów dwu poprzednich rządów.

Wykres 2. Stosunek projektów poselskich wnoszonych przez posłów koalicji rządzącej do wszystkich projektów uchwalonych w trakcie dwu i pół roku kadencji trzech ostatnich Sejmów



Posłowie Klubu Parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości wykazywali bardzo wysoką aktywność w wnoszeniu projektów ustaw w pierwszych trzech kwartałach kadencji Sejmu. W roku 2017 nastąpiło zdecydowane uspokojenie, ale w 2018 roku odnotowujemy ponowny wzrost aktywności poselskiej (co w podziale na kwartały obrazuje wykres nr 3). O legislacyjnej aktywności posłów szerzej piszemy w dalszej części Komunikatu.

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



1.2. Tempo prac legislacyjnych

W piątym półroczu 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. Ciągłe jednak niepokoją przypadki bardzo szybkiego procedowania projektów ważnych, często skomplikowanych i budzących duże zaniepokojenie społeczne. Miało to miejsce między innymi w przypadku dwukrotnie nowelizowanej *ustawy o Sądzie Najwyższym*, czy poselskich nowelizacji *przepisów wprowadzających ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* oraz *ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, oraz *Prawa o ustroju sądów powszechnych*. Znamiennym jest, że te ważne, ustrojowe ustawy były nowelizowane projektami poselskimi i prezydenckimi, czyli bez konsultacji, opiniowania i przeprowadzenia oceny skutków regulacji, oraz, że przyjmowano je w pośpiechu.

- W okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku średni **całkowity czas pracy nad projektem** (od upublicznienia⁴ projektu ustawy do dnia podpisania przez Prezydenta) **wyniósł 217 dni**. 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.

W monitorowanym okresie prace legislacyjne nad kilkunastoma projektami trwały ponad rok. Najdłużej pracowano nad: *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie* – 661 dni, *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw* – 649 dni; *poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu* – 580 dni, *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw* – 521 dni, *senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji* – 517 dni, *obywatelskim projektem ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele* – 497 dni, *rządowym projektem ustawy o komornikach sądowych* – 496 dni.

Ciągle jednak wiele projektów było tworzonych bardzo szybko. Znaleźliśmy **10 ustaw** (co stanowi prawie 8% ogółu uchwalonych), **których czas procedowania** od pierwszej publikacji do podpisania przez Prezydenta **był krótszy niż miesiąc**. Są to:

- *poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarygodności* – 10 dni,
- *poselski projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności* – 14 dni,
- *poselski projekt ustawy o dotacji przeznaczonej na uzupełnienie kapitału wieczystego Fundacji Dziedzictwa Kulturowego, dochody z inwestowania którego przeznaczone są na konserwację Cmentarza Żydowskiego przy ul. Okopowej 49/51 w Warszawie* – 15 dni,
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* – 20 dni;
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej* – 20 dni,

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.

- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 – 20 dni,
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o dystrybucji ubezpieczeń – 21 dni,
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 roku o rencie socjalnej – 24 dni,
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej – 26 dni,
- rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt – 29 dni.

- W analizowanym okresie **średni czas od wpłynięcia projektu do Sejmu do jego uchwalenia wyniósł 88 dni**. Oznacza to wydłużanie się 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.

Najkrócej, bo 3 dni Sejm pracował nad *poselskim projektem ustawy zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarygodności, rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o dystrybucji ubezpieczeń*. Nie wzbudza to jednak niepokoju, gdyż były to krótkie nowelizacje porządkujące lub przesu- wające termin wejścia ustawy w życie.

Jednakże nierzadkie są przypadki krótkiej pracy posłów nad projektami dokonującymi poważnych zmian w prawie. np. od pierwszego czytania do uchwalenia *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw*, a także *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* – minęło 5 dni.

Są też projekty, nad którymi Sejm pracował dłużej niż rok. W ostatnim półroczu najdłużej pracowano nad wniesionym przez posłów Klubu Kukiz 15 *poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu* – 569 dni. Sejmowe prace legislacyjne nad *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie* – wyniosły 492 dni, nad *obywatelskim projektem ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele* – 477 dni.

- Zdecydowanie mniejsze zmiany w tempie prac nad ustawami zaszły na etapie senackim. W okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku **średni czas procedowania ustaw w Senacie** wyniósł tyle samo co w drugim roku pracy obecnego Parlamentu, czyli **14 dni**. W pierwszym roku wynosił on 11 dni, a w I kwartale pierwszego roku 3 dni.

Biorąc pod uwagę fakt, że posiedzenia Sejmu i Senatu zazwyczaj się nie pokrywają, faktyczna praca senatorów nad ustawami uchwalonymi w Sejmie trwa 2–3 dni.

Nad dwoma ustawami Senat pracował jeden dzień. Były to *ustawa o rynku mocy* oraz *ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017*.

Dwa dni senatorowie rozpatrywali ustawy o:

- *zmianie ustawy o rencie socjalnej*
- *zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw*
- *przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera*
- *szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności*

- *pozbawianiu stopni wojskowych osób i żołnierzy rezerwy, którzy w latach 1943–1990 swoją postawą sprzeciwili się polskiej racji stanu*
- *zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.*

W monitorowanym okresie Senat wniósł poprawki do 30% ustaw uchwalonych przez posłów. Jest to o 5% więcej niż w drugim roku pracy Senatu obecnej kadencji.

2. Zjawiska charakterystyczne

W okresie pomiędzy 16 listopada 2017 a 15 maja 2018 roku prowadziliśmy monitoring prac legislacyjnych następujących **projektów ustaw**:

- *rządowy projekt 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* – etap rządowy i parlamentarny
- *rządowy projekt ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi* – etap rządowy i parlamentarny
- *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw* – etap rządowy i parlamentarny
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*
- *rządowy projekt ustawy o jawności życia publicznego* – etap rządowy
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*
- *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* – etap rządowy i parlamentarny
- *prezydencki projekt ustawy o Sądzie Najwyższym* – etap parlamentarny
- *rządowy projekt ustawy o ochronie danych osobowych* – etap rządowy i parlamentarny.

Ponadto dokonaliśmy przeglądu wszystkich 80 projektów rządowych upublicznionych na platformie Rządowego Centrum Legislacji w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku. W tym wypadku skupiliśmy się głównie na sposobie prowadzenia konsultacji publicznych.

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.

W piątym półroczu działalności legislacyjnej obecnego rządu i parlamentu zauważmy pogłębienie się negatywnych zjawisk uznanych przez nas w Komunikacie X, opisującym drugi rok pracy rządu i parlamentu, jako wzbudzające największy niepokój, a mianowicie ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych. Niestety zjawiska 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 – występują nadal. Nieliczne pozytywne przykłady, które zostaną omówione w dalszej części, potwierdzają tylko słuszność stwierdzenia, że nieprzywiązywanie wagi do rzetelnego konsultowania pomysłów legislacyjnych z interesariuszami stało się normą.

Inne niepokojące zjawiska to niski merytoryczny poziom dokumentów dotyczących oceny skutków regulacji (OSR) projektów rządowych jak również uzasadnień projektów poselskich.

2.1. Ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych

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, za którą ministerstwa nie płacą wiedzy eksperckiej oraz instrumentem merytorycznej i obiektywnej weryfikacji jakości projektu aktu normatywnego i 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.

W poprzednim Komunikacie, po przedstawieniu licznych przykładów stwierdziliśmy, że w naszej ocenie obecna praktyka dotycząca udziału zainteresowanych obywateli, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i opozycji parlamentarnej w procesie stanowienia prawa daleko odbiega od złożonych przez Prawo i Sprawiedliwość, przed wyborami 2015 roku deklaracji⁵. Rządzącym również bardzo łatwo przychodzi omijanie norm zapisanych w Regulaminie pracy Rady Ministrów nie mówiąc już o zaleceniach zawartych w „Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego” (dalej *Wytyczne*).

W styczniu br. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport z kontroli dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego⁶, który w dużej mierze potwierdził nasze wnioski z obserwacji. Podsumowując prace czterech ministerstw w latach 2015–2016 NIK stwierdza: „W sposób ograniczony korzystano z możliwości jakie niosą ze sobą konsultacje publiczne. O ile wymogi formalne dotyczące sposobu prowadzenia i przebiegu procesu konsultacji publicznych określone w Regulaminie pracy Rady Ministrów były w większości wypełniane, to wiele rekomendacji dotyczących ich prowadzenia, ujętych w dokumentach niemających rangi powszechnie obowiązujących nie było stosowanych. Stwierdzone przypadki skracania terminów na przedstawianie stanowisk, ograniczenie konsultacji wyłącznie do etapu prac nad gotowym projektem regulacji, korzystanie z wąskiego katalogu form konsultacji, nie odnoszenie się lub odnoszenie z dużym opóźnieniem do zgłoszonych stanowisk świadczyć może, iż konsultacje traktowane są jako obowiązek spowalniający proces tworzenia prawa, przy jednoczesnym braku przekonania, że mogą dostarczyć istotnych informacji”.

Niestety ostatnie pół roku nie przyniosło zmian na lepsze w tym zakresie.

2.1.1. Rządowa szybka ścieżka – tryb odrębny

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 odrębny może wprowadzić jedynie Prezes Rady Ministrów oraz, że jest przewidziany dla sytuacji, gdy „waga lub pilność sprawy wymaga

⁵ Pytania i odpowiedzi komitetów biorących udział w wyborach 2015 roku dostępne są na: www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/wydarzenia_2/pytania_do_komitetow_wyborczych_o_ich_wizje_organizacji_procesu_legislacyjnego_1.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego, Warszawa 2018, dostępny na: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf>.

niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów”. Dokumenty rządowe tworzone w tym 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 ostatnim półroczu **tryb odrębny zastosowano w pracach nad 18 projektami ustaw, co stanowi 22,5%** wszystkich 80 projektów rządowych upublicznionych na platformie Rządowego Centrum Legislacji w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku. Ten nadzwyczajny tryb rządowych prac legislacyjnych zastosowano między innymi w przypadku projektów ustaw o:

- zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw
- zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw
- zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego
- Instytucie Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka
- zmianie ustawy o Służbie Więziennej i ustawy – Kodeks karny wykonawczy
- zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw
- zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
- zmianie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
- ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

Większość tych projektów nie była konieczną reakcją na wystąpienie nadzwyczajnych sytuacji. Sądząc zaś po dyskusjach jakie wzbudzały w trakcie prac w parlamencie odstąpienie od konsultowania i opiniowania nie było zasadne.

W dokumentach upublicznionych na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego (dalej: RPL) dotyczących tych 18 projektów **nie znaleźliśmy żadnego pisma świadczącego o wydaniu przez premiera zgody na zastosowanie trybu odrębnego**. W kilku przypadkach, w pismach przewodnich zazwyczaj formułowanych przed posiedzeniem Stałego Komitetu RM lub w ocenie skutków regulacji (dalej: OSR) dołączonej do projektu informowano o wystąpieniu o taką zgodę.

- Rezygnacja z konsultowania *projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*⁷ była brzemienna w skutkach. 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. Nie weszła jednak w życie, gdyż Prezydent skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁸ o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Jako powód tej decyzji podano „zastrzeżenia Prezydenta co do dochowania standardów procesu legislacyjnego”. To ważny sygnał mówiący, że tego jak tworzone jest prawo nie należy lekceważyć. Jak wynika z komunikatu opublikowanego na stronie Prezydenta jest to reakcja na wspólne wystąpienie partnerów społecznych wyrażające sprzeciw wobec trybu prac nad tą ustawą. Rzeczywiście był on wysoce nieprawidłowy. Pisaliśmy o tym w X Komunikacie Obywatelskiego Forum Legislacji. Projekt opublikowano 27 października ub.r. początkowo wyłącznie na stronach BIP Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Teoretycznie od tego momentu członkowie

⁷ 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.

⁸ 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>.

Rady Dialogu Społecznego mieli 21 dni na przekazanie uwag do projektu. Jednak kilka godzin po formalnym rozpoczęciu konsultacji społecznych, Stały Komitet Rady Ministrów zaakceptował proponowane rozwiązania, a cztery dni później dokument trafił do Sejmu. Protestujący członkowie Rady usłyszeli, że „uwagi partnerów mogą być uwzględnione w czasie prac w Sejmie”, co jest działaniem poza wszelkimi trybami.

W trakcie prac nad tym projektem w parlamencie strona rządowa kluczyła w sprawie sposobu jego procedowania. Początkowo starano się udowodnić, że wszystko przeprowadzono zgodnie z procedurą, wreszcie w Senacie przyznano, że procedury konsultacji z partnerami społecznymi nie dotrzymano.

Należy jednak zauważyć, że projekt ten nie został w ogóle poddany konsultacjom publicznym, choć w Uzasadnieniu do projektu napisano, że konsultacje zostaną przeprowadzone. Obywatele i ich organizacje nie mieli żadnej możliwości wypowiedzenia się, przedstawienia uwag do projektu tej ustawy. O tym fakcie, niezgodnym z zapisami Regulaminu pracy Rady Ministrów we wniosku prezydenckim nie ma mowy.

- Pomysł budowy Centralnego Portu Lotniczego budzi protesty społeczne oraz kontrowersje wśród fachowców. Jego realizacja pociągnie ogromne wydatki z pieniędzy publicznych, zmiany w życiu kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców środkowego Mazowsza, a także upadek lub ograniczenie działalności istniejących lotnisk regionalnych. Mimo tego *projekt ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*⁹ procedowany był w trybie odrębnym, z pominięciem konsultacji i opiniowania. Za jedyne, upublicznione w dokumentach zamieszczonych na platformie RPL, uzasadnienie takiej decyzji można uznać zdanie z OSR, które brzmi: „Uchwalenie ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym jest konieczne dla zapewnienia terminowego i prawidłowego przygotowania i realizacji inwestycji dotyczących infrastruktury niezbędnej do celów budowy w Polsce Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK)”.
Pośpiech w procedurze legislacyjnej świadczy o złym zaplanowaniu pracy. Budzący takie emocje społeczne projekt inwestycyjny powinien być szeroko skonsultowany z obywatelami, a konsultacje powinny być poprzedzone rzetelnie przeprowadzoną akcją informacyjną. Dopiero po nich powinny nastąpić działania legislacyjne w normalny trybie z zachowaniem procedury konsultacji i opiniowania.
- Rząd pracował nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹⁰ bardzo szybko – 18 dni. Strzępki informacji dostępne publicznie wskazują, że działania związane z procedowaniem projektu były podejmowane nie zawsze zgodnie z Regulaminem pracy RM, np. Stały Komitet RM przyjął projekt, mimo, że stwierdził, że został do niego skierowany w niewłaściwym trybie¹¹, a Rada Ministrów z kolei przyjęła projekt nie czekając na uzupełnienie niezbędnych informacji. Za jedyne uzasadnienie zastosowania odrębnego trybu procedowania projektu można uznać użyte w piśmie Szefa Kancelarii Premiera sformułowanie o konieczności pilnego wejścia w życie proponowanych przepisów.

9 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12310959>.

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

11 8 maja – na platformie RPL został zamieszczony wyciąg z protokołu z posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów z 24 kwietnia, w którym wskazano, że Komitet przyjął projekt i rekomendował go Radzie Ministrów z jednoczesnym wskazaniem, że został on skierowany do Komitetu w niewłaściwym trybie. Tryb odrębny, na który powoływał się Szef Kancelarii Premiera dotyczy umieszczenia projektu w porządku obrad Rady Ministrów, zaś w przypadku przedłożenia projektu Stałemu Komitetowi w nadzwyczajnych przypadkach zastosowanie ma § 61 ust. 5 Regulaminu Rady Ministrów.

Ponadto cel, dla którego zaproponowano tę nowelizację nie został przejrzysto i klarownie przedstawiony. Na podstawie analizy wszystkich dokumentów można wywnioskować, że chodzi 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. Nie można się tego dowiedzieć ani z Uzasadnienia, ani z OSR dołączonych do projektu.

2.1.2 Parlamentarna szybka ścieżka – tryb szczególny

Zgodnie z zapisami zawartymi w Regulaminie Sejmu minimalny czas pracy nad projektem nie może trwać krócej 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 się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji (art. 44. ust. 3). Natomiast trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie po drugim czytaniu projektu, jeżeli w jego trakcie projekt nie został skierowany ponownie do komisji (art. 48).

Jednakże Sejm może 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.

Wśród monitorowanych przez nas w tym półroczu projektów nie było żadnego, który formalnie byłby procedowany w sejmowym trybie szczególnym, jednak co najmniej w kilku przypadkach w praktyce był on stosowany.

- W trakcie prac senackich nad *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw* legislatorka Senackiego Biura Legislacji wyraziła się następująco: „faktycznie mamy tu tryb pilny, formalnie jednak nie”¹².

Bardzo szybka, krótsza niż trwająca 14 dni praca Sejmu nad projektem wskazuje na praktyczne zastosowanie trybu pilnego, np. w poniższych przypadkach:

- Nad *projektem ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*¹³ Sejm pracował 3 dni.
- Od pierwszego czytania do uchwalenia *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym* (druk nr 2389)¹⁴ – minął 1 dzień,
- *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2480)¹⁵, który wprowadzał zmiany w sposobie wnoszenia skargi nadzwyczajnej – 2 dni,

12 Cytat za https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,7457,1.html#h1_54.

13 Dokumentacja sejmowego etapu projektu dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2473>.

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

15 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BEF18E6C013FDF1B-C1258283003A6E87>.

- a *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 2390)*¹⁶ wprowadzającą autonomię budżetową Izby Dyscyplinarnej SN – dni 7.

Bez względu na to w jakim trybie Sejm pracował stało się niemal regułą, że trzecie czytanie odbywa się prawie natychmiast po czytaniu drugim. Z projektów obserwowanych przez nas w tym półroczu przerwa pomiędzy tymi dwoma czytaniem trwałą kilka godzin w przypadku:

- *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,*
- *rządowego projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi*¹⁷. W tym wypadku jednego dnia 10 maja br. odbyło się drugie czytanie, posiedzenie komisji i trzecie czytanie.
- *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,*
- *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw,*
- *rządowego projektu ustawy o ochronie danych osobowych*¹⁸.

2.1.3. 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 Europejska¹⁹ rekomenduje, żeby czas samych konsultacji publicznych aktów prawnych nie był krótszy niż 6 tygodni.

W piątym półroczu pracy obecnego rządu **przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł 13 dni**. 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.

¹⁶ Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2390>.

¹⁷ Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=76753C49D531604B-C1258228004D95D5>.

¹⁸ Dokumentacja dostępna na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2410>.

¹⁹ European Commission (2005), Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (202) 704 final, Brussels. Dostępne na: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.

Krócej niż 14 dni konsultowano 11 projektów. Skracanie czasu konsultacji często wynikało ze złej organizacji pracy w ministerstwach, np.:

- Interesariusze w praktyce dostali 2 dni (do 7 lutego br.) na zaopiniowanie *projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych*²⁰. Jako przyczynę skrócenia czasu trwania konsultacji podano „konieczność prawidłowego wykonania obowiązków wynikających z realizacji mechanizmów dotyczących WPR [Wspólnej Polityki Rolnej]”. Brzmi to bardzo poważnie, ale z lektury Uzasadnienia do projektu wynika raczej, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi postanowiło w trybie bezprzetargowym zlecić wykonywanie dodatkowych badań laboratoryjnych Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Dotychczasowa umowa pomiędzy ARMIREm i IJHARS wygasła 31 grudnia 2017 roku. O tym, że i kiedy taka sytuacja nastąpi wiadomo było od roku, a co najmniej od 10 lutego 2017 roku, gdyż w tym dniu weszła w życie *ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wspierania Rolnictwa*. W lutym 2018 roku sprawa stała się rzeczywiście pilna.
- Ministerstwo Sprawiedliwości na przedstawienie uwag do *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym*²¹ dało zainteresowanym 10 dni. Choć jest to wymagane, nie podano przyczyn skrócenia czasu konsultacji. Fakt, że od ich zakończenia 21 stycznia br. do 14 maja nastąpiła przerwa w informowaniu o postępie prac legislacyjnych pozwala przypuszczać, że podanie powodów skrócenia czasu przeznaczanego na konsultacje było by trudne.
- Konsultacje *projektu ustawy o zmianie ustawy o rencie socjalnej*²² podwyższającego wysokości kwoty renty socjalnej trwały 1 dzień. W piśmie z 25 kwietnia 2018 roku proszącym o skierowanie projektu pod obrady Stałego Komitetu RM minister Elżbieta Rafalska napisała, że „projekt był przedmiotem... konsultacji publicznych”, a w OSR stwierdzono, że konsultacje przeprowadzono zgodnie z zasadami Regulaminu pracy RM (!). Żadnych uwag do projektu, jak również Raportu z konsultacji na platformie RPL nie przedstawiono. Wszystko to działo się w trakcie trwającego od 18 kwietnia br., w Sejmie protestu osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów.

W tym kontekście warto zauważyć, że 14 projektów konsultowano 30 dni, a nawet czasem nieco dłużej. Mowa tu np. o *projekcie ustawy o opiece zdrowotnej nad uczniami*, *projekcie ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, *projekcie ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw*, czy *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy o radiofonii i telewizji*. Dziwi tylko fakt, że w przypadku wielu z tych dłużej konsultowanych projektów pomimo tego, że od zakończenia procesu konsultacji minęło już kilka tygodni nie przygotowano raportu z konsultacji²³. Można odnieść wrażenie, że właściwy czas na skonsultowanie dostają projekty, które nie są dla rządu priorytetowe.

20 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12307900>.

21 Dokumentacja projektu dostępna na: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12307059>.

22 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12310800>.

23 Szczegółowe informacje na ten temat można znaleźć w Przeglądzie projektów rządowych upubliczniętych 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.

W bardzo nietypowy i chaotyczny sposób przeprowadzono konsultacje *rządowego projektu ustawy o jawności życia publicznego*²⁴. Według uczestniczących w nich przedstawicieli organizacji pozarządowych zostały one wymuszone przez te organizacje. Pierwotnym zamysłem autorów, ogłoszonym w mediach społecznościowych, było ograniczenie konsultacji do zorganizowania jednego spotkania z interesariuszami. Dzięki presji organizacji, pisemne konsultacje publiczne zostały ogłoszone²⁵.

Projekt do tej pory miał cztery wersje. W każdej z nich wprowadzono istotne zmiany. Konsultacjami publicznymi objęto dwie pierwsze wersje.

Na przedstawienie uwag do pierwszej wersji projektu dano 9 dni kalendarzowych, ale ze względu na przypadające w tym czasie święto (1 listopada) było to jedynie 5 dni roboczych. Tak krótki termin uzasadniono „przyjętym harmonogramem” i „koniecznością jak najszybszego wdrożenia przepisów”. Nie podano jednak dlaczego przyjęto taki właśnie harmonogram, jedyną wskazówką jest zaplanowanie wejścia w życie ustawy na dzień 1 stycznia 2018 roku.

Pismo zapraszające do przedstawienia uwag do pierwszej wersji projektu ustawy skierowano do 38 podmiotów, których działalność jest powszechnie znana w kontekście tematyki objętej projektem regulacji. O zaopiniowanie wystąpiono do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Rady Dialogu Społecznego.

Trwające 10 dni konsultacje drugiej wersji projektu zostały ogłoszone na stronie Premier.gov.pl, a na portalu RCL umieszczono jedynie zrzut ekranu²⁶.

Pierwszą wersję projektu oceniło 149 osób i organizacji. Pomimo tego, że nie ogłoszono konsultacji trzeciej i czwartej wersji projektu wiele podmiotów zdecydowało się przekazać swoje uwagi i do tych wersji. Z uwagi na nieregularne publikowanie na platformie RPL otrzymywanych opinii i nieoznaczenie, które z nich dotyczą której wersji nie jest możliwe precyzyjne stwierdzenie, ile i które organizacje i osoby oceniały daną wersję projektu. W sumie opublikowano około 250 pism z uwagami.

Po otrzymaniu uwag do pierwszej i drugiej wersji projektu Koordynator Służb Specjalnych zorganizował spotkania o charakterze konferencji uzgodnieniowej. Jednakże uwagi skierowane do pierwszej wersji projektu zostały upublicznione dopiero w dniu konferencji, co uniemożliwiało uczestnikom spotkania rzetelne przygotowanie się do dyskusji.

Z powodu pośpiechu w tworzeniu pierwszego projektu ustawy i jego kolejnych wersji, wkraść się chaos utrudniający zrozumienie wielu uczestnikom konsultacji, która wersja projektu jest aktualna. Utrudniało to im odnoszenie się do konkretnych przepisów; często okazywało się, że przekazane uwagi dotyczą w istocie wersji już nieaktualnej. Merytorycznemu odniesieniu się do propozycji nie sprzyjały również niezwykle krótkie terminy na przedstawienie uwag.

Początkowe tempo prac legislacyjnych było niezwykle szybkie. Autorzy projektu upublicznionego 23 października 2017 roku założyli, że ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2018 roku, co oznaczało, że proces rządowy i parlamentarny musiałby trwać niecałe 2 miesiące. Po otrzymaniu licznych uwag, a także negatywnych opinii przedstawionych przez część ministerstw najpierw przesunięto propozycję wejścia w życie ustawy na 1 marca 2018 roku, by w styczniu br., wraz ze skierowaniem projektu do Stałego Komitetu Rady Ministrów, nieformalnie prace zawiesić.

24 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465433#12465433>.

25 Stąd dzień po publikacji projektu na portalu RCL wprowadzono treść do zakładki „konsultacje publiczne” i skierowano pismo do wybranych organizacji.

26 <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465407/12465412/dokument316650.pdf>.

2.1.4. Prowadzenie procesu konsultacji, uzgodnień i opiniowania w sposób ograniczający ich dostępność i przejrzystość

W „Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego” zapisano jak powinno się prowadzić konsultacje publiczne aby były one użyteczne zarówno dla rządzących jak i rządzonych. Zaleca się aby zwłaszcza w przypadku projektów mających bezpośredni wpływ na obywateli czy budzących emocje społeczne konsultować kolejne wersje projektów, prowadzić prekonsultacje, używać różnorodne narzędzia konsultacji, odpowiadać na otrzymane uwagi czy wreszcie przygotowywać Raporty z konsultacji omawiające ich przebieg.

Bardzo rzadko można spotkać projekty w trakcie pracy nad którymi stosowano te zasady i dobre praktyki.

2.1.4.1. Konsultowanie tylko jednej, zazwyczaj pierwszej wersji projektu ustawy

Spośród 80 projektów rządowych upublicznionych na platformie Rządowego Centrum Legislacji w monitorowanym przez nas okresie **więcej niż raz skonsultowano 3 projekty**, co stanowi mniej niż 4%.

Ministerstwo Rozwoju i Finansów konsultacjom publicznym poddało dwie wersje *projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem płatności elektronicznych*. Podobnie postąpiło Ministerstwo Cyfryzacji z *projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw* oraz Ministerstwo Sprawiedliwości z *projektem ustawy o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz niektórych innych ustaw*.

Z analizy dokumentów upublicznionych przez ministerstwa na platformie RPL można wnioskować, że w wielu wypadkach istniały wcześniejsze wersje projektów, ale nie zostały one upubliczniane. Nie ma też informacji czy i ewentualnie z kim były one konsultowane.

2.1.4.2. Brak prekonsultacji

Prekonsultacje, czyli zaciąganie opinii zwłaszcza grup eksperckich na wczesnym, koncepcyjnym etapie prac legislacyjnych jest równie rzadkie jak konsultowanie kolejnych projektów ustaw. Jest też możliwe, że są one prowadzone, ale nie informuje się o tym opinii publicznej. Dobrze przeprowadzone prekonsultacje dają większą możliwość skorygowania ew. błędów w koncepcjach legislacyjnych zrodzonych w ministerstwach niż konsultowanie już sformułowanego projektu ustawy.

Z informacji dostępnej na platformie RPL wynika, że w piątym półroczu działania obecnego rządu **prekonsultacjom poddano 3 projekty ustaw**.

- Wstępnie Ministerstwo Zdrowia skonsultowało *projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, a Ministerstwo Rozwoju i Finansów *projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem płatności elektronicznych*.
- W OSR do *projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw* Ministerstwo Cyfryzacji napisało, że zorganizowało prekonsultacje w formie 4 warsztatów z kluczowymi interesariuszami CEPIKu 2.0.
- Niestandardowym rozwiązaniem zwiększającym przejrzystość procesu przygotowania projektu było opublikowanie przez Ministerstwo Cyfryzacji (28.03.2017 roku) wstępnego *projektu ustawy*

o ochronie danych osobowych²⁷ wraz z obszernym wprowadzeniem mającym charakter uzasadnienia do zaproponowanych rozwiązań. Przedstawiciele ministerstwa twierdzili, że udostępnienie roboczej wersji projektu „to odpowiedź na ogromne zainteresowanie publiczne tym projektem, a także chęć zapewnienia pełnej transparentności procesu tworzenia nowego krajowego systemu prawnego ochrony danych osobowych (...) W dokumencie znalazły się tylko te przepisy, które resort ma już gotowe – nie zawiera on przepisów ciągle wypracowywanych (...)”²⁸.

Jak wskazują autorzy projektu w OSR, efektem m.in. tego działania było zebranie przez ministerstwo „ogromnej ilości postulatów, założeń co do polskiego systemu ochrony danych osobowych, które podlegały wnikliwej ocenie i miały wpływ na kształt projektu przepisów o ochronie danych”. Można tylko żałować, że te dokumenty nie zostały opublikowane.

W ramach prekonsultacji zorganizowano kilka otwartych, transmitowanych w Internecie spotkań, m.in. z przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi, przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych, czy z pracownikami naukowymi zajmującymi się tematyką ochrony danych osobowych. W rezultacie tych działań, jak podkreślono w OSR, konkretne rozwiązania „na etapie prowadzonych prekonsultacji uzyskały aprobatę znacznej liczby podmiotów w tym stowarzyszeń zrzeszających administratorów bezpieczeństwa informacji oraz izb gospodarczych (np. Izba Gospodarki Elektronicznej)”.

2.1.4.3. Niewłaściwe informowanie o prowadzonych konsultacjach i ich rezultatach

W *Wytycznych* (na str.32) stwierdza się „Na podkreślenie zasługuje fakt, że przedstawienie do konsultacji publicznych, czyli upublicznienie projektu jest obowiązkowe, do decyzji podmiotu pozostaje przekazanie dokumentu bezpośrednio do zainteresowanych podmiotów”.

- Bardzo niewiele wiemy na temat tego jak zostały przeprowadzone konsultacje publiczne *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiem*²⁹. Projekt został umieszczony w zakładce „konsultacje”, ale bez żadnej informacji w jakim terminie i do kogo należy przesyłać uwagi. Nie upubliczniono pisma zapraszającego do przedstawienia uwag. Zamieszczono jedynie uwagi jednego podmiotu Stowarzyszenia „Patria Nostra”.

Z informacji zawartych w analizie Klubu Jagiellońskiego³⁰, który zwrócił się w tej sprawie bezpośrednio do Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że wysłano zaproszenie do konsultacji publicznych do jednego, ale innego podmiotu: Fundacji Reduta Dobrego Imienia – Polska Liga przeciw Zniesławieniom.

W niezwykle lakonicznym Raporcie z konsultacji udostępnionym niemal 4 miesiące po publikacji projektu poinformowano, że o uwagi poproszono obie wyżej wymienione organizacje i obie przedstawiły uwagi.

27 Projekt ten monitorowany przez nas nie został wzięty pod uwagę w obliczeniach statystycznych, gdyż został upubliczniony na platformie RPL 14.09.2017 roku. Dokumentacja projektu dostępna na: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12302950>.

28 Wypowiedź w Dzienniku Gazecie Prawnej <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1030778,nowa-ustawa-o-ochronie-danych-osobowych.html>.

29 Dokumentacja projektu dostępna na: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12282660/katalog/12339398#12339398>.

30 Analiza dostępna na: <http://jagiellonski24.pl/2018/02/06/jednoosobowe-konsultacje-dlaczego-przy-ustawie-o-ipn-zawiodl-system-wczesnego-ostrzegania/>.

- Konsultacje publiczne *rządowego projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi*³¹ trwały 30 dni i wzięło w nich udział co najmniej 50 podmiotów. Niestety nie wiemy kogo Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego poprosiło o przedstawienie uwag, gdyż na platformie RPL zamieszczono wyłącznie pismo zapraszające do udziału w konsultacjach, bez załącznika zawierającego listę adresatów.

2.1.4.4. Brak odpowiedzi na otrzymane uwagi

W Siedmiu Zasad Konsultacji, które stanowią część „Wytucznych do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego” zapisano, że „Każdy, kto zgłosi opinię, powinien otrzymać merytoryczną odpowiedź w rozsądnym terminie, podanym na początku konsultacji”.

Pośród wszystkich 80 ustaw, których procedowanie rząd rozpoczął w ostatnim półroczu **indywidualnie na przesłane opinie i uwagi odpowiedziano jeden raz**. Uczyniło to Ministerstwo Rolnictwa i Wsparcia Wsi w trakcie prac nad *projektem ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich*.

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

Tak więc **zdecydowana większość podmiotów**, które brały udział w konsultacjach projektów ustaw procedowanych przez rząd w ostatnim półroczu **informacji zwrotnej nie otrzymała**.

2.1.4.5. Niezapraszanie interesariuszy na konferencje uzgodnieniowe

Zapraszanie wszystkich, którzy zgłosili uwagi do projektu aktu prawnego na konferencje uzgodnieniowe, na których dyskutowane są otrzymane opinie jest tzw. dobrą praktyką. Niestety niezwykle rzadko stosowaną.

Tylko **trzy ministerstwa** poinformowały, że **zaprosiły na konferencję wszystkich autorów uwag przesłanych do 5 projektów**, które zostały upublicznione na platformie RPL w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018. Chodzi o Ministerstwo Rozwoju i Finansów w związku z procedowaniem *projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem płatności elektronicznych oraz projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej*, a także Ministerstwo Finansów w trakcie prac nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw* i *projektem ustawy o pracowniczych planach kapitałowych*. Podobnie Ministerstwo Sprawiedliwości szeroko zaprosiło interesariuszy na konferencję uzgodnieniową dotyczącą *projektu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz niektórych innych ustaw*.

- Ministerstwo Cyfryzacji dla *projektu ustawy o ochronie danych osobowych*, którego procedowanie rozpoczęto w poprzednim półroczu zorganizowało spotkanie podsumowujące konsultacje. Odbyło się ono w sejmowej Sali Kolumnowej oraz było transmitowane on-line³². Rozmowa dotyczyła

³¹ Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12297411/katalog/12427419#12427419>.

³² Nagranie dostępne pod adresem: http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=C14F7F-C92D434C42C125820F0031601D.

najważniejszych zagadnień zawartych w projekcie oraz tych, które wzbudzały największe kontrowersje. W konferencji uczestniczyło około 300 osób.

2.1.4.6. 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 jego przebieg i rezultaty.

- Niestety rzadko można spotkać tak właśnie przygotowany dokument. Jednym z nich jest raport z przebiegu konsultacji *projektu ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych*, ale było to łatwe zadanie, gdyż uwagi zgłosiły tylko dwa podmioty.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi dość obszernie omówiło przebieg procesu konsultacji *projektu ustawy o szczególnych zasadach realizacji inwestycji w zakresie budowy zapory zapobiegającej migracji dzików na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Wydaje się, że argumenty ministerstwa są mało przekonujące, ale ich ocena nie jest przedmiotem tego Komunikatu.
- Przedstawiono otrzymane uwagi oraz skrótowo odniesiono się do nich w raporcie z konsultacji *projektu ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne*.

W monitorowanym przez nas okresie **ministerstwa przedstawiły Raporty z konsultacji 15 projektów ustaw, a powinno ich być ponad 2 razy więcej**, gdyż w tym czasie od co najmniej miesiąca zakończono konsultacje 39 projektów.

Te 15 raportów w większości (poza wyżej przytoczonymi) miało postać najwyżej 2 stronicowego wyliczenia do kogo skierowano zaproszenie do przedstawienia uwag i kto je przesłał. Dołączano do niego tabelę zawierającą zbiorcze zestawienie uwag z krótkim odniesieniem się do nich. Trudno ten typ dokumentu uznać za analityczne przedstawienie przebiegu i wyników konsultacji społecznych i publicznych.

Przeciętny czas od zakończenia konsultacji do opublikowania raportu w ostatnim półroczu wyniósł 68 dni.

- Wśród projektów, które zostały poddane przez nas szczegółowej analizie (patrz pkt 2.) znajduje się rządowy *projekt ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi*. W ostatnim półroczu był on przedmiotem prac parlamentarnych. Wcześniej, w trakcie prac rządowych opracowano obszerny Raport z konsultacji, w którym do przesłanych uwag odniesiono się w sposób bardzo szczegółowy. Nie tylko wymieniono podmioty, które zajęły stanowiska, ale przy omawianiu poszczególnych artykułów projektu ustawy wskazywano na to, czyje poprawki

zostały wzięte pod uwagę, a czyje zostały odrzucone, a także przedstawiono uzasadnienie przyjęcia lub odrzucenia danego postulatu.

Tak szczegółowy raport jest zjawiskiem zupełnie wyjątkowym. Brakuje w nim jednak informacji przedstawiającej główne postulaty poszczególnych stron lub kategorii stron (np. stron reprezentujących media, organizacje zbiorowego zarządu, twórców itd.). Takie syntetyczne przedstawienie głównych interesów stron, w tym informacji na temat rozbieżności interesów poszczególnych grup, znacznie zwiększyłoby przejrzystość procesu konsultacyjnego i ułatwiła zrozumienie istoty, znaczenia i konsekwencji wprowadzenia poszczególnych przepisów prawnych.

2.1.5. Rezygnacja z tworzenia założeń do projektów ustaw

1 czerwca 2016 r. rząd zmienił Regulamin pracy Rady Ministrów. Zrezygnowano z zasady, że pracę nad projektem aktu prawnego rozpoczyna się od przygotowania założeń, ale pozostawiono taką możliwość. Była to zdaniem Obywatelskiego Forum Legislacji zmiana niekorzystna ograniczająca wagę prac analitycznych oraz likwidująca jeden etap konsultacji publicznych i to na najważniejszym, bo koncepcyjnym etapie wypracowywania rozwiązań³³.

W piątym półroczu pracy obecnego rządu **nie utworzono żadnego projektu założeń**.

Procedowano natomiast jeden projekt ustawy, do którego rok wcześniej przygotowano założenia. Chodzi o prowadzony przez Ministerstwo Rozwoju i Finansów *projekt ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych*³⁴. Konsultacje tego projektu trwały 11 dni, a skrócenie ich uzasadniono przeprowadzeniem konsultacji założeń. Tyle, że z tych 11 dni – 6 przypadło na tzw. długi weekend majowy, a założenia konsultowano, w marcu 2016 roku przez 7 dni.

2.1.6. Projekty poselskie i prezydenckie

Projekty poselskie oraz projekty wniesione przez Prezydenta RP nie przechodzą procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych oraz pełnego opiniowania, co bardzo ogranicza debatę nad często ważkimi problemami. Nie podlegają też procedurze Oceny Skutków Regulacji. Obarczone są więc ryzykiem wystąpienia większej ilości błędów, a co za tym idzie konieczności dokonywania kolejnych zmian prawa. Z tego powodu powinny być używane przede wszystkim przez posłów klubów opozycyjnych, którzy nie mogą skorzystać z drogi przynależnej rządowi.

W piątym półroczu obecnej kadencji rządu i Parlamentu uchwalono 24 ustawy zgłoszone przez grupy posłów, z czego 21 zgłosili posłowie klubu PiS. Wiele z nich reguluje na tyle ważne dziedziny życia publicznego, że powinny być tworzone w rządzie, choćby po to, aby mogły przejść normalną procedurę opiniowania i konsultacji.

W tym czasie Sejm uchwalił 4 ustawy wniesione przez Prezydenta RP.

³³ 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.

³⁴ Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12311002>, a założeń na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12283301/katalog/12341817#12341817>.

2.1.6.1 Brak publicznej debaty nad ważkimi problemami

Ograniczenie debaty nad zjawiskami, które reguluje się projektami poselskimi, a także **szybkie tempo prowadzonych prac** skutkuje między innymi **koniecznością wielokrotnego**, często szybkiego ich **nowelizowania**.

- Podczas pracy nad połączonymi poselskimi projektami *ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (druk nr 2001 autorstwa posłów klubu PiS)³⁵ oraz *ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2023 autorstwa posłów klubu Kukiz 15)³⁶ posłowie większości sejmowej nie tylko nie słuchali głosów opozycji, którym od drugiego posiedzenia pozwolono na 1 minutowe wypowiedzi³⁷, ale również lekceważyli zastrzeżenia zgłaszane przez Państwową Komisję Wyborczą. Szef PKW wskazywał na błędy w proponowanych rozwiązaniach, krytykował między innymi odejście od systemu sędziowskiego w PKW oraz wprowadzenie obowiązku umieszczenia kamer w lokalach wyborczych. W reakcji posłowie PiSu obarczali PKW odpowiedzialnością za dokonanie „fałszerstw” podczas wyborów samorządowych 2014 roku. W tej sytuacji szef PKW wycofał swoich przedstawicieli z prac Komisji Nadzwyczajnej. Wreszcie odrzucono wniosek o zorganizowanie wysłuchania publicznego i nie biorąc pod uwagę głosów krytycznych oraz opinii części ekspertów, którym zlecono wykonanie analiz prawnych projektów Sejm ustawę uchwalił 11 stycznia 2018 roku.

Już po 5 miesiącach, jeszcze przed wejściem w życie niektórych zapisów, Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach wniosła do Sejmu nowelizację Kodeksu wyborczego. Praktycznie w jeden dzień uchwalono *ustawę o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*³⁸, w której wprowadzono zmiany postulowane przez PKW od początku prac nad tymi projektami, między innymi usunięto obowiązek prowadzenia transmisji internetowych z lokalni wyborczych oraz zmieniono zasady powoływania urzędników wyborczych.

- Uchwalony 8 grudnia 2017 roku *prezydencki projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*³⁹ w kolejnych 5 miesiącach był 3 krotnie nowelizowany projektami wniesionymi przez posłów Klubu PiS. Dwie z tych nowelizacji przedstawiane były jako odpowiedź na zastrzeżenia Komisji Europejskiej, a jedna (wniesiona w marcu 2018 roku) jako doprecyzowanie pierwotnej ustawy. O tych nowelizacjach piszemy w pkt. 2.1.2.

Część posłów ma świadomość ograniczeń jakie niesie za sobą tworzenie prawa bez przeprowadzenia szerszej debaty. Prawdopodobnie dlatego posłowie Klubu Nowoczesna brak konsultacji wniesionego przez nich *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*⁴⁰ starali się nadrobić przez zorganizowanie dyskusji na forum Parlamentarnego Zespołu ds. organizacji pozarządowych i ruchów obywatelskich. Efektem jej było przygotowanie autopoprawki.

35 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2F3E1A7FE-6AD7A70C12581D700511502>.

36 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=15C596D83457EC5A-C12581E0002852F5>.

37 Taka sytuacja miała miejsce podczas obrad Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego 30.11.17 Zapis posiedzenia dostępny na: <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgsknr/NPW-3>.

38 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2610>.

39 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2003>.

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

2.1.6.2. Brak wszechstronnej analizy problemu poddawanego interwencji legislacyjnej oraz wiarygodnych wyliczeń kosztów proponowanych zmian

- Wspomniany powyżej *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o stowarzyszeniach* proponuje poszerzenie katalogu przesłanek umożliwiających ściganie osób utożsamiających się z ideologią faszystowską oraz ułatwienie delegalizacji stowarzyszeń, które są zaangażowane w promowanie ideologii faszystowskiej. Towarzysząca mu dokumentacja nazywana „Uzasadnieniem” i „Oceną Skutków Regulacji” jest bardzo skromna. Brakuje w niej chociażby klarownego opisu stanu obecnego, czy przytoczenia stosownych danych, statystyk lub fragmentów uzasadnień wyroków sądowych wydawanych w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy.

W „OSR” nie wykazano wpływu projektowanych przepisów na organy odpowiedzialne za realizację nowowprowadzanych przepisów, takich jak sądy, prokuratura, policja, organy nadzoru stowarzyszeń czyli starostów, zwłaszcza w zakresie kosztów postępowań.

W Uzasadnieniu projektu nie analizowano wpływu projektowanych przepisów na realizację takich konstytucyjnych zasad i wartości jak zakaz nieproporcjonalnej ingerencji w sferę praw i wolności – art. 31, wolność słowa (wyrażania poglądów) – art. 54, prawo do prywatności – art. 47, wolność zrzeszania się – art. 58, nakaz określoności przepisu karnego – art. 2 i art. 42, których ryzyko naruszenia podnoszono w opiniach przedstawionych do projektu ustawy.

- W Uzasadnieniu do *prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* oceniono, że jego wejście w życie przyniesie pozytywne skutki społeczne i w tym kontekście wymieniono tylko „zwiększenie bezpieczeństwa prawnego obywateli oraz odbudowę autorytetu organów władzy sądowniczej”. W sytuacji kiedy wiele instytucji międzynarodowych i gremiów prawniczych podważa konstytucyjność rozwiązań zawartych w projekcie i wyraża obawy, że wejście w życie projektu doprowadzi do paraliżu funkcjonalnego SN – oczekiwano by się na przedstawienie bardziej rozwiniętego i uzupełnionego danymi uzasadnienia.

W kwestii kosztów stwierdzono, że projekt spowoduje skutki finansowe związane z przechodzeniem sędziów w stan spoczynku oraz z koniecznością zatrudnienia nowych sędziów, ale nawet nie próbowano podać przybliżonych kosztów tych zmian.

2.1.6.3. 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 nich projekty ustaw. Najprostszym sposobem jest przetrzymywanie tych projektów w tzw. zamrażarce, co oznacza wydłużanie terminu skierowania ich do pierwszego czytania. Inny, dość często spotykany sposób to połączenie procedowania projektu klubu opozycyjnego z później zgłoszonym projektem posłów Klubu PiS. Po pierwszym czytaniu wiodącym staje się projekt Klubu PiS, a opozycyjny stanowi uzupełnienie. Inne przykłady opisujemy poniżej.

- Posłowie Klubu Platformy Obywatelskiej dwukrotnie podjęli próbę ograniczenia negatywnych skutków zjawiska tzw. *bypassowania*, czyli wnoszenia projektów rządowych przez posłów koalicji rządzącej. W lipcu 2017 roku wnieśli do łaski marszałkowskiej *poselski projekt ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* (druk nr 1848)⁴¹, w którym zaproponowano, aby projekty ustaw wnoszonych do Sejmu „przez podmioty inne niż Rada Ministrów” przechodziły obligatoryjnie przez proces konsultacji publicznych. Zaproponowano także „obowiązkową publikację wyników tych konsultacji na właściwych stronach internetowych, aby zapoznać się

41 Dokumentacja dostępna na: www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1848.

z nimi mogli zarówno parlamentarzyści jak i zainteresowani obywatele”. W przypadku projektów, które zyskają poparcie rządu – Rada Ministrów miałaby obowiązek sporządzenia „szczegółowej oceny skutków regulacji przez ekspertów rządowych”. Choć rozwiązania te były ograniczone do ustaw dotyczących praw majątkowych i uprawnień przedsiębiorców, to ich wprowadzenie miałyby szanse zmiany praktyki legislacyjnej dużej części procedowanych projektów. Jednakże Sejm w pierwszym czytaniu projekt głosami posłów PiS odrzucił.

Ci sami posłowie podjęli próbę ponownie, pod koniec listopada 2017 roku. Tym razem tempo prac nad *poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* (druk nr 2159)⁴² wskazuje na zastosowanie czegoś w rodzaju „zamrażarki”. 9 stycznia 2018 roku skierowano projekt do I czytania na posiedzeniu Komisji Gospodarki i Rozwoju, ale przez kilka miesięcy nie ustalano terminu rozpatrzenia projektu, choć było ono umieszczone w półrocznych planach pracy Komisji – na luty 2018. Prawdopodobnie czekano na dokończenie prac nad rządową *ustawą Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz niektóre inne ustawy*, gdyż jak twierdzili przedstawiciele rządu wtedy dalsza praca nad projektem posłów PO nie będzie miała uzasadnienia.

Po zaprzestaniu prac nad projektem poselskim posłowie PO próbowali proponowane w nim rozwiązania wprowadzić do *projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców* (druki nr 2051 i 2187). Zostały one skrytykowane przez ministra Mariusza Haładyja i odrzucone przez większość sejmową.

Należy jednak dodać, że pomysł umieszczenia zapisów dotyczących zmian w procesie tworzenia ustaw innych niż rządowe w *ustawie o swobodzie działalności gospodarczej* w opinii ekspertki Naczelnej Rady Adwokackiej został uznany za nietrafiony. Zmiany, które oceniono jako merytorycznie słuszne powinny być wprowadzone do Regulaminu Sejmu.

- Pomimo tego, że 8 lutego 2018 roku podjęto decyzję o skierowaniu *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o stowarzyszeniach* do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu, przez ponad 3 miesiące (do dnia zakończenia obserwacji 16.05.2018 roku) nie wyznaczono terminu. Na posiedzeniu 10 maja 2018 roku podjęto próbę rozszerzenia porządku dziennego o punkt dotyczący pierwszego czytania tego projektu, ale został przez posłów Klubu PiS odrzucony⁴³.

2.1.7. Ignorowanie opinii legislatorów i ekspertów zewnętrznych

W przypadku projektów poselskich, które nie przechodzą procedury konsultacji publicznych oraz kontrowersyjnych lub niedostatecznie skonsultowanych projektów rządowych, interesariusze starają się przedstawiać swoje racje na posiedzeniach komisji parlamentarnych. Niestety bardzo często ich głosy są ignorowane, zwłaszcza jeśli prezentują zdanie odmienne od zdania przedstawicieli rządu.

Zauważamy też, że zdanie legislatorów jest akceptowane jeśli dotyczy spraw techniki legislacyjnej. Uwagi merytoryczne często są pomijane.

- Uchwalenie *ustawy o zmianie ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*⁴⁴ przyniosło wiele szkód dla wizerunku Polski.

42 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=81659E704532C-130C1258210003F0467>.

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

44 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=806>.

W trakcie pracy nad nią rząd, ale także posłowie Klub PiS nie reagowali na opinie wskazujące błędy tego projektu. O przebiegu konsultacji na etapie rządowym piszemy w punkcie 2.1.4.3. Podczas prac w sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka pracownicy Biura Analiz Sejmowych zgłaszali wątpliwości natury merytorycznej, przede wszystkim co do niedostatecznej precyzji przepisów, które jako przepisy karne, powinny być możliwie ścisłe, jednak większość posłów uznała, że należy tę kwestię zostawić do „wyszlifowania” w praktyce orzeczniczej. Następnie w Senacie w trakcie wspólnego posiedzenia Komisji Praw Człowieka oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu przedstawiciel Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przedstawił uwagi Fundacji do projektu ustawy, w konkluzji wzywając do odstąpienia od dalszego procedowania ustawy jako wadliwej i stwarzającej zagrożenie dla wolności słowa. Obecny na posiedzeniu minister Patryk Jaki krytycznie odniósł się do uwag sformułowanych przez HFHR. Zarówno on jak i Podsekretarz Stanu Marcin Warchoń, kiedy obiekcje do rozwiązań zawartych w ustawie były często prezentowane, aktywnie angażowali się w dyskusję wokół projektu, broniąc zaproponowanych w ustawie rozwiązań.

- Prace komisyjne nad *prezydenckiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym* toczyły się w bardzo nerwowej atmosferze. W posiedzeniach Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 28, 29 i 30 listopada oraz 6 grudnia 2017 roku uczestniczyli przedstawiciele Krajowej Rady Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszenia Iustitia oraz „Krajowego Sztabu Ratownictwa Społecznej Sieci Ratunkowej”. W przeważającej mierze formułowali oni opinie krytyczne wobec projektu, zarzucając mu oczywistą sprzeczność z podstawowymi zasadami ustroju RP. Nie miało to jednak żadnego wpływu ani na treść projektu, ani na przebieg postępowania Komisji. Ich głosy były marginalizowane, a wręcz bywały przedmiotem ataków ze strony posłów PIS. Podczas czwartego posiedzenia (6.12.2017 roku) notorycznie odmawiano prawa głosu przedstawicielowi KRS.

Posiedzenia komisji odbywały się w godzinach nocnych, w atmosferze napięcia politycznego, czy wręcz wrogości między posłami PiS i opozycji. W takiej sytuacji eksperci sejmowi nie mieli możliwości merytorycznego włączenia się w spór prawny. Ich udział był marginalny i sprowadzał się do wprowadzania zmian technicznych.

Posłowie pracowali pod presją czasu. Przewodniczący Komisji, swoimi decyzjami zablokował możliwość przeprowadzenia merytorycznej dyskusji nad projektem. Uniemożliwiał posłom przedstawianie i uzasadnianie poprawek, przerywał wypowiedzi, odmawiał prawa głosu posłom i przedstawicielom organizacji społecznych i zawodowych. Skutkiem takiego prowadzenia prac komisji projekt nie został prawidłowo sprawdzony i przeanalizowany pod względem merytorycznym.

Podobnie przebiegały prace senackie, w wielkim pośpiechu i napięciu. Głosy ze strony ekspertów, organizacji społecznych i zawodowych, a także RPO oraz KRS nie były brane pod uwagę. Celem, który w sposób widoczny determinował prace senackie, było możliwie szybkie przyjęcie ustawy bez poprawek. Różnica polegała na tym, że podczas prac senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wysłuchano opinii przedstawiciela Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Projekt ten był procedowany razem z drugim przedstawionym przez Prezydenta RP – *projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*⁴⁵. Uwagi dotyczące sposobu pracy nad projektem o Sądzie Najwyższym odnoszą się i do tego projektu.

- Jak pisaliśmy w pkt. 2.1.1. *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw* nie był poddany konsultacjom publicznym, a partnerzy

45 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2002>.

społeczni mieli przedstawić swoje opinie dopiero w trakcie prac parlamentarnych. Na początku pracy nad tym projektem w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny na posiedzeniu 21.11.2017 roku, ze względu na to, że posłom nie były znane opinie partnerów społecznych, gdyż dostarczono je godzinę wcześniej dano ich przedstawicielom oraz reprezentantom związków samorządowych i członkom Rady Nadzorczej ZUS po 3 minuty na wypowiedź.

Ekspert Związku Miast Polskich stwierdził, że w projekcie nie wskazano źródeł pokrycia strat dla jednostek samorządu terytorialnego oraz że „rząd nie wystąpił o opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego” do czego jest zobligowany. Złożono wspólne stanowisko wszystkich organizacji pracodawców i związków zawodowych krytykujące zawartość projektu i sposób jego procedowania, między innymi rząd nie dostarczył posłom Stanowska Rady Dialogu Społecznego. Wreszcie zaapelowano o wycofanie projektu z prac w Sejmie i ponowne przekonsultowanie go. Na pytanie jednego z posłów: „ czy sposób procedowania przez stronę rządową tego projektu jest zgodny z prawem, z procedurami określonymi w *ustawie o związkach zawodowych, ustawie o organizacjach pracodawców, ustawie o Radzie Dialogu Społecznego?*” podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odpowiedział: „...po uruchomieniu konsultacji społecznych, ..., opinie poszczególnych partnerów społecznych zostały przesłane w formie pisemnej 26 października i mieliśmy okazję zapoznać się z uwagami”. Przeczą temu dokumenty zamieszczone na platformie RPL – wszystkie pisma z opiniami partnerów społecznych dotarły do ministerstwa pomiędzy 15 a 23 listopada 2017 roku.

Po dyskusji posłowie rządzącej większości przegłosowywali stosunkiem głosów 15:8:0 wszystkie wnioski i artykuły projektu zgodnie z przedłożeniem rządowym, jednocześnie odrzucając wszystkie wnioski opozycji. 20 dni później część wniosków opozycji przedstawionych jako poprawki senackie większość sejmowa przegłosowała.

- Prace komisyjne nad *rządowym projektem ustawy o ochronie danych osobowych* prowadzone były podczas obowiązywania ograniczenia możliwości wchodzenia na teren Parlamentu osób niebędących posłami. W dwu posiedzeniach połączonych Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka nie mogli wziąć udziału eksperci spoza Sejmu (np. przedstawiciele Fundacji Panoptykon i Konfederacji Lewiatan). Z informacji uzyskanych z sekretariatu komisji wynikało, że było to efektem wydania przez Marszałka Sejmu zarządzenia ograniczającego możliwość wstępu na teren Sejmu w czasie trwania protestu osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów. Tym samym posłowie zostali pozbawieni możliwości wysłuchania opinii osób prezentujących odmienne stanowisko.

W przyjętej ustawie posłowie „sztywno” określili termin jej wejścia w życie na 25 maja 2018 roku, a Senat pracował nad ustawą 15 i 16 maja. Legislatorka z biura senackiego zwróciła uwagę, że jest to nieprawidłowe, choćby dlatego, że w myśl konstytucji Prezydent na decyzję o podpisaniu ustawy ma 21 dni. Mimo tych zastrzeżeń ustawa została przyjęta bez poprawek.

2.1.8. Wysłuchania publiczne

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

W monitorowanym okresie czyli od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku **zorganizowano jedno wysłuchanie publiczne**. Dotyczyło ono *rządowego projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi* (druk nr 2232). Zorganizowano je 14 marca 2018 roku na wniosek posłanki PO Iwony Śledzińskiej-Katarasińskiej oraz posłów klubu PiS. Do udziału w wysłuchaniu publicznym zgłosiło się 61 osób głównie z organizacji zbiorowego zarządzania. W wysłuchaniu poza postami i pracownikami Kancelarii Sejmu wzięło udział 29 osób, z czego 26 zabrało głos w 5 min. wystąpieniach.

- O zorganizowaniu wysłuchania publicznego decyduje komisja sejmowa, do której projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia. Wobec braku otwartej dyskusji podczas pracy nad przedstawionymi przez Prezydenta RP projektami ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądzie Najwyższym 1 grudnia 2017 roku Parlamentarny Zespół ds. Reformy Wymiaru Sprawiedliwości zorganizował własne wysłuchanie publiczne. Uczestniczyło w nim wielu przedstawicieli organizacji prawniczych i obywatelskich.

- Posłowie wszystkich klubów opozycyjnych złożyli wnioski o przeprowadzenie wysłuchania publicznego dwu projektów poselskich, które były rozpatrywane wspólnie przez Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Chodziło o *poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (druk nr 2001 autorstwa posłów klubu PiS) oraz *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2023 autorstwa posłów klubu Kukiz 15).

Większość członków komisji zgodziła się z argumentami posła Marcina Horały, że „odbyła się bardzo obfita debata parlamentarna... Kluby parlamentarne organizowały konsultacje...” i odrzuciła wszystkie wnioski⁴⁶.

W tej sytuacji środowiska uniwersyteckie, organizacji pozarządowych oraz związki samorządowe zorganizowały 9 grudnia 2017 roku wysłuchanie obywatelskie dotyczące *poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*. W bardzo ożywionej dyskusji wziął udział przedstawiciel wnioskodawców poseł Marcin Horała. W trakcie późniejszych prac parlamentarnych niektóre zapisy projektu, krytykowane w trakcie wysłuchania zostały zmienione. Zdecydowano między innymi o pozostawieniu okręgów jednomandatowych w gminach do 20 tys. mieszkańców, wykreślono możliwość kandydowania w wyborach do władz dowolnej gminy lub powiatu dla mieszkańców całego obszaru województwa, utrzymano prawo do głosowania korespondencyjnego.

- Na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny 21.11.17. posłanka Klubu PO złożyła wniosek o zorganizowanie wysłuchania publicznego *projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*, który większość, bez dyskusji, stosunkiem głosów 8:14:0 odrzuciła.
- Podobnie postąpiła Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży z dwoma wnioskami o zorganizowanie wysłuchania dotyczącego *projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*⁴⁷.

46 Zapis przebiegu posiedzenia Komisji dostępny na <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/FA8EC67C63A829AFC12581EF00504C1C/%24File/0259508.pdf>.

47 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2446>.

- Ponadto podczas posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 13 grudnia 2017 roku⁴⁸, na którym rozpatrywano sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej o *rządowym projekcie ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych* (druk nr 1827) – bardzo aktywny gość posiedzenia przewodniczący Stowarzyszenia Wolne Społeczeństwo wniósł „formalną prośbę do posłów o złożenie wniosku o wysłuchanie publiczne rozpatrywanego ... projektu”. Jednak po wyjaśnieniu legislatorce, że jest już na to za późno, gdyż „uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania” – żaden z posłów wniosku nie złożył.

Od początku obecnej kadencji Sejmu odbyły się trzy wysłuchania, choć wielokrotnie składano wnioski o zorganizowanie go. Konstatacja posłanki Marii Małgorzaty Janyski „w tej kadencji Sejmu instytucja wysłuchania publicznego jest praktycznie martwa”⁴⁹ jest całkowicie uzasadniona.

2.2. Nieprawidłowości w przygotowywaniu Oceny Skutków Regulacji

W V Komunikacie obejmującym okres od 7 maja do 30 września 2015 roku oceniliśmy, że OSRy są dokumentami przygotowywanymi z większą pieczołowitością i zaangażowaniem niż Raporty z konsultacji, co być może było skutkiem kilkuletniej pracy legislatorów Rządowego Centrum Legislacji i Kancelarii Premiera Rady Ministrów nad podniesieniem ich poziomu merytorycznego. Po zmianie rządu zauważalny jest regres w jakości prowadzenia Oceny Skutków Regulacji, szczególnie jeśli chodzi o szacowanie skutków finansowych. Odnosimy wrażenie, że obecnie KPRM przykłada znacznie mniejszą wagę do dobrego przygotowanie oceny skutków proponowanych przez ministerstwa regulacji.

- Autorzy OSR dołączonego do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu* nie przedstawili żadnych wyliczeń finansowych, argumentując, że wpływ nowej regulacji w sferze finansowej z uwagi na przewidywaną niewielką skalę obciążenia organów ścigania takimi sprawami, będzie niezauważalny. Stwierdzenie to ujawnia niekonsekwencję wnioskodawców – z jednej strony autorzy projektu mówią w części OSR opisującej problem do rozwiązania, o dużej skali zjawiska niesłusznego przypisywania narodowi polskiemu współodpowiedzialności za zbrodnie nazistowskie, choć bez żadnych konkretnych liczb, z drugiej strony przewidują znikomy zakres obciążenia organów ścigania tymi sprawami. Natomiast wśród podmiotów, na które będzie oddziaływać ustawa, wymieniono jedynie jej „wykonawców”, a więc sędziów i prokuratorów IPN. Nie wspomniano w ogóle o podstawowej grupie, na którą ma oddziaływać, a więc potencjalnych sprawców przestępstwa z art. 55 i 55a ustawy o IPN.
- W *rządowym projekcie ustawy o jawności życia publicznego* próbuje się uregulować bardzo obszerną materię, dotyka się wielu różnych, czasem luźno powiązanych ze sobą wątków życia publicznego. Być może dlatego w OSR dla przedstawienia problemu jaki chce się uregulować posłużono się bardzo ogólnymi sformułowaniami, ograniczając się tylko do przedstawienia wybranych propozycji przepisów, przedstawiając ich krótkie omówienie, bez wskazania na jaki problem

⁴⁸ Sprawozdanie dostępne na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=3F880D0CD2FB-D6A2C12581FB005015E4>.

⁴⁹ Wypowiedź w trakcie obrad Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji w dniu 25 stycznia 2018 roku. Dostępna na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=F5FBDDA04A32DF32C125822F004F95A8>.

mają być odpowiedzią. Problemy związane z regulacją lobbingu opisano w następujący sposób „Obecnie rozwiązania prawne przewidziane w procesie stanowienia prawa oraz w zakresie prowadzenia działalności lobbingowej są niejasne i powodują trudności interpretacyjne. Brak jest jakichkolwiek transparentnych zasad i trybu prowadzenia działalności lobbingowej”.

Stwierdzono, że wprowadzenie ustawy nie będzie miało istotnego wpływu na budżet centralny i budżety samorządów. Również kontrola niemal dwukrotnie zwiększonej ilości oświadczeń majątkowych ma się odbywać bezkosztowo. W tych wyliczeniach nie wzięto w ogóle pod uwagę kosztów, które powstaną w związku z nowymi obowiązkami tworzenia i publikowania informacji np. rejestrów umów.

- W OSR rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie przytoczono żadnych danych. Wydaje się, że powinna się tam znaleźć przynajmniej informacja o skali i przedmiocie dotacji przyznawanych przez Premiera w specjalnym trybie, którego dotyczy zmiana, tym bardziej, że taka informacja nie jest dostępna publicznie.

Błędnie zidentyfikowano podmioty, na które wprowadzana zmiana będzie oddziaływać wskazując jedynie organizacje pozarządowe. W rzeczywistości dotyczyć ona będzie głównie kościołów i związków wyznaniowych. A w przypadku organizacji pozarządowych pogorszy dotychczasowe warunki wydatkowania dotacji.

Ponadto nie dokonano analizy wpływu nowelizacji na przedsiębiorstwa, rodziny i obywateli. Realna ocena tego wpływu mogła być rzeczywiście trudna, gdyż wcześniej nie określono celu i spodziewanych efektów proponowanej zmiany.

- W projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw zaplanowano zniesienie górnego limitu składek wnoszonych na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Rozwiązanie to miało zapewnić zwiększenie wpływów do ZUS. W OSR cel ten przedstawiono dość pokrętnie jako próbę podniesienia przyszłych emerytur osób najlepiej zarabiających. A w miejscu gdzie powinno się przedstawić wpływ regulacji na rynek pracy wpisano wyłącznie: „zmiana może mieć wpływ na rynek pracy”.

Dla kontrastu chcemy zwrócić uwagę na dobrze przygotowaną Ocenę Skutków Regulacji rządowy projekt ustawy o ochronie danych osobowych. Mimo, że projekt odnosi się do realizacji niektórych przepisów określonych w rozporządzeniu Unii Europejskiej, autorzy nie ograniczyli się, jak w wielu podobnych przypadkach, do wskazania na potrzebę implementacji przepisów unijnych. Przedstawili rozbudowany dokument wskazujący przykłady innych krajów, które wdrażają przepisy rozporządzenia, określili dokładnie zakres podmiotów, na które oddziaływać będzie projekt i na czym to będzie konkretnie polegało, w przypadku każdej z grup.

Projektodawcy zdiagnozowali problem przewlekłości postępowań przed Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych jako jedno z ważniejszych problemów do rozwiązania w ramach reformy. Diagnoza ta oparta jest na analizie wyroków wydanych przez Naczelny Sąd Administracyjny, wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego do ministerstwa oraz raportu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie mechanizmów dochodzenia ochrony w zakresie danych osobowych w Polsce.

Autorzy OSR przedstawili również bardzo dokładne obliczenia dotyczące skutków finansowych regulacji odwołując się przy tym do wielu źródeł np. dotyczących płac w różnych sektorach.

2.3. Błędy w stosowaniu przepisów Regulaminu pracy RM

Zgodnie z treścią art. 52 Regulaminu pracy RM udostępnieniu na platformie RPL podlegają wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem aktu prawnego. Udostępnienie to następuje z chwilą skierowania projektu do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, w momencie wykonania pierwszej z tych czynności.

Z dużym zdziwieniem zauważyliśmy, że *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług nie został w ogóle upubliczniony* na platformie RPL. W obiegu publicznym zaistniał dopiero po rozpoczęciu nad nim prac sejmowych⁵⁰.

Dokumentację 3 projektów ustaw ministerstwa upubliczniły po wysłaniu ich do Sejmu, czyli po całkowitym zakończeniu etapu prac rządowych. I tak:

- *projekt ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* – na platformie RPL upubliczniono 69 dni po przesłaniu do Sejmu,
- *projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw* – 22 dni,
- a *projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt* – 4 dni.
- Natomiast *projekt ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym* na platformie RPL umieszczono w dniu przesłania go do Sejmu.

Część dokumentów umieszczana jest na platformie RPL z dużą zwłoką.

- Jak pisaliśmy w pkt. 2.1.1 i 2.1.7. na skutek decyzji Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uwagi do *projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw* partnerzy społeczni i inni zainteresowani mogli przesyłać dopiero w trakcie prac parlamentarnych. Zostały one wysłane do przedstawicieli rządu w okresie od 10 do 30 listopada 2017 roku. Upublicznienie ich na platformie RPL nastąpiło dwa miesiące później – 24 stycznia 2018 roku, czyli 40 dni po uchwaleniu ustawy i 19 dni po skierowaniu jej przez Prezydenta do TK.
- Koordynator Służb Specjalnych przez 9 miesięcy, nie chciał ujawnić szczegółów prowadzonych prac wstępnych nad *rządowym projektem ustawy o jawności życia publicznego*. Informację o tym, że prace takie trwają podał jako pierwszy portal Wpolityce.pl⁵¹ 20 stycznia 2017 roku Fundacja ePaństwo od tego momentu składała wnioski o udostępnienie szczegółowych informacji na temat projektu, w odpowiedzi dostając tylko potwierdzenie prowadzenia prac, ale bez podania jakichkolwiek szczegółów. 10 lipca 2017 r. odpowiedziano, że: „prace nad projektem ustawy o jawności życia publicznego nie zostały jeszcze zakończone. Nie ma również wyznaczonej daty ich ukończenia”. Projekt został oficjalnie przedstawiony na konferencji prasowej 23 października 2017 roku⁵². Na slajdach pokazano najważniejsze kierunki proponowanych rozstrzygnięć. Następnego dnia projekt upubliczniono na platformie RPL.

⁵⁰ Dostępny na <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2056>.

⁵¹ Zobacz: <https://wpolityce.pl/polityka/324169-mariusz-kaminski-zapowiada-projekt-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego-będzie-dotyczyc-oswiadczen-majatkowych>.

⁵² Zobacz <https://epf.org.pl/pl/2017/10/23/ustawa-o-jawnosci-zycia-publicznego-dobrze-zbyt-duzo-wiemy/>.

Początkowo dokumentację dotyczącą prac nad tym projektem starano się szybko publikować na platformie RPL, ale wraz z rozwojem sytuacji, napływem dużej ilości uwag i opinii do kolejnych wersji ustawy opóźnienia zaczęły narastać. Niektóre dokumenty umieszczone były do kwietnia mimo, że od przekazania projektu do Stałego Komitetu RM minęły 4 miesiące.

3. Dobre praktyki

Poprzedni, X Komunikat zakończyliśmy prezentacją kilku przykładów dobrych, czasem innowacyjnych praktyk. Najwięcej miejsca poświęciliśmy dwóm rządowym projektom ustaw: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* oraz *Prawo przedsiębiorców*.

- Przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju *projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców*⁵³ został podany zarówno szerokim prekonsultacjom, jak i dobrze przeprowadzonym konsultacjom społecznym i publicznym, a w konferencji uzgodnieniowej wzięło udział ponad 100 interesariuszy. W samym projekcie zaproponowano zapisy (w Rozdziale 6) dotyczące zasad przygotowywania projektów aktów prawnych z zakresu prawa gospodarczego. Nakłada się na podmioty mające inicjatywę ustawodawczą obowiązek dokonania – przed rozpoczęciem prac nad przygotowaniem nowego prawa – analizy możliwości osiągnięcia oczekiwanego celu za pomocą innych środków niż interwencja legislacyjna, a także zrobienia oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Zaplanowano także, że na ministrach kierujących działami administracji rządowej spoczywać będzie obowiązek ciągłego dokonywania analizy ex-post. Podjęto próbę ustawowego wprowadzenia obowiązku stosowania narzędzi opartych na dowodach. Z satysfakcją należy odnotować, że w uchwalonej 6 marca 2018 r. *ustawie – Prawo przedsiębiorców*⁵⁴ rozwiązania zawarte w Rozdziale 6 projektu zostały zachowane w całości. Należy mieć nadzieję, że przepisy te, które weszły w życie pod koniec kwietnia 2018 roku będą prawidłowo stosowane.
- Znacznie trudniej przebiega proces legislacyjny *projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*⁵⁵. Sposób w jaki go zapoczątkowano wzbudzał duże nadzieje na bezkonfliktowe przeprowadzenie potrzebnych zmian. W marcu 2016 roku Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego ogłosił konkursu adresowany do akademików na przygotowanie założeń do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym. Spośród 14 nadesłanych zgłoszeń Komisja Konkursowa wybrała 3 zespoły⁵⁶, którym przyznano granty badawcze. Po 8 miesiącach prac zespoły złożyły opracowania przedstawiające diagnozę obecnej sytuacji, najlepsze praktyki zagraniczne, założenia wraz z rekomendacjami oraz wyniki przeprowadzonych konsultacji publicznych opracowanych założeń. Zawarte w założeniach koncepcje były następnie dyskutowane na 9 konferencjach z cyklu „Kongres Nauki Polskiej” odbywających się w głównych ośrodkach akademickich kraju. Równoległe trwały prace w Ministerstwie nad tekstem projektu ustawy określanej mianem „Konstytucja dla nauki”. Propozycje reformy nauki w Polsce były również przedmiotem analizy pracującej na zaproszenie ministerstwa grupy ekspertów Komisji Europejskiej dla oceny propozycji reform mających na celu unowocześnienie polskich ram prawnych dla instytucji szkolnictwa wyższego i przedstawienia rekomendacji dotyczących zmian systemowych. Grupa robocza, 13 września 2017 roku przekazała Ministrowi raport *“Peer Review of Poland’s Higher Education and Science System”*.

53 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12295217/katalog/12416266#12416266>.

54 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2051>.

55 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303102/katalog/12458855#12458855>.

56 Zespoły te występowały pod auspicjami: Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu SWPS w Warszawie oraz Instytutu Allerhanda w Krakowie.

Projekt ustawy został przedstawiony przez ministra Jarosława Gowina 20 września 2017 r. na plenarnym posiedzeniu Kongresu Nauki Polskiej w Krakowie. Od tego momentu przez miesiąc trwały konsultacje, w czasie których nadesłano 143 stanowiska.

W tabeli dołączonej do raportu z konsultacji na ponad 800 stronach przytoczono wszystkie uwagi. Niestety brak jest szerszego odniesienia się do nich. W rubryce „Stanowisko MNiSW” wpisywano tylko: uwaga uwzględniona, częściowo uwzględniona lub nieuwzględniona. Nie podano powodów podjęcia takiej decyzji.

5 kwietnia 2018 roku *projekt ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*⁵⁷ wpłynął do Sejmu, a 9 maja rozpoczęły się prace w Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. W jej trakcie część przedstawicieli środowiska akademickiego twierdziło, że o ile założenia projektu były szeroko konsultowane, to już na skonsultowanie projektu ustawy było za mało czasu zwłaszcza, że projekt był wielokrotnie zmieniany. Zastrzeżenia do projektu zgłaszali między innymi przedstawiciele wyższych szkół zawodowych, Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej oraz Krajowej Sekcji Nauki NSZZ Solidarność twierdząc, że ich postulaty nie były brane pod uwagę. W obronie projektu występowali przedstawiciele Konferencji Rektorów a także Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej.

W trakcie prac Komisji po pierwszym czytaniu wpłynęło ponad 100 poprawek, a po drugim czytaniu 89.

Na początku czerwca br. w kilku ośrodkach akademickich studenci wspierani przez część kadry naukowej przeprowadzili strajki okupacyjne i demonstracje. Twierdzili przede wszystkim, że ustawa ograniczy autonomię uczelni oraz że studenci i pracownicy naukowcy nie mają zagwarantowanego wpływu na kształt uczelni.

W tym czasie Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zgodziło się na wprowadzenie 50 poprawek do własnej ustawy twierdząc, że są one odpowiedzią na postulaty zgłoszone przez posłów Klubu PiS, ale faktycznie niektóre z nich uwzględniały zastrzeżenia zgłaszane przez studentów i środowiska akademickie, między innymi zmieniono zadania i sposób powoływania rad uczelni. Na posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży 14 czerwca br. posłowie Klubu PiS wnosili poprawki zaakceptowane przez ministerstwo. Większość z nich została przyjęta. W porządku obrad 66. posiedzenia Sejmu III czytanie projektu ustawy zaplanowano na 3 lipca br.

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 jest poprawa jakości prawa, transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenie udziału obywateli w tym procesie⁵⁸.

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

58 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)



ISBN 978-83-65882-37-0