

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

Warszawa, 15 października 2015 r.

## KOMUNIKAT

### OBYWATELSKIEGO FORUM LEGISLACJI

#### w sprawie

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

#### I. Zapytanie skierowane do Komitetów Wyborczych

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

Przedmiotem zapytania, z którym zwróciliśmy się do Komitetów Wyborczych w 2015 r., była prośba o przedstawienie preferowanej przez Komitet procedury legislacyjnej dotyczącej rządowych projektów ustaw oraz roli organizacji obywatelskich w tym procesie.

W dniu 11 września 2015 r. wystosowaliśmy odpowiednie zapytanie od następujących Komitetów Wyborczych:

- Komitet Wyborczy KORWiN,
- Komitet Wyborczy Wyborców "Kukiz'15",
- Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru,
- Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość,
- Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP,
- Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe,
- Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica SLD + TR + PPS + UP + Zieloni,
- Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica.

W dniu 2 października 2015 r. wystosowaliśmy analogiczne zapytanie również do:

- Komitetu Wyborczego Partii „Razem”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Wysyłając pytania 11 września nie było jeszcze pewne, które komitety rejestrują swoje listy ogólnopolskie (termin rejestracji upływał 15.09.). W wyborze adresatów kierowaliśmy się wynikami sondaży. Stąd też do pierwszej puli nie włączyliśmy KW Partii Razem. Brak ten nadrobiliśmy 2 października.

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

W zapytaniu przedstawionym Komitetom Wyborczym, poza zasadniczą kwestią związaną z zadaniem pytaniem, OFL zdecydowało się ponadto zaprezentować stanowisko organizacji obywatelskich wobec procesu stanowienia prawa, w tym podstawowe standardy konsultacji publicznych, a także zrecenzować najistotniejsze zmiany dotyczące procesu stanowienia prawa wprowadzone w okresie mijającej kadencji parlamentu.

Zapytania zostały wysłane na adres Komitetów Wyborczych w formie listu tradycyjnego, a także – jeśli Komitet wskazał osobny adres internetowy do doręczeń – w formie elektronicznej.

## II. Stanowiska uzyskane od Komitetów Wyborczych

Do dnia 15 października 2015 r. OFL uzyskało stanowiska następujących Komitetów Wyborczych (kolejność wedle daty wpływu):

- Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica SLD + TR + PPS + UP + Zieloni (odpowiedź w formie elektronicznej z dn. 24 września 2015r.),
- Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość (odpowiedź listem tradycyjnym z dn. 24 września 2015 r.),
- Komitet Wyborczy Nowoczesna Ryszarda Petru (odpowiedź w formie elektronicznej z dn. 28 września 2015 r.),
- Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe (odpowiedź w formie elektronicznej z dn. 28 września 2015 r.),
- Komitetu Wyborczego Partii „Razem” (odpowiedź w formie elektronicznej z dn. 9 października 2015 r.).
- Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP (odpowiedź w formie elektronicznej z dn. 14 października 2015 r.).

## III. Analiza stanowisk Komitetów Wyborczych

Poprzedzając analizę nadesłanych stanowisk należy zauważyć, że nie wszystkie Komitety Wyborcze, do których skierowano zapytanie, zdecydowały się na nie odpowiedzieć. Brak stanowiska Komitetu Wyborczego – w ocenie OFL – także ma znaczenie dla wyników przeprowadzonego badania. Wyraźnie wskazuje ona bowiem na małą wagę, jaką dany Komitet przywiązuje do sformułowanych w zapytaniu problemów pojawiających się w procesie stanowienia prawa, a także jego społecznej kontroli.

Do OFL nie wpłynęły, mimo wielokrotnie ponawianych monitów ze strony OFL, odpowiedzi od następujących Komitetów Wyborczych:

- Komitet Wyborczy KORWiN,
- Komitet Wyborczy Wyborców "Kukiz'15",

Adres: Obywatelskie Forum Legislacji Fundacja im. Stefana Batorego  
00-215 Warszawa, ul. Sapiieżyńska 10 a, tel. 22 536 02 58 [gkopinska@batory.org.pl](mailto:gkopinska@batory.org.pl)  
[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1)

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

- Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica.

W związku z powyższym przyjmujemy, że **komitety te nie mają swojego zdania na temat preferowanego kształtu procesu stanowienia prawa oraz pozycji organizacji obywatelskich w tym procesie, bądź uznają swój udział w publicznej dyskusji na ten temat za zbędny.**

Po analizie treści przedstawionych stanowisk należy zauważyć, że:

- większość Komitetów Wyborczych deklaruje, że co do zasady popiera tezy sformułowane w zapytaniu OFL lub formułuje tezy podobne (KW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni, KW Partii „Razem”, KW Nowoczesna Ryszarda Petru, KW Polskie Stronnictwo Ludowe);
- niektóre Komitety uznały za konieczne rozpoczęcie prac nad ustawą o procesie stanowienia prawa, w której zostałyby uregulowane kwestie dotyczące konsultacji publicznych (KW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni, KW Polskiego Stronnictwa Ludowego), bądź prace takie uznają za warte rozważenia (KW Nowoczesna Ryszarda Petru). Jeden z Komitetów opowiada się za wprowadzeniem zmian konstytucyjnych (KW Prawo i Sprawiedliwość);
- interesującą i wnikliwą analizę (choć odnoszącą się głównie do sejmowego etapu tworzenia prawa, podczas gdy zapytanie OFL dotyczyło przede wszystkim etapu rządowego), przedstawił KW Prawa i Sprawiedliwości. Warto się do niej odnieść szerzej, gdyż sformułowano w niej szereg zasadniczo słusznych tez dotyczących marginalizowania roli opozycji parlamentarnej i inicjatyw obywatelskich w parlamentarnej fazie prac ustawodawczych. Komitet deklaruje m.in. konieczność stworzenia przepisów pozwalających na *„bardziej wnikliwe i dłuższe procedowanie projektów obywatelskich, a które jednocześnie nie doprowadziłoby do paraliżu w sprawach istotnych z punktu widzenia państwa.”* (s.2), czy procedowanie projektów ustaw podatkowych i ustaw dotyczących samorządu terytorialnego *„w szczególnym trybie, wzorowanym na trybie postępowania z projektami kodeksów,”* (s.5), co ma służyć poprawie jakości tych ustaw. Na uwagę zasługuje także teza dotycząca zasad organizacji wysłuchania publicznego, zgodnie z którą powinno ono zostać zorganizowane na wniosek 1/3 składu komisji sejmowej (s.5). Z drugiej jednak strony Komitet formułuje tezy dyskusyjne – deklaruje np. potrzebę dodania do art. 125 Konstytucji RP przepisu ust. 6, *„zgodnie z którym nie można przeprowadzić referendum ogólnokrajowego w sprawie zmian w Konstytucji, budżetu państwa, udziału w operacjach militarnych i obronności państwa oraz amnestii”*. (s.3);
- wnikliwe stanowisko przedstawił także KW Nowoczesna Ryszarda Petru. Zasługuje ono również na szersze omówienie. Komitet podkreśla, że *„postulat prostego i transparentnego prawa jest jednym z kluczowych postulatów reprezentowanego przez nas Komitetu Wyborczego.”*. Do wartych rozważenia zasad, których wprowadzenie postuluje Komitet, należą:
  - ✓ ustawowa regulacja organizowania oraz przebiegu konsultacji publicznych,
  - ✓ sprecyzowanie chwili rozpoczęcia konsultacji publicznych,
  - ✓ sprecyzowanie tworzenia OSR (OSR na wczesnym etapie prac legislacyjnych oraz OSR ex post),

Adres: Obywatelskie Forum Legislacji Fundacja im. Stefana Batorego

00-215 Warszawa, ul. Sapieżyńska 10 a, tel. 22 536 02 58 [gkopinska@batory.org.pl](mailto:gkopinska@batory.org.pl)

[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1)

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

- ✓ wykorzystanie nowoczesnych technologii w procesie organizowania i przebiegu konsultacji publicznych (e-konsultacje),
  - ✓ wprowadzenie obowiązku ustosunkowywania się ustawodawcy do uwag i wniosków zgłoszonych w toku konsultacji publicznych,
  - ✓ doprecyzowanie i skoordynowanie przebiegu procesu legislacyjnego na poziomie ministerialnym (uwzględnienie standardów wynikających z ustawy o działach administracji rządowej),
  - ✓ poprawa dostępu obywateli do informacji publicznej.
- Na ważne problemy dotyczące procesu stanowienia prawa zwraca też uwagę KW Partii „Razem”. Komitet ten zauważa, że *„konsultacje publiczne nie powinny być traktowane jako element legitymizujący działania władzy. Muszą być przeprowadzane w taki sposób, aby strona społeczna była traktowana jako równorzędny partner w dyskusji, zdolny do współtworzenia procesów legislacyjnych. Konsultacje powinny być dostępne dla wszystkich obywateli i obywaterek, mieć otwarty i jawny charakter, a odpowiedzialny za nie organ powinien mieć obowiązek odpowiedzi na zgłoszone uwagi. Udostępnianie dokumentów w BIP powinno być obowiązkowe, (...). organy czuwające nad partycypacją powinny korzystać z różnych form i metod, aby obywatele i obywatelki mogli w pełni mieć dostęp do etapów tworzonego obecnie prawa.”*

## IV. Wnioski

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

- **Nie wszystkie Komitety Wyborcze przywiązują należyłą wagę do dialogu z obywatelami.** Jest to zjawisko niepokojące, tym bardziej, że badanie przeprowadzono u progu wyborów parlamentarnych, kiedy organizacjom politycznym powinno w sposób szczególny zależeć na dialogu społecznym. Tymczasem spośród 9 Komitetów Wyborczych, do których zwrócono się z zapytaniem, aż w 3 przypadkach – pomimo monitów ze strony OFL – Komitety w ogóle nie udzieliły odpowiedzi.
- **Komitety Wyborcze nie posiadają odpowiedniego zaplecza eksperckiego lub stoją na stanowisku – błędnym – że problematyka związana z systemowymi problemami stanowienia prawa w okresie wyborczym nie wymaga eksperckiej analizy.** W przypadku 3 spośród 5 stanowisk Komitety Wyborcze ograniczyły się bowiem jedynie do krótkiego i bardzo ogólnego opisu (1-2 strony), z którego co do zasady wynika, że w procesie legislacyjnym występują nieprawidłowości, które nie powinny mieć w nim miejsca. Głębokość analizy dokonanej przez Komitety Wyborcze jest w tym zakresie niewystarczająca.
- **Jedynie dwa Komitety Wyborcze (KW Prawo i Sprawiedliwość, KW Nowoczesna Ryszarda Petru) przedstawiły stanowiska, których autorzy dokonali głębszej analizy procesu**

Adres: Obywatelskie Forum Legislacji Fundacja im. Stefana Batorego

00-215 Warszawa, ul. Sapieżyńska 10 a, tel. 22 536 02 58 [gkopinska@batory.org.pl](mailto:gkopinska@batory.org.pl)

[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1)

# Obywatelskie Forum Legislacji

---

stanowienia prawa, zdiagnozowali jego podstawowe mankamenty i określili kierunki preferowanych zmian normatywnych.

Opracowanie:

dr Tomasz Zalasiński

Na stronie

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

- 1) List OFL wysłany do komitetów wyborczych,
- 2) Stanowisko Koalicyjnego Komitetu Wyborczy Zjednoczona Lewica SLD + TR + PPS + UP + Zieloni,
- 3) Stanowisko Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość,
- 4) Stanowisko Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru,
- 5) Stanowisko Komitetu Wyborczego Polskie Stronnictwo Ludowe,
- 6) Stanowisko Komitetu Wyborczego Partii „Razem”.

---

**Obywatelskie Forum Legislacji** działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2008 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawnych, środowiska akademickiego oraz lobbyści. Celem Forum są działania na rzecz poprawy jakości prawa, transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenia partycypacji obywateli w tym procesie. Więcej o Forum można przeczytać na stronie:

[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1)

Adres: Obywatelskie Forum Legislacji Fundacja im. Stefana Batorego

00-215 Warszawa, ul. Sapieżyńska 10 a, tel. 22 536 02 58 [gkopinska@batory.org.pl](mailto:gkopinska@batory.org.pl)

[http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/przeciw\\_korupcji/przejrzystosc\\_w\\_procesie\\_stanowienia\\_prawa\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1)