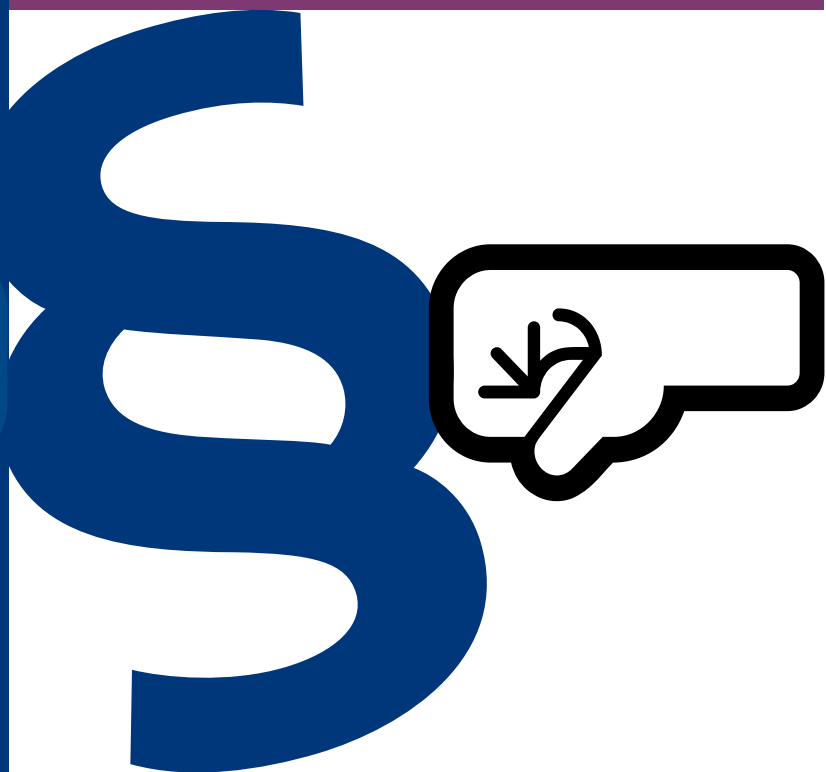




FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei



# Polski Bezład Legislacyjny

Raport Obywatelskiego Forum Legislacji  
z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu

[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)



# **Polski Bezład Legislacyjny**

## **Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021)**

XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji

Piotr Frączak, Krzysztof Izdebski, Grażyna Kopińska,  
Witold Michałek, Agnieszka Vetulani-Cęgiel



IM. STEFANA **FUNDACJA  
BATOREGO** forumIdei



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

**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

**Redakcja:** Agnieszka Łodzińska

**Korekta:** Joanna Liczner

**Projekt graficzny:** hopa studio

**Okładka:** Teresa Oleszczuk

**Skład:** TYRSA Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



ISBN 978-83-66544-41-3

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2022

# Spis treści

---

Główne wnioski _____	7
Wprowadzenie _____	9
Grażyna Kopińska, Informacje statystyczne dotyczące procesu legislacyjnego w parlamencie _____	13
Krzysztof Izdebski, Wpływ pandemii COVID-19 na proces legislacyjny _____	21
Grażyna Kopińska, Wykluczanie interesariuszy z procesu legislacyjnego _____	25
Witold Michałek, Opis prac legislacyjnych prowadzonych w ramach społeczno-gospodarczego programu pod nazwą Polski Ład _____	49
Krzysztof Izdebski, (Nie)przejrzysty proces legislacyjny _____	57
Piotr Frączak, Organizacje pozarządowe w procesie stanowienia prawa w Polsce _____	61
Agnieszka Vetulani-Cęgiel, Udział w procesie stanowienia prawa a lobbying – na przykładzie legislacji w obrębie prawa autorskiego _____	71
Krzysztof Izdebski, Proponowane zmiany w <i>Regulaminie Sejmu</i> _____	79
Główne rekomendacje _____	85



# Główne wnioski

---

- **Jakość stanowienia prawa nie poprawiła się** w pierwszych dwóch latach IX kadencji Sejmu, **a w niektórych obszarach obserwujemy jej obniżenie.**
- **Nasila się zjawisko bajpasowania**, czyli przedstawiania projektów opracowanych w ministerstwach jako projekty poselskie. **Ponad połowa projektów złożonych przez posłów Zjednoczonej Prawicy faktycznie została stworzona przez rząd.** Oznacza to m.in., że pominięty został etap konsultacji publicznych.
- **Średni całkowity czas pracy nad projektami ustaw** od upublicznienia projektu do dnia podpisania ustawy przez prezydenta w pierwszym roku działalności drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy wyniósł 134, a w drugim roku 227 dni.
- **Średni czas pracy Sejmu IX kadencji** – od wpłynięcia projektu ustawy do parlamentu do uchwalenia jej ostatecznej wersji – w pierwszym roku **trwał 44,5 dnia, a w drugim 60 dni.**
- W ostatnich dwóch latach **najkrócej – bo po dwie doby** – posłowie pracowali nad siedmioma tzw. projektami okołocovidowymi.
- **Przyjęcie ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku**, wprowadzającej tzw. **wybory kopertowe, zajęło posłom 113 minut.**
- W związku z tym, że od 2019 roku większość senatorów wywodzi się z opozycji, **zmniejszyło się tempo prac Senatu.** W pierwszym roku pracy Senatu X kadencji **średni czas procedowania ustaw** wyniósł 15,3, a w drugim 21,7 dni.

- W pierwszym roku X kadencji **Senat do 66 ustaw uchwalonych przez posłów wniósł poprawki lub zaproponował odrzucenie w całości, co stanowi 66% wszystkich przyjętych ustaw, a w drugim roku takie postępowanie dotyczyło 113 ustaw (61,4% uchwalonych)**. Dla porównania, Senat poprzedniej kadencji w pierwszym i drugim roku pracy wniósł poprawki do 25% wszystkich przyjętych ustaw, w trzecim roku do 33%, a w czwartym tylko do 19% uchwalonych ustaw.
- **Aż 36 rządowych projektów ustaw nie zostało przed przekazaniem do Sejmu upublicznione** na platformie Rządowego Procesu Legislacji.
- **Rządzący i większość sejmowa zignorowali uwagi legislatorów** wskazujących na liczne błędy w projektach przepisów reformujących system podatkowy **w ramach tzw. Polskiego Ładu. Posłowie mieli tylko 30 sekund** na wypowiedzi podczas pierwszego czytania, a wniosek o **wysłuchanie publiczne został odrzucony**.
- **Brak kompleksowego systemu konsultacji przepisów z organizacjami pozarządowymi** faktycznie wyklucza je z procesu legislacyjnego. **Obniża się też rangę Rady Działalności Pożytku Publicznego** jako ciała opiniującego działania rządu w obszarze organizacji pozarządowych.
- Przepisy dotyczące **przejrzystości lobbingu w Polsce** są w dalszym ciągu niewystarczające i **nie odpowiadają standardom przyjętym na poziomie instytucji unijnych**. Te same podmioty, które rejestrują się jako lobbyści w instytucjach UE, nie robią tego w przypadku udziału w rządowym procesie legislacyjnym.



# Wprowadzenie

---

Sejm potrzebował zaledwie 113 minut na uchwalenie ustawy sankcjonującej tzw. wybory kopertowe. To nawet krócej niż trwały sejmowe prace nad pierwszą ustawą z marca 2020 roku wprowadzającą szczególne rozwiązania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Mimo że rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących specjalnego przeznaczenia gruntów leśnych nie był wcześniej publikowany ani konsultowany, to podczas posiedzeń komisji sejmowych czas wypowiedzi skrócono do półtorej minuty.

W trakcie prac nad projektem ustawy wprowadzającej nowe rozwiązania podatkowe w ramach tzw. Polskiego Ładu legislatorzy sejmowi alarmowali, że „na skutek ekspresowego tempa procedowania nad projektem opiniowanej ustawy Sejm znacznie zwiększył ryzyko przyjęcia regulacji merytorycznie niezamierzonych czy wadliwych prawnie”, a „problemem będzie to, że jeżeli przepisy wejdą w życie na miesiąc przed rozpoczęciem nowego roku, to firmy nie będą miały czasu na to, żeby zaktualizować swoje programy księgowo, wyliczeniowe, kadrowe, rozliczeniowe do tego, żeby już od nowego roku na nowych zasadach rozliczać wynagrodzenia”.

W pierwszym roku obecnej kadencji na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 20 ustaw (20% wszystkich). Analiza dokumentacji wskazuje, że większość z nich, bo aż 13, była inspirowana lub przygotowywana w ministerstwach. W drugim roku proceder kontynuowano – znów uchwalono 20 ustaw (11% wszystkich). Połowa z nich, bo przynajmniej 10, była inicjowana w rządzie. Przyznawali to, niekiedy otwarcie, sami urzędnicy i posłowie. W trakcie pierwszego czytania poselskiego projektu *ustawy o zmianie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19* podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii otwarcie przyznał, że rozmowy

z interesariuszami poprzedzające złożenie projektu były prowadzone właśnie w ministerstwie.

Jeśli w ogóle ogłaszano konsultacje publiczne, to często dawano na nie tylko siedem dni kalendarzowych. W dalszym ciągu zdarzają się przypadki, w których – zdaniem urzędników – brak uwag oznacza akceptację projektu. Przekazane uwagi często nie są publikowane na platformie Rządowego Centrum Legislacji. Mimo że konsultacje projektu *ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych* zakończyły się w końcu października 2021 roku, to do czasu składania niniejszego raportu, tj. do połowy lutego 2022 roku, nie zostały opublikowane. Nie przygotowano również raportu z konsultacji publicznych.

To tylko wybrane przykłady i dane dotyczące przejrzystości i inkluzywności procesu legislacyjnego opisane w raporcie Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego. Pierwsze dwa lata bieżącej kadencji to w zasadzie kontynuacja problemów w obszarze tworzenia prawa, które przybrały na sile po 2015 roku. Szybkie procedowanie, zgłaszanie ministerialnych projektów jako poselskie, ignorowanie konsultacji publicznych czy dopuszczenia do wysłuchań stały się na tyle powszechnymi zjawiskami procesu legislacyjnego, że większych sprzeciwów nie budziło ekspresowe tempo prac nad projektami ustaw dotyczących walki z pandemią. Przy czym również ona była wykorzystywana jako pretekst do przyspieszenia prac nad projektami, które z tym zjawiskiem nie miały nic wspólnego. Symptomatyczne jest jednak, że choć wprowadzono regulacje dotyczące zdalnego głosowania, to nie pomyślano o tym, by w ten sam sposób uregulować wysłuchania publiczne. Zresztą do końca 2021 roku posłowie nie zorganizowali żadnego wysłuchania publicznego, nawet kiedy istniała możliwość fizycznej obecności w parlamencie.

W tym roku postanowiliśmy nieco zmienić formułę naszego raportu. Oprócz przedstawienia statystyk i konkretnych przykładów procesów legislacyjnych postanowiliśmy bliżej przyjrzeć się problemom i zjawiskom towarzyszącym tworzeniu prawa w Polsce. Szczegółowo opisaliśmy przebieg prac nad zmianami podatkowymi związanymi z tzw. Polskim Ładem. Kiedy obserwuje się obecnie gorącą dyskusję nad tą reformą, widać doskonale, że jej błędy wynikały z problemów na etapie legislacyjnym. Na co zresztą zwracali uwagę – ignorowani przez władzę – przedsiębiorcy i eksperci. Bliżej przypatrujemy się projektom bajpasowanym, czyli takim, które dla ominięcia konsultacji, mimo że tworzone w ministerstwach, składane są jako projekty poselskie. Więcej uwagi poświęciliśmy również projektom „skrywanym”, czyli niepublikowanym wcześniej na stronach portalu Rządowego Centrum Legislacji, tylko od razu

procedowanym w izbie niższej polskiego parlamentu. Podchodzimy zresztą szerzej do problemu braku przejrzystości procesu legislacyjnego. Opisujemy m.in. przykład utajnienia jednej z opinii przekazanych przez instytucję publiczną w ramach prac nad tzw. lex TVN. Przyjrzeliliśmy się wreszcie w sposób systemowy problemom związanym z udziałem organizacji pozarządowych w procesie tworzenia prawa oraz temu, w jaki sposób te problemy są wykorzystywane przez urzędników do zmniejszenia oddziaływania organizacji na proces legislacyjny. Na przykładzie prac nad przepisami dotyczącymi praw autorskich pokazujemy ogromne różnice między przejrzystością lobbingu w Polsce i na poziomie instytucji Unii Europejskiej, a także zjawisko zawężania kręgów podmiotów, z którymi warto konsultować przepisy.

Na koniec prezentujemy częściową ocenę opozycyjnego projektu zmiany *Regulaminu Sejmu*, powstałego z inicjatywy senatora Kazimierza M. Ujazdowskiego, i pokazujemy, na ile jest on zbieżny z rekomendacjami Forum złożonymi jeszcze w ubiegłej kadencji do Sejmu, niestety bez sukcesu.



Grażyna Kopińska

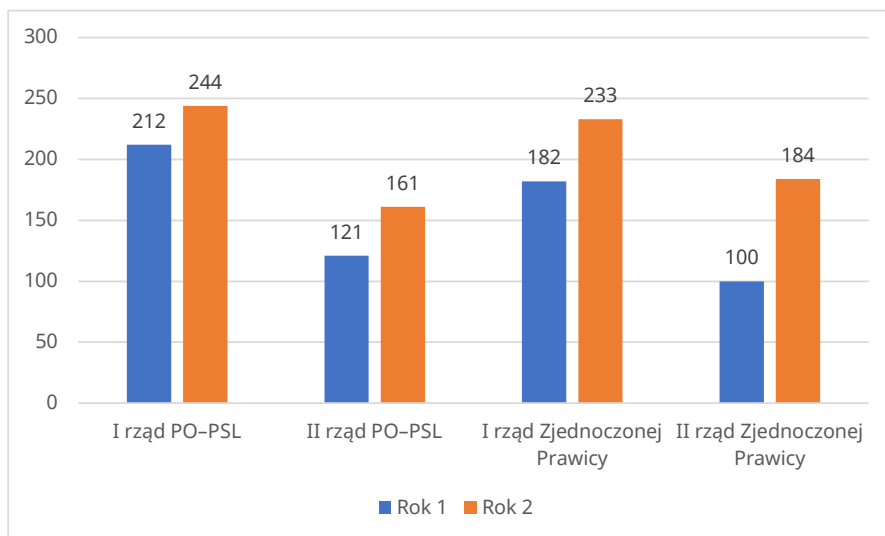
# Informacje statystyczne dotyczące procesu legislacyjnego w parlamencie

---

## Liczba i charakter uchwalanych ustaw

W pierwszym roku działalności drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy (16 listopada 2019 – 15 listopada 2020) Sejm **uchwalił** 100 ustaw, a w drugim (16 listopada 2020 – 15 listopada 2021) 184 ustawy. Porównanie z analogicznymi latami trzech poprzednich sejmów wygląda następująco:

**Wykres 1. Liczba uchwalanych ustaw w poszczególnych latach pracy czterech ostatnich sejmów**

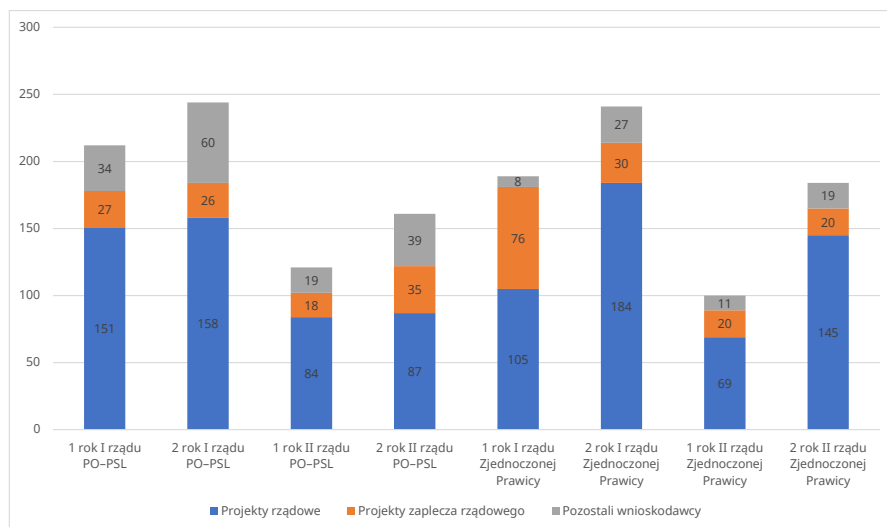


Zauważalna jest **tendencja do znacznego zwiększania liczby uchwalanych ustaw w drugim roku kadencji**, nawet wtedy, gdy rząd tworzą te same ugrupowania, co poprzednio.

**Wnioskodawcami** uchwalonych ustaw w pierwszym roku pracy Sejmu IX kadencji były następujące podmioty: rząd – 69 projektów, Prezydent – 4 projekty, Senat – 1 projekt, grupa posłów klubu PiS – 20 projektów, posłowie innych klubów – 6 projektów. A w drugim roku: rząd – 145 projektów, Prezydent – 4 projekty, Senat – 6 projektów, grupa posłów klubu PiS – 20 projektów, posłowie innych klubów – 5 projektów, a komisje sejmowe przygotowały 4 projekty. W tym czasie nie został uchwalony żaden projekt obywatelski.

Porównanie z analogicznymi latami trzech poprzednich sejmów wygląda następująco:

**Wykres 2. Liczba uchwalanych ustaw w pierwszych dwu latach pracy czterech ostatnich sejmów w podziale na wnioskodawców**



Uderza nadzwyczaj wysoka aktywność własna posłów klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości w pierwszych dwóch latach Sejmu VIII kadencji. Poza tym zarówno w obecnej, jak i w poprzedniej kadencji (2015–2019) uwagę zwraca zauważalnie niższa liczba ustaw uchwalonych na podstawie projektów będących przedłożeniem innym niż rządowe lub pochodzących od posłów z zaplecza rządowego.

## Tempo prac legislacyjnych

**Średni całkowity czas pracy nad projektami ustaw** od upublicznienia<sup>1</sup> projektu do dnia podpisania ustawy przez Prezydenta w pierwszym roku działalności drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy wyniósł 134, a w drugim roku 227 dni. Znaczne wydłużenie prac legislacyjnych w drugim roku obecnej kadencji spowodowane było przede wszystkim tym, iż rząd w tym czasie wniósł 16 projektów, nad którymi prace prowadził już rząd poprzedni. Najdłużej, bo 1677 dni, przygotowywano *projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie osób i mienia oraz ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych*<sup>2</sup>, a niemal trzy lata pracowano nad projektami *ustaw o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym*<sup>3</sup> i *o gatunkach obcych*<sup>4</sup>.

Gdy porównujemy dane dotyczące przeciętnego czasu tworzenia ustaw w ostatnich sześciu latach (zob. Wykres 3), widzimy, że bezpośrednio po przejściu rządów przez Zjednoczoną Prawicę narzucono bardzo szybkie tempo tworzenia ustaw, bez konsultacji i szerszej debaty w Sejmie. Było to możliwe dzięki częstemu stosowaniu przez rząd trybów odrębnych, a w parlamencie tzw. szybkiej ścieżki, ale przede wszystkim było to skutkiem przedstawiania projektów rządowych jako poselskie. W następnych latach tempo prac legislacyjnych było spokojniejsze, choć ustawy, na których szczególnie zależało rządzącym, potrafią uchylać w 80 minut<sup>5</sup>.

Niestety Sejm IX kadencji, zwłaszcza w pierwszym roku pracy, powrócił do bardzo szybkiego tworzenia prawa. **Proces legislacyjny siedmiu ustaw zamknął się w czasie od trzech do dziewięciu dni.** Większość z nich to tzw. ustawy okołocovidowe, jednak nie wszystkie, np. w ciągu ośmiu dni zrealizowano cały proces tworzenia *projektu ustawy o zmianie ustawy o doręczeniach*

---

1 W przypadku projektów rządowych chodzi o moment upublicznienia projektu na platformie Rządowy Proces Legislacyjny, a w odniesieniu do projektów poselskich i innych przyjmuje się moment nadania im numeru druku sejmowego.

2 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=49E7B22192C45650C1258625005775E9> [dostęp do wszystkich źródeł elektronicznych: 13.02.2022].

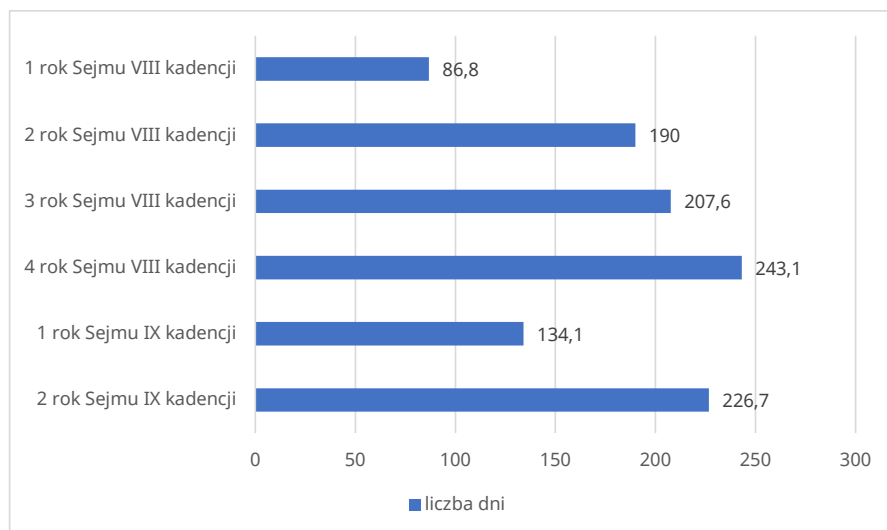
3 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=DB-D4BEE8BCA5E75EC125868C004CFA8C>.

4 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=475C-28721D74A148C12586DA00357BB7>.

5 Pisaliśmy o tym w XII komunikacie Obywatelskiego Form Legislacji dostępnym na: [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat\\_2019-1.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf).

elektronicznych<sup>6</sup>. Tylko częściowo przytoczane tam fakty daje się wytłumaczyć sytuacją nadzwyczajną i koniecznością szybkiego reagowania na pandemię.

**Wykres 3. Przeciętny czas tworzenia ustawy**



Dane dotyczące **średniego czasu pracy Sejmu IX kadencji** – od wpłynięcia projektu ustawy do uchwalenia jej ostatecznej wersji<sup>7</sup> – wyglądają podobnie jak te dotyczące całego procesu legislacyjnego. W pierwszym roku trwał on 44,5, a w drugim 60 dni.

Gdy porównujemy tempo prac Sejmu w poprzedniej kadencji, widzimy pewne różnice (zob. Wykres 4).

W pierwszym roku Sejm obecnej kadencji pracował szybko, jednak nieco wolniej niż cztery lata temu. Natomiast uspokojenie tempa prac w drugim roku było mniejsze niż w poprzedniej kadencji.

W ostatnich dwóch latach **najkrócej – bo po dwie doby** – posłowie pracowali nad siedmioma tzw. projektami okołocovidowymi. Licząc od pierwszego czytania do uchwalenia ustawy, dziewięć godzin zajęło izbie niższej przyjęcie *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, a także ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach

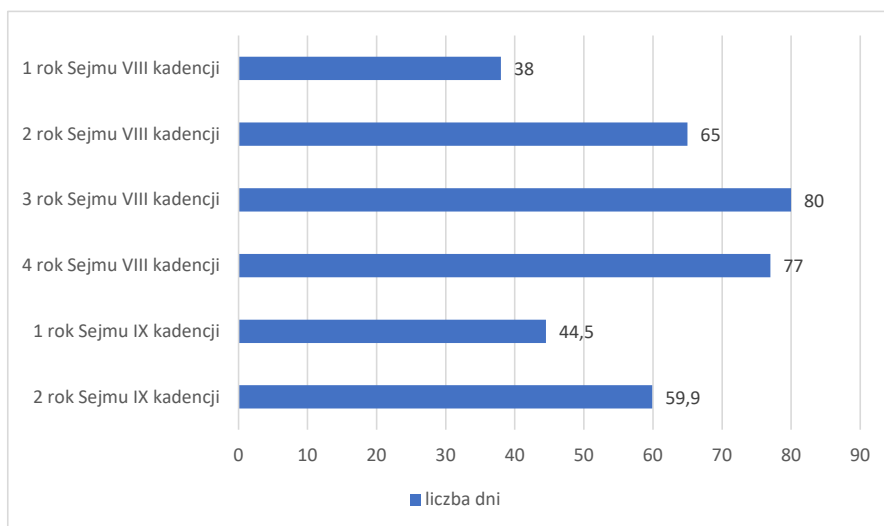
6 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E4388AB47AC40919C12586F40059C3B2>.

7 Wliczono czas pracy od wpłynięcia projektu ustawy do jej uchwalenia wraz z czasem pracy nad poprawkami Senatu aż do wysłania ustawy do Prezydenta. Prace w Senacie obliczane są oddzielnie.



z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>8</sup>. Projekt wniesiony 13 sierpnia 2020 roku przez posłów PiS dał podstawę do finansowego wsparcia samorządowych instytucji artystycznych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz osób wykonujących zawody twórcze lub artystyczne.

**Wykres 4. Przeciętny czas pracy Sejmu nad jedną ustawą liczony w dniach**



Były też trzy ustawy, nad którymi **prace w izbie niższej trwały dłużej niż rok**. Najdłużej, bo 423 dni, posłowie pracowali nad wniesionym przez posłów Koalicji Obywatelskiej projektem ustawy – *Prawo o ruchu drogowym*<sup>9</sup>.

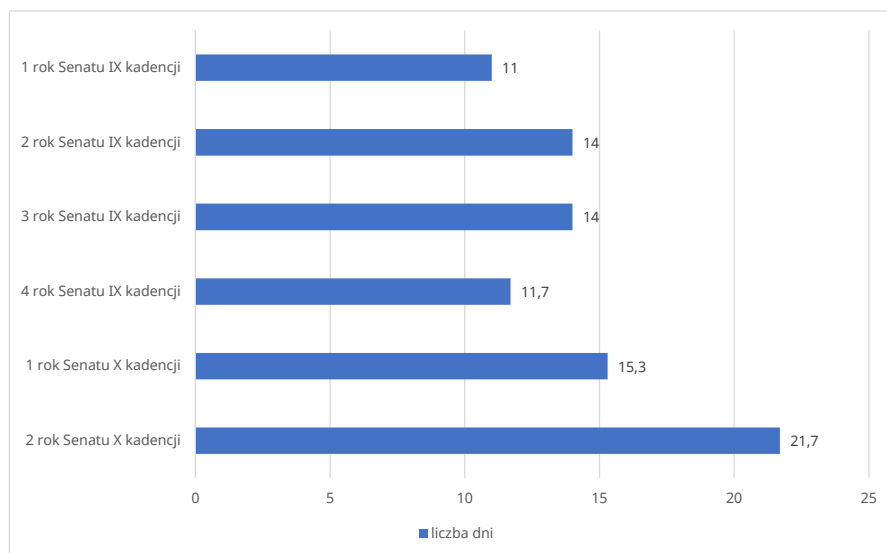
**Zdecydowanie większe zmiany, zwłaszcza w drugim roku, w tempie prac nad ustawami zaszły na etapie senackim**. W pierwszym roku pracy Senatu X kadencji **średni czas procedowania ustaw**<sup>10</sup> wynosił 15,3, a w drugim 21,7 dni. W porównaniu z IX kadencją wygląda to następująco:

8 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=25311744427F45BAC12585C300632CB7>.

9 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=FD-877C554FEF74B5C12584C6004FC32E>.

10 Licząc od przekazania ustawy z Sejmu do Senatu do wpłynięcia uchwały Senatu do Sejmu.

**Wykres 5. Przeciętny czas pracy Senatu nad jedną ustawą liczony w dniach**



Zmiana ta miała oczywisty związek z faktem, że po wyborach w 2019 roku Zjednoczona Prawica zdobyła w Senacie mniejszość, czyli 49 mandatów, dlatego stał się on miejscem, gdzie ugrupowania opozycyjne mogły szerzej zaprezentować swoje stanowiska w najważniejszych dla obywateli sprawach.

Zgodnie z art. 68 ust. 4 *Regulaminu Senatu*<sup>11</sup> izba wyższa ma 30 dni na przedstawienie uchwały w sprawie ustawy przesłanej jej przez Sejm. W pierwszym roku pracy **Senat X kadencji dwukrotnie wyczerpał ten limit czasu niemal do końca**. Aż 28 dni pracował nad *ustawą o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii*<sup>12</sup> – przy czym ostatecznie wniósł o jej odrzucenie – oraz nad zgłoszoną przez posłów Klubu PiS *ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*<sup>13</sup>. **Prace nad sześcioma ustawami zajęły senatorom 27 dni. Natomiast najkrócej – jeden dzień – odnoszono się do zawartości zgłoszonej przez rząd ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem**

11 Dokument dostępny na: <https://www.senat.gov.pl/o-senacie/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu/>.

12 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=F-91F3DF0667C5C30C125859E0045C4EF>.

13 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BF31A-66A8FED1B64C12585C400326925>.

*COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*<sup>14</sup>.

W drugim roku kadencji senatorowie pracowali nad 14 ustawami po 29 dni, nad 37 – po 28 dni, a nad 38 – po 27 dni.

Różnica między pracą Senatu obecnej i poprzedniej kadencji nie polegała tylko na wydłużeniu czasu pracy, ale przede wszystkim na zmianie jej stylu. Zwyczajem stało się, że marszałek występował o opinie do instytucji zewnętrznych, organizowano konsultacje z udziałem przedstawicieli środowisk opiniotwórczych, organizacji pozarządowych czy Rzecznika Praw Obywatelskich. **Senat w pierwszych dwóch latach kadencji zorganizował 80 konsultacji**<sup>15</sup>. Działania te spotykały się często z krytyką większości sejmowej; uważano, że Senat złośliwie opóźnia proces legislacyjny.

W pierwszym roku X kadencji **Senat do 66 ustaw uchwalonych przez posłów wniósł poprawki lub zaproponował odrzucenie ich w całości, co stanowi 66% wszystkich przyjętych ustaw, a w drugim roku dotyczyło to 113 ustaw (61,4% uchwalonych)**.

Senat poprzedniej kadencji w pierwszym i drugim roku pracy wniósł poprawki do 25% wszystkich przyjętych ustaw, w trzecim roku do 33%, a w czwartym tylko do 19% uchwalonych ustaw.

## Wysłuchania publiczne

Na podstawie art. 8 ust. 1 tzw. ustawy lobbingowej<sup>16</sup> po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone **wysłuchanie publiczne**. Narzędzie to nie może zastąpić dobrze prowadzonego procesu konsultacji i opiniowania, ale w przypadku projektów budzących kontrowersje, a także innych niż rządowe, które z zasady nie są poddawane tym procesom, może okazać się przydatne. W dotychczasowej praktyce (od 2005 roku) zwolennikami organizacji wysłuchań bywają głównie przedstawiciele opozycji.

W *XIII Komunikacie Obywatelskiego Forum Legislacji* przypomnieliśmy, że w trakcie kampanii wyborczej w 2015 roku od Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości otrzymaliśmy analizę, w której stwierdzono, że rząd PO–PSL

---

14 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=915C2117FD648EE8C1258537003A81AA>.

15 Informacje o konsultacjach dostępne na: <https://www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/konsultacje/>.

16 *Ustawa z 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.*

marginalizuje wpływ „czynnika obywatelskiego” oraz wpływ opozycji na proces stanowienia prawa, i postulowano, aby wysłuchania publiczne były organizowane na wniosek 1/3 składu komisji sejmowej, a nie za zgodą większości, co ograniczyłoby „szkodliwą praktykę blokowania [ich] przez większość parlamentarną”. Do dziś stosownej zmiany do *Regulaminu Sejmu RP* nie wprowadzono.

Obecny Sejm w pierwszych dwóch latach swojej działalności **nie zorganizował żadnego wysłuchania publicznego**<sup>17</sup>. Posłowie, głównie opozycji, co najmniej kilkakrotnie<sup>18</sup> składali wnioski o zorganizowanie wysłuchań, ale ich postulaty były przez większość odrzucane. Wspomnieć jedynie należy, że już w **trzecim roku kadencji, 5 stycznia 2022 roku, zorganizowano w Sejmie wysłuchanie publiczne** w sprawie *poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19*<sup>19</sup>.

W trakcie prac Sejmu VIII kadencji zorganizowano trzy wysłuchania, Sejm VII kadencji odbył ich 10, a Sejm VI kadencji – 12 wysłuchań.

W ostatnich dwu latach spotkania konsultacyjne, nazywane czasem wysłuchaniami, były organizowane przez zespoły parlamentarne, np. Parlamentarny Zespół Praw Kobiet<sup>20</sup>.

Senat w swoim *Regulaminie* (art. 80. ust 1b) umieścił możliwość organizowania wysłuchań publicznych. W obecnej kadencji zorganizowano jedno; dotyczyło ono *projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw*<sup>21</sup>. W poprzedniej (IX) kadencji nie przeprowadzono żadnych wysłuchań.

---

17 Informacje o wysłuchaniach publicznych publikowane są na tej stronie: [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/inf\\_wys\\_pub](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/inf_wys_pub).

18 Nie ma statystyk dotyczących wniosków o zorganizowanie wysłuchania, a ponieważ odbywa się to na posiedzeniach komisji, ustalenie ich liczby jest niezwykle trudne.

19 Informacje na temat tego wysłuchania dostępne są na: [https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/inf\\_wys\\_pub](https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/inf_wys_pub).

20 Zapis konsultacji dotyczących projektu zmiany Kodeksu karnego w zakresie definiowania przestępstwa zgwałcenia, które odbyły się 15 lutego 2021 roku, jest dostępny na: [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=E15F9619F9CAD8EDC1258676005690F6&symbol=TRANSMISJA\\_ARCH&info=T](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=E15F9619F9CAD8EDC1258676005690F6&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T).

21 Informacje dostępne na: <https://www.senat.gov.pl/prace/konsultacje-i-wysluchania/wysluchanie-publiczne/>.

Krzysztof Izdebski

# Wpływ pandemii COVID-19 na proces legislacyjny

---

Nie bez znaczenia dla opisywanego w raporcie okresu pozostaje fakt wystąpienia pandemii koronawirusa i konsekwencji, które przyniosła dla realizacji procesu legislacyjnego. Wiele podmiotów publicznych, w tym Sejm, zmieniło swój model działania, przechodząc w całości lub w części w tryb zdalny. Miało to również wpływ na przejrzystość i inkluzywność procesu legislacyjnego.

Proces legislacyjny na poziomie rządowym, niezależnie od zarzutów dotyczących wyboru sposobu ograniczania wolności i praw obywatelskich na podstawie rozporządzeń czy przyspieszenia i tak już szybkiego procesu legislacyjnego, nie uległ znaczącym zmianom. Jest to przede wszystkim związane z faktem, że rządowy proces legislacyjny opiera się głównie na wymianie dokumentów, a organizacja ewentualnych spotkań albo nie wymaga obecności wielu osób, albo może być sprawnie przeprowadzona w sposób zdalny. Dobrym przykładem takiego działania jest chociażby zorganizowanie przez ministra cyfryzacji konferencji uzgodnieniowej w sprawie *projektu ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (UC 47)*<sup>1</sup>, na którą zostali również zaproszeni przedstawiciele podmiotów zgłaszających uwagi podczas konsultacji publicznych. Konferencja została przeprowadzona przy użyciu narzędzia Teams i każda z zainteresowanych osób miała szansę na zabranie głosu. Mimo że większość przeprowadzanych zdalnie konferencji uzgodnieniowych była nagrywana, nie decydowano się na ich publikację.

Znacznie większe utrudnienia wystąpiły w przypadku prac parlamentu. Wiązały się one z brakiem odpowiednich regulacji pozwalających na przeprowadzanie posiedzeń, w tym głosowań, w trybie zdalnym; brakowało również

---

<sup>1</sup> Informacje dostępne na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12337400/12711402/12711407/dokument474442.pdf>.

gotowości technicznej. Warto wspomnieć, że już 6 marca 2020 roku Marszałek Sejmu wydała zarządzenie, w którym ograniczyła możliwość wstępu do budynku Sejmu osobom postronnym, w tym uczestnikom potencjalnych wysłuchań publicznych<sup>2</sup>.

Podczas posiedzenia parlamentu 26 marca 2020 roku *uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. poz. 327) przyjęto przepisy poświęcone możliwościom przeprowadzania posiedzeń zdalnych<sup>3</sup>. Rozwiązanie to, choć w założeniu przygotowane tylko na okres trzech miesięcy, zostało w czerwcu na stałe włączone w treść *Regulaminu Sejmu*. Podobne rozwiązanie przyjął Senat w czerwcu 2020 roku<sup>4</sup>, mimo zastrzeżeń dotyczących zgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją<sup>5</sup>. Co ciekawe, do odmiennych wniosków doszedł autor opracowania poświęconego zdalnym posiedzeniom Sejmu, uznał bowiem, że ten może bez przeszkód spotykać się na posiedzeniach zdalnych<sup>6</sup>.

Już kolejnego dnia po przyjęciu uchwały, a więc 27 marca 2020 roku, całość obrad Sejmu odbywała się zdalnie z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej<sup>7</sup>. Część posłów rozlokowana była w salach, a część przebywała poza budynkami Sejmu i korzystała z tabletów. Nie obyło się bez problemów. Jak informował Rafał Trzaskowski, obecny Prezydent m.st. Warszawy, a poseł poprzednich kadencji, otrzymał on SMS-em hasło i login do systemu głosowania, mimo że nie pełnił już funkcji posła<sup>8</sup>.

Mimo wielu obaw co do możliwości nadużyć przy okazji zdalnego głosowania nie stwierdzono, aby do nich dochodziło<sup>9</sup>. Odrębnym problemem ujawnionym przez media była sytuacja, w której posłowie głosowali zdalnie, przebywając za granicą, mimo że zarządzenie nr 6 Marszałka Sejmu z 27 marca 2020 roku

---

2 Zarządzenie nr 3 Marszałka Sejmu z 6 marca 2020 roku w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

3 Posłowie byli rozlokowani w różnych salach.

4 Informacja dostępna na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20200000500/O/M20200500.pdf>.

5 <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5529/plik/oe-297.pdf>.

6 [https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/4DC9CF04A9F03CBCC125871C006C5F53/\\$file/05\\_PS\\_3\(164\)2021.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/4DC9CF04A9F03CBCC125871C006C5F53/$file/05_PS_3(164)2021.pdf).

7 Wykorzystywano system Polycom (RealPresence HD).

8 Zob. M. Połowianuk, *Sejm wysłał login i hasło do posiedzenia izby. W jednym SMS-ie i do złej osoby*, spiderweb.pl, 25 marca 2020, <https://spidersweb.pl/2020/03/zdalne-posiedzenia-sejmu-wpadka.html>.

9 Zob. P. Jaźwiński, *„Skąd mam gwarancję, że w Sejmie głosy oddane zdalnie rzeczywiście oddali posłowie?” Nie ma gwarancji*, konkret24, 14 kwietnia 2021, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/skad-mam-gwarancje-ze-w-sejmie-glosy-oddane-zdalnie-rzeczywiscie-oddali-poslowie-nie-ma-gwarancji,1055850.html>.

stanowiło, że głos może być oddany jedynie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Wątpliwości budził również brak możliwości oddania głosu na sali sejmowej, jeśli posiedzenie Sejmu czy komisji zostało zwołane w trybie zdalnym. Z tym problemem zmierzyła się przebywająca fizycznie na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka posłanka Anna Maria Żukowska, której głos oddany za pośrednictwem sprzętu znajdującego się na sali nie został uznany<sup>11</sup>. Zresztą stałą praktyką okazał się model hybrydowy, tzn. część posłów lub osób zaproszonych przebywała na sali, a pozostali łączyli się za pomocą urządzeń elektronicznych.

Uczestnictwo w posiedzeniach komisji w trybie zdalnym sprawiało również posłom opozycji problemy z kontrolą ich przebiegu<sup>12</sup>.

---

10 Zob. T. Żółciak, *Kilku posłów głosowało z zagranicy. Prawo tego zabrania*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20 sierpnia 2020, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1488776,glosowanie-z-zagranicy-poslow-zabronione.html>.

11 Zob. K. Batko-Tołuć, *Czy w wyniku pandemii zdalne głosowanie wyprze tradycyjne?*, „Sieć Obywatelska WatchDog”, 5 października 2020, <https://siecobywatelska.pl/czy-w-wyniku-pandemii-zdalne-glosowanie-wyprze-tradycyjne/>.

12 Zob. D. Długosz, *Sceny jak z politycznego horroru. Tak sejmowa komisja obradowała nad tarczą antykryzysową*, „Newsweek Polska”, 8 kwietnia 2020, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/tarcza-antykryzysowa-w-sejmie-polityczny-horror-na-komisji-finansow/qvzmf60>.





Grażyna Kopińska

# Wykluczanie interesariuszy z procesu legislacyjnego

---

Danie wszystkim zainteresowanym podmiotom możliwości równego oraz transparentnego uczestniczenia w procesie tworzenia prawa jest standardem w krajach demokratycznych. Przynosi korzyści zarówno rządzącym, jak i rządzonym. Członkowie rządu i parlamentu dostają od obywateli i organizacji ich reprezentujących bezpośrednie informacje o tym, jak proponowane zmiany mogą być odebrane przez społeczeństwo, a niejednokrotnie otrzymują także dodatkową wiedzę praktyczną, nie zawsze dostępną legislatorom. Obywatele uczestniczący w rzetelnie prowadzonym procesie konsultacyjnym nabierają przekonania, że ich głos jest brany pod uwagę, że są podmiotami w świecie polityki, a co za tym idzie – mogą się czuć współodpowiedzialni za to, jakie prawo ich obowiązuje.

W Polsce po 1989 roku świadomość konieczności szerokiego udziału wszystkich interesariuszy w procesie tworzenia prawa rodziła się bardzo powoli. W latach 90. uważano, że wystarczającą formą dialogu wokół proponowanych rozwiązań prawnych są konsultacje społeczne prowadzone ze związkami zawodowymi i z organizacjami pracodawców w ramach Komisji Trójstronnej<sup>1</sup>.

Sytuacja zaczęła się zmieniać wraz z rozpoczęciem starań o wstąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej. W 2005 roku Polska przystąpiła do unijnego programu Better Regulation. Rezultatem prowadzonych w jego ramach prac, ale także nacisków organizacji pozarządowych, było wprowadzenie 1 stycznia 2014 roku nowego *Regulaminu pracy Rady Ministrów*<sup>2</sup> oraz przyjęcie półtora

---

1 11 września 2015 roku weszła w życie *ustawa z 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*. Komisja Trójstronna zakończyła swoje działania z chwilą powołania przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę Rady Dialogu Społecznego 22 października 2015 roku.

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

roku później *Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego*<sup>3</sup>. W dokumencie tym podkreślono, że prowadzenie konsultacji jest konieczne na każdym etapie pracy nad regulacją prawną, oraz podano wiele wskazówek, jak takie konsultacje efektywnie prowadzić. Integralną częścią *Wytycznych* było wypracowane z organizacjami obywatelskimi *Siedem zasad konsultacji*<sup>4</sup>. Te zasady to: dobra wola, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność i poszanowanie interesu ogólnego.

Od 2006 roku pracownicy Programu Przeciw Korupcji Fundacji Batorego, a od czerwca 2014 roku członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji oceniali przejrzystość i partycypacyjność procesu stanowienia prawa. W raporcie podsumowującym lata 2011–2015 zauważaliśmy poprawę w stosunku do lat poprzednich, np. jeśli chodzi o czas trwania konsultacji oraz podejmowanie prób rozpoczynania dialogu z interesariuszami na etapie założeń do projektu ustawy, ale stwierdzaliśmy też, że uczestnicy konsultacji rzadko otrzymują indywidualne odpowiedzi na przedstawione uwagi, a tylko niewielki procent raportów z konsultacji przygotowywany był zgodnie z *Wytycznymi* i upubliczniany bez opóźnień.

Jedną z pierwszych decyzji rządu Zjednoczonej Prawicy po wyborach wygranych jesienią 2015 roku była zmiana *Regulaminu pracy Rady Ministrów*. Od czerwca 2016 roku nie ma obowiązku tworzenia założeń do ustaw i w praktyce zaprzestano ich przygotowywania, co znacznie ogranicza możliwość dyskusji nad planowanymi przez rząd zmianami w najbardziej z tego właściwym momencie. Ponadto, jak pisaliśmy w poprzednich *Komunikatach OFL*<sup>5</sup>, „swobodna interpretacja zasad zawartych w regulaminach pracy rządu, Sejmu i Senatu poważnie ograniczyła przejrzystość procesu legislacyjnego, a także zminimalizowała ważność konsultacji i opiniowania projektów legislacyjnych”.

Uważamy, że czyniono tak, aby:

- przyspieszyć moment wprowadzenia pożądanej przez polityków zmiany, co czasem wynikało z rzeczywistego wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej, ale czasem ze złego planowania;

---

3 Dostępny na: <https://rci.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>.

4 Zob. *Siedem zasad konsultacji*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, maj 2013, [http://archiwum.mc.gov.pl/files/7\\_zasad\\_30-04.pdf](http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf).

5 [https://www.batory.org.pl/forumidei/zespolo-eksperckie/#tabs\\_tab-2](https://www.batory.org.pl/forumidei/zespolo-eksperckie/#tabs_tab-2).

- uniknąć dyskusji z interesariuszami, gdy decydenci byli zdeterminowani do wprowadzenia zmian bez względu na opinie innych podmiotów.

Temu celowi, czyli **szybkemu i pozbawionemu szerszej dyskusji wprowadzaniu zmian w prawie**, służyło tzw. bajpasowanie ustaw, czyli wnoszenie do Sejmu projektów ustaw przygotowanych w ministerstwach przez grupy posłów koalicji rządowej, nagminne korzystanie z trybów szczególnych, pilnych i obiegowych oraz ukrywanie przed interesariuszami dokumentów, a czasem nawet informacji o prowadzonych pracach nad projektami zmian w prawie aż do momentu przesłania ich do Sejmu.

Przeprowadzone przez nas analizy dokumentów związanych z procesami legislacyjnymi toczącymi się w dwu pierwszych latach drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy oraz IX kadencji Sejmu RP (od 15 listopada 2019 do 15 listopada 2021 roku) wskazują na **kontynuację**, a w przypadku stosowania trybów szczególnych – nawet **nasilenie** tych **niewłaściwych praktyk**.

## Tryby szczególne

Zarówno rząd, jak i parlament w swoich regulaminach zawarły możliwość szybszego tworzenia aktów prawnych, bez stosowania pełnej procedury legislacyjnej.

Rząd ma do dyspozycji tzw. **tryb odrębny**<sup>6</sup>, na którego wprowadzenie wyraża zgodę Prezes Rady Ministrów, w sytuacji gdy „**waga lub pilność sprawy** wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów”. Po uzyskaniu tej zgody projekty rządowe mogą być prowadzone z pominięciem lub skróceniem czasu trwania niektórych etapów procesu legislacyjnego. W praktyce jest to najczęściej rezygnacja z przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania, ale czasem także z rozpatrzenia projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów oraz komisję prawniczą.

W poprzednich *Komunikatach OFL* wykazywaliśmy, że w drugim roku działalności pierwszego rządu Zjednoczonej Prawicy ministerstwa zaczęły nadużywać trybu odrębnego. W trzecim roku tryb odrębny zastosowano przy tworzeniu 34 projektów ustaw, co stanowiło 19,3% wszystkich rządowych projektów ustaw, a w czwartym – przy tworzeniu 25 projektów (czyli 17,1% wszystkich rządowych projektów ustaw).

---

6 Na podstawie art. 98 i 99 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*.

Jak sytuacja wyglądała w latach następnych? Spośród 69 ustaw<sup>7</sup> przedłożonych przez rząd i uchwalonych w pierwszym roku Sejmu IX kadencji (16 listopada 2019 – 15 listopada 2020) 25 (czyli 36,2%) **tworzonych było w trybie odrębnym**.

I tak **wszystkie 14 projektów ustaw odnoszących się do działań mających na celu walkę z pandemią** rząd albo procedował w trybie odrębnym, albo uznawał je za „dotyczące wykonania budżetu państwa [a więc] i nie podlegające konsultacjom publicznym i opiniowaniu”. Niemal wszystkie te projekty dodatkowe traktowano jako pilne, a decyzje dotyczące ich kształtu podejmowano w trybie obiegowym.

**Ustawy zakwalifikowane przez rząd jako tzw. okołobudżetowe** były formalnie lub bez dopełnienia formalności uzyskania pozwolenia na tryb odrębny procedowane bez konsultacji zarówno społecznych, jak i publicznych. Spotykało się to z krytyką partnerów społecznych. W związku z brakiem konsultacji na etapie prac rządowych nad *projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020*<sup>8</sup> część związków zawodowych i organizacji pracowniczych przedstawiła posłom uwagi krytyczne. Jednak wskutek bardzo szybkiej pracy Sejmu dotarły one pod koniec obrad, a część już po ich zakończeniu. Znamienny jest fakt, że w swojej opinii NSZZ „Solidarność” krytycznie ocenił **niekonsultowanie przez rząd tego i innych projektów z partnerami społecznymi**.

W trybie odrębnym, uzasadniając ten fakt **grożącą nam klęską ekologiczną**, pracowano nad wprowadzającym bardzo kontrowersyjne rozwiązania *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii*<sup>9</sup>. W projekcie znalazła się definicja „drewna energetycznego”, co pozwoliło na wykorzystanie nieodbieranego (jak twierdził minister środowiska: z powodu koronawirusa<sup>10</sup>) surowca drzewnego zalegającego w lasach – na opał. Senat wniósł o odrzucenie ustawy, uzasadniając to tym, że „proponowane w ustawie rozwiązanie niesie za sobą negatywne konsekwencje zarówno przyrodnicze, w szczególności w zakresie bioróżnorodności, jak i dla polskiego przemysłu drzewnego”. Podkreślił również, „że w rozpatrywanym przypadku równie

7 Szczegółowe dane znajdują się w dołączonych do *Komunikatu* tabelach.

8 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D1D75CC2CAD3A227C12584DA003F47BA>.

9 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=F-91F3DF0667C5C30C125859E0045C4EF>.

10 Zob. *Sejm: projekt ws. drewna energetycznego wraca do komisji*, „Energetyka24”, 17 lipca 2020, <https://energetyka24.com/elektroenergetyka/sejm-projekt-ws-drewna-energetycznego-wraca-do-komisji>.

istotne znaczenie ma **brak konsultacji społecznych**, których w analizowanym przypadku zaniechano, **nie biorąc** tym samym **pod uwagę krytycznego** wobec nowej regulacji **stanowiska naukowców i organizacji pozarządowych** (organizacji przyrodniczych i ekologicznych)”.

W drugim roku IX kadencji Sejmu (16 listopada 2020 – 15 listopada 2021) posłowie uchwalili **40 ustaw**, które rząd przygotował w **trybie odrębnym**. Stanowiło to **27,6%** wszystkich (145) projektów rządowych. Ponadto 21 rządowych projektów ustaw albo w ogóle nie było konsultowanych, albo były konsultowane krócej, niż wynosi najkrótszy dopuszczalny czas – 14 dni<sup>11</sup>.

Spośród **dziewięciu ustaw tzw. okołocovidowych** tylko jedną – *ustawę o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa*<sup>12</sup> – rząd przygotował bez użycia trybu odrębnego. Ale i w tym przypadku konsultacje skrócono do siedmiu dni, przy czym usprawiedliwiono to w następujący sposób: „Skrócony termin na zajęcie stanowiska wynika z faktu, iż przedmiotowy projekt wchodzi w zakres pakietu rozwiązań przeciwdziałających negatywnym skutkom społecznym i gospodarczym COVID-19”<sup>13</sup>.

Podobnie jak rok wcześniej zastosowanie przez rząd trybu odrębnego często już na etapie prac sejmowych spotykało się z **krytyką partnerów społecznych**, którym wbrew ustawowemu obowiązkowi uniemożliwiono wcześniejsze wypowiedzenie się na temat proponowanych rozwiązań. Trudno byłoby takie postępowanie rządu tłumaczyć pilnością dokonania zmian – gdy nad *projektem ustawy o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów*<sup>14</sup>, kolejnym w 2021 roku, a przyjętym przez rząd w 13 dni, Sejm pracował niemal rok (362 dni).

Uzasadnieniem dla zastosowania trybu odrębnego oraz pilnego w pracy nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw*<sup>15</sup> było stwierdzenie, że „projekt ustawy stanowi **realizację zapowiedzi zawartych w exposé Prezesa Rady Ministrów**, a także ma na celu wsparcie samorządu i przedsiębiorców w walce z negatywnymi konsekwencjami pandemii COVID-19”. Konieczność przyjęcia analogicznego postępowania w przypadku *projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych*

---

11 Na podstawie art. 40 ust. 3 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*.

12 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=840A93B28C90FA56C12585BC00420932..>

13 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=229BB0350809D3A4C125853400336610>.

14 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=229BB0350809D3A4C125853400336610>.

15 Dokumentacja dostępna na: [Projekt \(rcl.gov.pl\)](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=229BB0350809D3A4C125853400336610).

zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego<sup>16</sup> argumentowano tym, że jest to **niezbędna nowelizacja tzw. specustawy lotniskowej**. Trudno się zgodzić, aby w obu przypadkach przywołane fakty były wystarczającymi powodami do odstąpienia od przeprowadzenia konsultacji publicznych.

Już 26 listopada 2019 roku minister do spraw sportu wiedział, że przed 1 stycznia 2021 roku konieczne będzie dostosowanie polskich norm prawnych regulujących zagadnienia dotyczące walki z dopingiem w sporcie do treści znowelizowanego Światowego Kodeksu Antydopingowego. 18 listopada 2020 roku wpłynął do Sejmu *projekt ustawy o zmianie ustawy o zwalczaniu dopingu w sporcie*<sup>17</sup>, przygotowany w pośpiechu, w odrębnym trybie, gdyż – jak napisano w ocenie skutków regulacji (OSR) – brak przyjęcia nowych zasad „może wiązać się z ograniczeniem udziału polskich sportowców w imprezach międzynarodowych rangi mistrzowskiej, w tym w igrzyskach olimpijskich”.



Można przypuszczać, że w wielu przypadkach zastosowania trybu odrębnego nie zadecydowały o nim „waga lub pilność sprawy”, ale **chęć uniknięcia szerszej debaty czy brak właściwego planowania prac legislacyjnych**.

W Sejmie odpowiednikiem trybu odrębnego jest **tryb pilny**. Artykuł 51. *Regulaminu Sejmu RP*<sup>18</sup> mówi, że **w szczególnie uzasadnionych przypadkach**

16 Dokumentacja dostępna na: Projekt (rcl.gov.pl).

17 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5175C87AB7872958C12586250048F293>.

18 Regulamin dostępny na <https://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>.

można skrócić prace nad projektami ustaw i przystąpić do kolejnych etapów procedowania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów dokumentów dotyczących projektu.

Z wcześniejszych zapisów tegoż regulaminu wynika, że minimalny czas pracy nad projektem ustawy przed przekazaniem jej do Senatu nie może być krótszy niż 14 dni, gdyż pierwsze czytanie projektu może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu (art. 37 ust. 4). Podobnie drugie czytanie powinno nastąpić nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji (art. 44 ust. 3). Natomiast trzecie czytanie może mieć miejsce niezwłocznie po drugim czytaniu projektu, jeżeli w trakcie drugiego czytania projekt nie został skierowany ponownie do komisji (art. 48).

Jednakże do dwu pierwszych przywołanych powyżej zapisów dopisano kluczową frazę: „**chyba że Sejm [lub komisja] postanowią inaczej**”. Z tej możliwości, zazwyczaj na wniosek Marszałka Sejmu, korzysta się bardzo chętnie.

Natomiast z zapisów art. 51, umożliwiającego skrócenie terminów procedowania w szczególnie uzasadnionych przypadkach, korzysta się rzadko. Zarówno w trzecim, jak i w czwartym roku pracy Sejmu VIII kadencji znajdujemy dokumenty świadczące o tym, że zastosowano go w pracy tylko nad jednym projektem.

Podobnie sytuacja wyglądała w dwu pierwszych latach pracy Sejmu IX kadencji. Na platformie sejm.gov.pl w pierwszym roku tylko jeden projekt (*rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019*<sup>19</sup>) opatrzone informacją „Projekt rozpatrywany w trybie pilnym”. Natomiast w drugim roku obecnej kadencji pojawiło się już sześć takich projektów. Były to rządowe projekty ustaw o: *zmianie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin oraz niektórych innych ustaw*<sup>20</sup>; *zmianie ustawy o służbie zagranicznej*<sup>21</sup>; *zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz*

---

19 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=44E7CDD1A0245FB5C12584CD005FCB73>.

20 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=9639F33E612B4ABAC125863300312218>.

21 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=9A09612008A2B35CC12586D500333229>.

niektórych innych ustaw<sup>22</sup>; zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw<sup>23</sup>; o budowie zabezpieczenia granicy państwowej<sup>24</sup>; rekompensacie dla podmiotów świadczących usługi albo prowadzących działalność gospodarczą w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 roku<sup>25</sup>.

Ciekawe, że **wszystkie niezwykle szybko procedowane tzw. ustawy covidowe nie były w ten sposób zakwalifikowane** – choć akurat tu byłoby to postępowanie uzasadnione. Trudno znaleźć logiczne podstawy, na jakich władze Sejmu decydowały o skorzystaniu z możliwości szybkiego procedowania, jakie dają zapisy art. 37 i 44, a nie art. 51 (właściwy tryb pilny, wymagający przedstawienia uzasadnienia).

Jak jednak było wspomniane powyżej, jeśli sądzić po tym, że znajdujemy znacznie więcej projektów, nad którymi Sejm pracował krócej niż wymagane normalnym trybem prac 14 dni, to w praktyce tryb pilny stosowany jest dużo częściej. Zazwyczaj ma to taki przebieg, że jeśli pierwsze czytanie odbywa się w komisjach, to przed jego rozpoczęciem poseł prowadzący obrady informuje, że Marszałek Sejmu skierował projekt do komisji i na podstawie art. 37 ust. 4 *Regulaminu Sejmu* wyznaczył czas na przedstawienie sprawozdania z prac na dzień – i tu pada data krótsza niż siedem dni od wpływu projektu do Sejmu. Po czym odbywa się głosowanie dotyczące zgody na taki tryb pracy.

W trzecim roku Sejmu VIII kadencji tego typu przypadków było co najmniej 18, co stanowiło niespełna 7% wszystkich uchwalonych ustaw, a w czwartym już 56 (23%). Natomiast w pierwszym roku pracy Sejmu IX kadencji **krócej niż w 14 dni**, licząc czas od wpłynięcia projektu ustawy do przekazania jej do Senatu, posłowie pracowali nad **41 projektami (41%)**, a w drugim nad **46 projektami (25%)**.

Tak szybko, wykorzystując możliwości, jakie dają zapisy art. 37 ust. 4 i art. 44 ust. 3 *Regulaminu Sejmu* („chyba że Sejm [lub komisja] postanowią inaczej”),

---

22 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=285AE85E283BD89AC12586DA00683DCB>.

23 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=22246B928D9DBC54C125870A0067DEF4>.

24 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=94D46AB669776E8EC125876C006DC18E>.

25 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=B5D2C3B404CC39D7C125874A00705CF4>.



posłowie pracowali nie tylko, co byłoby zrozumiałe i uzasadnione, nad niektórymi tzw. **ustawami covidowymi**.

**Przyjęcie ustaw** umożliwiających **przeprowadzenie wyboru Prezydenta RP** w czasie pandemii na podstawie projektów poselskich: *ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku*<sup>26</sup> i *ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku z możliwością głosowania korespondencyjnego*<sup>27</sup> zajęło posłom w pierwszym przypadku – tzw. wyborów kopertowych – **113 minut**, a w drugim **9,5 godziny**. Wnioskodawcami obu tych projektów była grupa posłów Klubu PiS. Większość sejmowa narzuciła tak szybkie tempo prac pomimo tego, że w obu przypadkach padł wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu.

Podobne tempo przybrały prace nad zgłoszonym także przez grupę posłów Klubu PiS *projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw*<sup>28</sup>. Nad 25-stronicowym projektem zawierającym **bardzo poważne i budzące kontrowersje**<sup>29</sup> **zmiany ustrojowe** – dotyczące m.in. sposobu wyboru Prezesa SN czy zabraniające sędziom bezpośredniego stosowania przepisów prawa europejskiego – posłowie pracowali **28,5 godziny**. Całkowicie **zignorowano potrzebę wysłuchania opinii interesariuszy**. Naczelna Rada Adwokacka pisała<sup>30</sup>, że w dzień po otrzymaniu przez nią projektu do zaopiniowania w Sejmie odbyło się już pierwsze czytanie.

W drugim roku obecnej kadencji Sejmu najszybciej, bo **w mniej niż dwie doby**, przyjęto dwie ustawy. Wniesiony przez posłów Klubu PiS *projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19*<sup>31</sup>, który zmieniał zasady wynagradzania medyków pracujących z chorymi na covid, **uchwalono**

---

26 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E9F90DFB2E2E3CA0C12585420054AB28>.

27 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=EB911F83DC8DBCD3C12585650063A0E3>.

28 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=84CF468EEA95B97EC12584CE006F4282>.

29 Rzecznik Praw Obywatelskich uważał, że projekt ten wprowadza zmiany niezgodne z Konstytucją RP. Opinia dostępna na: SKM\_C45819121819040 (sejm.gov.pl).

30 Opinia NRA dostępna na SKM\_C45819122017150 (sejm.gov.pl).

31 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=982099F87C4E40EC125860F0049C55B>.

**w godzinę i 25 minut.** Ustawę, co było nieuniknione – już po jej przyjęciu – całkowicie skrytykowała Naczelna Rada Lekarska.

Druga, **uchwalona** też bardzo szybko, bo **w 27 godzin, ustawa** aktualizująca przepisy związane ze zwalczaniem koronawirusa (*rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*<sup>32</sup>) nie wzbudziła kontrowersji.

W skróconym czasie, na podstawie art. 37 ust. 4 *Regulaminu Sejmu*, procedowano nie tylko tzw. ustawy covidowe.

14 lipca 2021 roku rząd przesłał do Sejmu *projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych*<sup>33</sup>, który umożliwił przez dwa lata dokonywanie zmiany lasów, gruntów i innych nieruchomości zarządzanych przez Lasy Państwowe na inne lasy, grunty lub nieruchomości w celu wdrażania projektów dotyczących energii, elektromobilności, poprawy jakości powietrza, obronności państwa. Ten **kontrowersyjny plan** wzbudził poważne obawy, że może doprowadzić do nadmiernego wyrębu lasów i do niegospodarnego zarządzania majątkiem państwowym. Rząd przyjął go w trybie odrębnym bez konsultacji społecznych i publicznych, a także bez poznania opinii samorządów. W komisjach sejmowych podczas pierwszego czytania, mimo protestów opozycji, czas wypowiedzi skrócono do półtorej minuty. W tej atmosferze **przeprowadzenie wszystkich trzech czytań zajęło Sejmowi 45 godzin**. Biorąc pod uwagę wyżej wymienione fakty, Senat wniósł o odrzucenie ustawy. Większość sejmowa nie uznała tego stanowiska za właściwe<sup>34</sup>.

Niektórym rozwiązaniom zawartym w prezydenckim *projekcie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym*<sup>35</sup> opozycja i część prawników zarzucała **niekonstytucyjność**. Chodziło przede wszystkim o zmiany w sposobie wyboru Prezesa SN oraz o przedłużenie o dwa lata terminu na wniesienie skargi nadzwyczajnej. Projekty przygotowane przez Prezydenta nie przechodzą żadnej

---

32 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2E7CDF409A2C24C5C125862B00661EED>.

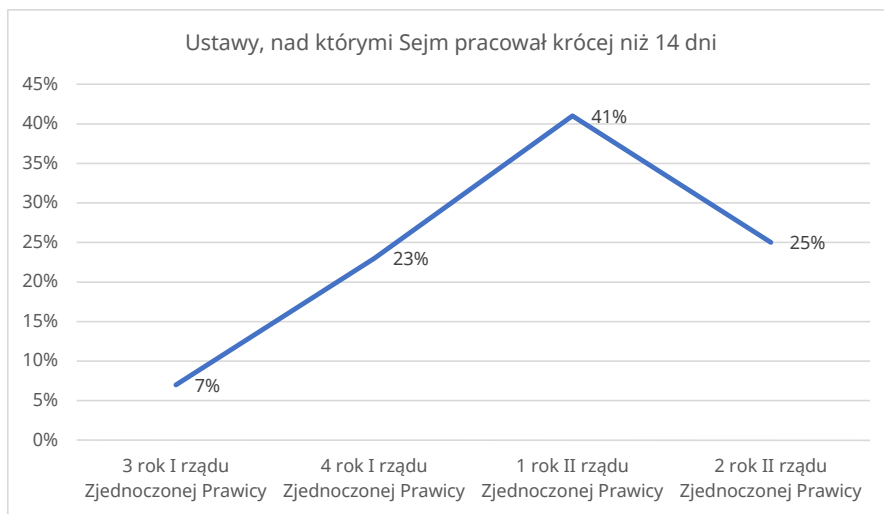
33 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E1415F56F5FE0010C12587120048DAEB>.

34 Wyniki głosowania dostępne na: Głosowanie nr 95 na 36. posiedzeniu Sejmu.

35 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=35BD8A3C17A47CA0C1258680006117CB>.

procedury opiniowania i konsultacji. Posłowie **uchwalili ustawę w siedem dni od jej wplynięcia, procedura trzech czytań zajęła im 31 godzin.**

Powyższe przykłady są ilustracją tezy, że gdy rządzący chcieli przeprowadzić **rozwiązania budzące dyskusje, a w części w społeczeństwa niezadowolenie**, unikali szerszej debaty nad nimi, nie tylko wnosząc zmiany rękami posłów, ale także **skracając czas pracy Sejmu.**



## Projekty „skrywane”

Zjawiskiem wcześniej rzadko spotykanym, które nasila się od 2018 roku, jest pojawianie się dużej liczby rządowych projektów ustaw, **o których istnieniu opinia publiczna dowiaduje się dopiero po rozpoczęciu prac w parlamencie.** Do tego momentu nie są bowiem publikowane na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego żadne dokumenty, które świadczyłyby o prowadzeniu prac legislacyjnych. Wiele z tych projektów nie było również wpisywanych do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych RM*. Ministerstwa pracujące nad częścią tych projektów zazwyczaj pod koniec prac występowały o pozwolenie na użycie trybu odrębnego, ale nawet tam, gdzie trybu tego nie wprowadzano, **projekty „skrywane” nie były przekazywane do konsultacji i opiniowania.**

W trzecim roku VIII kadencji Sejmu znaleźliśmy osiem, a w czwartym 21 projektów ustaw „skrywanych” przez rząd.

**W pierwszym roku działalności drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy (16 listopada 2019 – 15 listopada 2020) stwierdziliśmy 15 takich przypadków.**

Analizując je, zauważyliśmy, że:

- **Szczególnie niewłaściwe** dla prawidłowości przebiegu procesu legislacyjnego oraz potencjalnie szkodliwe dla jakości stanowionego prawa jest częste występowanie sytuacji, w których **projekty „skrywane”** – czyli nieznanne interesariuszom przed ich wpłynięciem do Sejmu – w tej izbie **procedowane były szybko, bez należynej debaty i wysłuchania głosów zainteresowanych**. Miało to miejsce w większości omawianych poniżej projektów.
- Największą grupę wśród projektów „skrywanych” stanowiły **projekty tzw. ustaw covidowych**. W pierwszym roku działalności obecny rząd przygotował 14 projektów mających służyć przeciwdziałaniu skutkom pandemii, z czego **10 nie upublicznił** przed wysłaniem ich do Sejmu.

Na początku pandemii fakt, że nikomu nieznanemu wcześniej projekt wchodził w życie w tydzień po jego prezentacji (np. *rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*<sup>36</sup> – który posłowie 2 marca 2020 roku uchwalili w 14,5 godziny), można uznać, ze względu na nadzwyczajność sytuacji, za wytłumaczalny.

Trudno jednak zrozumieć, dlaczego rząd przyjął ten sam tryb postępowania w stosunku do przesłanego do Sejmu 17 czerwca 2020 roku *projektu ustawy o wsparciu dla rynku ubezpieczeń należności handlowych w związku z przeciwdziałaniem skutkom gospodarczym COVID-19*<sup>37</sup>. Zwłaszcza że kierownictwo Sejmu uznało chyba projekt za niezbyt pilny, gdyż pierwsze jego czytanie zorganizowano dopiero po 27 dniach.

Podobnie było w przypadku *projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19*<sup>38</sup> przesłanego do Sejmu 8 września 2020 roku, a upublicznionego na platformie RCL 28 dni później. Parlament pracował nad nim 30 dni.

Wiele wskazuje na to, że **rząd uznał stan epidemii za zjawisko na stałe upoważniające go do nadzwyczajnego procedowania projektów legislacyjnych**, nie tylko bez konsultacji, ale nawet bez rzetelnego informowania opinii publicznej o swoich planach.

---

36 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=016EAA75EDD551EBC125851E0077C1C2>.

37 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BE5E4A4C5F5633F9C125858C00384C07>.

38 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6BEEE800344BD080C12585DF002FA7EE>.

Oprócz 14 projektów covidowych przygotowanych przez rząd, Sejm w pierwszym roku IX kadencji uchwalił także osiem ustaw poselskich i dwie prezydenckie dotyczące tej samej tematyki. Ponieważ zarówno projekty poselskie, jak i prezydenckie z zasady nie są konsultowane, a ich treść poznajemy dopiero po wpłynięciu do łaski marszałkowskiej, oznacza to, że **większość prawa regulującego nasze życie w okresie pandemii była wprowadzana bez konsultowania go z opinią publiczną.**

- W przypadku jednego (*rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*<sup>39</sup>) z pozostałych pięciu projektów „skrywanych” przez rząd – można uznać, że późne upublicznienie projektu nie niosło za sobą poważnych skutków, gdyż proponowane zmiany miały charakter porządkowy.
- Jednak o ile zgodne z zasadami jest odstępianie od przeprowadzenia konsultacji publicznych *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019*<sup>40</sup>, gdyż jest to ustawa o budżecie, o tyle trudno zrozumieć, dlaczego rząd pracował nad tym projektem „poza wykazem prac legislacyjnych” i bez publikacji dokumentów na platformie RCL.
- Trudno również zrozumieć przyczyny upublicznienia dopiero po ośmiu dniach od przesłania do Sejmu *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych oraz niektórych innych ustaw*<sup>41</sup>. Choć jego tematyka nie wydaje się kontrowersyjna, to rząd zdecydował się zastosować tryb odrębny, a Sejm pracował nad projektem 6,5 godziny. Nie wytłumaczono przyczyn nadzwyczajnego pośpiechu i braku przejrzystości.
- 14 listopada 2019 roku do Sejmu wpłynął *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym*<sup>42</sup>. Na platformie RCL pierwsze dokumenty umieszczono siedem dni później. Upublicznione tam dokumenty mają datę 13 listopada, a kilka – 14 listopada 2019 roku. Projekt

---

39 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E5487DCB315BFA46C12584C6003B9360>.

40 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=44E7CDD1A0245FB5C12584CD005FCB73>.

41 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=EB74B941F7F2B650C12585C10062CE58>.

42 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2C02EC9776318D87C12584B2004F0C60>.

wprowadzający podwyżkę podatku akcyzowego na wyroby akcyzowe, m.in. na alkohol etylowy, piwo, wino czy wyroby tytoniowe, był procedowany w trybie odrębnym i obiegowym – bez przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych.

Niewiele lepiej postąpiono z projektem w Sejmie. W dniu otrzymania go Marszałek Sejmu wysłała do 17 podmiotów prośbę o przedstawienie opinii<sup>43</sup>. Adresaci mieli na to cztery dni. Być może to było przyczyną, że posłowie, według informacji Kancelarii Sejmu, dostali tylko dwie opinie (w tym jedną o niezgłaszaniu uwag z powodu tego, że projekt „nie ma wpływu na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego”). Krajowa Izba Gospodarcza wskazała na to, że zaproponowana w projekcie wysokość akcyzy, zwłaszcza na wyroby tytoniowe, „radykalnie różni się” od stawek, które zawarto w szeroko konsultowanym Wieloletnim Planie Finansowym na lata 2019–2022.

Podczas trzydniowej pracy Sejmu opozycja, a później Senat wnosili o odrzucenie ustawy. Oprócz argumentu przedstawionego przez KIG wskazywano na obawę rozszerzenia się szarej strefy, zwłaszcza przemytu papierosów, oraz na rządową chęć uzyskania większych dochodów do budżetu.

Wydaje się, że w tym wypadku głównym powodem ukrywania projektu oraz przyspieszonej pracy Sejmu była potrzeba **uniknięcia publicznej dyskusji na temat odstąpienia rządu od wcześniej wypracowanych zapisów Wieloletniego Planu Finansowego**.

**W drugim roku działalności drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy (16 listopada 2020 – 15 listopada 2021) stwierdziliśmy 21 takich przypadków.**

- Sześć projektów „skrywanych” powstało w reakcji na sytuację pandemiczną. Nie we wszystkich tych przypadkach można znaleźć uzasadnienie dla pośpiechu skutkującego nieupublicznianiem prac rządowych.

W środku drugiej fali pandemii (w grudniu 2020 roku) rząd uznał, że konieczna jest całkowita zmiana zasad działania Agencji Rezerw Materiałowych. W obszernym *projekcie ustawy o rezerwach strategicznych*<sup>44</sup> zmieniono także nazwę agencji na Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych,

---

43 Informacja otrzymana z Kancelarii Sejmu na pytania postawione w trybie przewidzianym *ustawą o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 roku*.

44 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12341205/katalog/12746246#12746246>.

a przede wszystkim nadzór nad nią przekazano bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Skrywane przed opinią publiczną plany spotkały się z **druzgocącą oceną Senatu**. W uzasadnieniu do uchwały całkowicie odrzucającej tę ustawę Senat pisze, że „zmiana systemu zarządzania Agencją **może spowodować zakłócenie prawidłowego i efektywnego funkcjonowania tej instytucji**. Obowiązujący stan epidemii powoduje konieczność zintensyfikowania bieżących działań Agencji Rezerw Materiałowych. Planowane szerokie zmiany w Agencji Rezerw Materiałowych, zdaniem Senatu, wiązać się będą z długotrwałym zamieszaniem w tej instytucji”<sup>45</sup>. Można przypuszczać, że **świadomość kontrowersyjności zaproponowanych zmian** była przyczyną ukrywania ich do samego końca, czyli do momentu wysłania projektu ustawy do Sejmu.

Wprowadzający zmiany w dziesięciu ustawach *projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*<sup>46</sup> zawierał „rozwiązania, których pilne uchwalenie jest niezbędne z uwagi na trwający stan epidemii COVID-19”, takie jak: „możliwość sprzedaży nieruchomości w drodze licytacji elektronicznej, (...) regułę rozpoznawania spraw cywilnych w pierwszej i drugiej instancji w składzie jednego sędziego, prowadzenia rozpraw i posiedzeń jawnych w postępowaniu cywilnym i administracyjnym przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość oraz możliwość kierowania spraw na posiedzenie niejawne, gdy nie można przeprowadzić ich zdalnie”<sup>47</sup>. Wydaje się, że powody ukrywania projektu przedstawili posłowie opozycji, którzy wnosili o odrzucenie go w pierwszym czytaniu. Uważali oni, że pod pretekstem reagowania na sytuację covidową Ministerstwo Sprawiedliwości, nie po raz pierwszy, przemycia wiele kontrowersyjnych zmian: „Mamy w tym projekcie do czynienia z absolutnym miszmaszem: komornicy, sprzedaż elektroniczna, rozpoznawanie spraw cywilnych, administracyjnych, a także, o zgrozo, delegowanie sędziów. Wszystko w jednym projekcie ustawy. Mamy oczywiście do czynienia ze **złamaniem podstawowej zasady techniki prawodawczej**, czyli zakazu regulowania w jednym akcie prawnym zagadnień odległych od siebie podmiotowo albo przedmiotowo. Traktujecie projekty ustaw jak worek,

---

45 Uchwała Senatu RP dostępna na: 878.pdf (sejm.gov.pl).

46 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E1EE1567F260A554C1258663003F41CF>.

47 Za dokumentem Biura Analiz Sejmowych dostępny na: i102-21.docx (live.com).

do którego wrzucacie wszystko, co jest wam aktualnie potrzebne do uregulowania”<sup>48</sup>.

- Dopiero osiem dni po przesłaniu do Sejmu *projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>49</sup> Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikował pierwsze dokumenty na platformie Rządowego Centrum Legislacji. Procedowany w trybie odrębnym, obiegowym i pilnym projekt – opisywany na stronie sejmowej jako dotyczący: „dostosowania przepisów prawa krajowego do obecnej sytuacji migracyjnej występującej na granicy zewnętrznej – umożliwienia cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poszukiwania ochrony przed prześladowaniem oraz dostępu do właściwych procedur udzielania ochrony międzynarodowej” – w istocie umożliwił służbom mundurowym natychmiastowe wypychanie nielegalnych imigrantów za granicę Polski bez prawa odwołania się od tej decyzji.
- Prace nad uchwaloną 21 stycznia 2021 roku *ustawą o służbie zagranicznej*<sup>50</sup>, jak i nad jej szybką nowelizacją w postaci wniesionego do Sejmu 14 maja 2021 roku *projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej*<sup>51</sup> rząd utajnił przed opinią publiczną. Następnie Sejm pracował w pośpiechu, w drugim przypadku w trybie pilnym. Posłowie przypominali, że pierwotną ustawę, „która ma zmienić naszą służbę dyplomatyczną, [uchwalono] w 36 godzin. W środę rano było pierwsze czytanie, na czwartek już wyznaczycie sprawozdanie Komisji, kiedy nie było jeszcze nawet wyznaczonego terminu Komisji. Komisja rozpoczęła się o 18.00 i procedowaliśmy prawie do 3.00 w nocy”<sup>52</sup>. Zarówno posłowie, jak i przedstawiciele związków zawodowych wypominali podczas pracy nad nowelizacją, że wcześniej nikt nie chciał brać pod uwagę ich zastrzeżeń.

Rząd po trzech miesiącach zorientował się, że ustawa z 19 stycznia wymaga wprowadzenia poprawek, i przygotował nowelizację. **Nie chcąc przyznać się do popełnionych błędów**, projekt ukrył, a pilną potrzebę

---

48 Cytat z wypowiedzi posła Krzysztofa Śmiszka: [https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=26&dzien=2&wyp=206&symbol=RWYSTAPIENIA\\_WYP&id=385](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=26&dzien=2&wyp=206&symbol=RWYSTAPIENIA_WYP&id=385).

49 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=CD900BBA567B12CAC12587420034332B>.

50 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=877>.

51 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=9A09612008A2B35CC12586D500333229>.

52 Cytat z wypowiedzi posła Krystiana Kamińskiego. Zapis przebiegu posiedzenia (sejm.gov.pl).

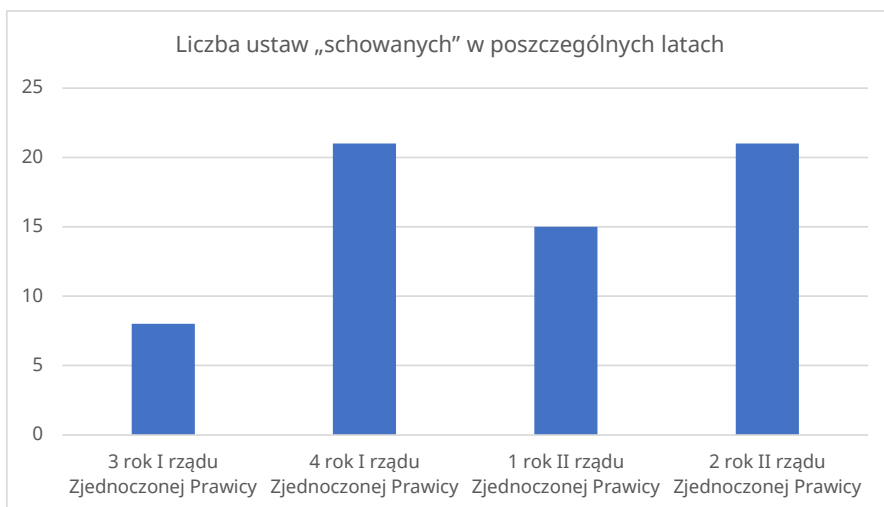


zmian minister Piotr Wawrzyk na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych uzasadnił następująco: „w związku z trudną sytuacją międzynarodową wynikającą między innymi z poważnych trudności i wyzwań, jakie dla całej administracji publicznej oznaczała trzecia fala pandemii, oraz wciąż realnym zagrożeniem związanym z rozprzestrzenianiem się koronawirusa, MSZ dostrzega potrzebę dostosowania pierwotnych założeń ustawy z dn. 21 stycznia br. o służbie zagranicznej do nowych wyzwań”. Zmiany dotyczyły m.in. uzupełnienia „ustawowej definicji członka rodziny” oraz „normy określającej składniki wynagrodzenia będące podstawą obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop”, czy dodania do treści przysięgi słów „Tak mi dopomóż Bóg”.

Uważamy, że rząd ukrywał przed opinią publiczną projekty ustawy, gdyż:

- proponując kontrowersyjne zmiany, chciał skrócić czas i zmniejszyć rozmiar debaty publicznej;
- chciał ukryć fakt nieprzestrzegania zasad poprawnej legislacji;
- uznawał, że brak konieczności poddawania konsultacjom publicznym ustaw okołobudżetowych zwalnia go z ich upubliczniania;
- wie, że lekceważenie interesariuszy nie powoduje odpowiedzialności za niestosowanie dobrych praktyk;
- występowała sytuacja nadzwyczajna;
- zaproponowane zmiany miały charakter techniczny.

Tylko w dwu ostatnich sytuacjach postępowanie instytucji rządowych można uznać za uzasadnione.



## Projekty bajpasowane

Zjawisko tzw. bajpasowania – czyli wnoszenia do Sejmu projektów ustaw przygotowanych w ministerstwach lub wspomaganych pracą ministerstw – przez **grupy posłów koalicji rządowej** wykorzystywane bywało od lat. Pozwala ono rządowi na rezygnację z przeprowadzania czasochłonnego procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych oraz pełnego opiniowania. Co równie ważne, nie wymaga też przygotowania kompleksowej oceny skutków regulacji ani przedstawiania danych świadczących o potrzebie wprowadzenia proponowanych rozwiązań. Stosowane jest zazwyczaj wtedy, gdy rządzący chcą szybko przeprowadzić konieczne w ich przekonaniu zmiany, oraz wtedy, gdy mają zamiar ograniczyć niewygodną krytykę planowanych zmian w prawie. Jednakże ta skrócona procedura, bez poznania opinii i danych dostępnych interesariuszom, **obarczona jest ryzykiem wystąpienia większej liczby błędów** w tak tworzonych ustawach, a co za tym idzie – koniecznością dokonywania kolejnych zmian prawa.

Zjednoczona Prawica szczególnie chętnie korzystała z tego sposobu tworzenia prawa w dwu pierwszych latach sprawowania władzy (od 16 listopada 2015 do 15 listopada 2017 roku), czyli za premierostwa Beaty Szydło. W pierwszym roku poprzedniej kadencji rządu i parlamentu na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 76 ustaw (40% wszystkich). W drugim roku było to 30 ustaw (12,5% wszystkich). Wiele z nich regulowało na tyle ważne działy życia publicznego, że powinny być tworzone przez rząd mający znacznie lepsze zaplecze legislacyjne niż posłowie. W poprzednich *Komunikatach OFL* przedstawialiśmy fakty świadczące o tym, że często były to inicjatywy rządowe, które nie przeszły pełnej procedury legislacyjnej i w takiej ułomnej formie zostały przekazane posłom stanowiącym zaplecze rządowe, aby ci zgłosili je jako własne.

Wszystko wskazuje na to, że obecny rząd w pierwszych dwóch latach swojej działalności powrócił do stosowania opisanych powyżej praktyk. W pierwszym roku obecnej kadencji rządu i parlamentu na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 20 ustaw (20% wszystkich). Analiza dokumentacji wskazuje, że **większość z nich, bo 13, była inspirowana lub przygotowywana w ministerstwach**.

Poniżej podajemy kilka przykładów:

- Wniesiona do Sejmu 5 grudnia 2019 roku krótka nowelizacja ustaw o podatku akcyzowym i Prawa celnego (czyli *poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy – Prawo*

celne<sup>53</sup>) przedłużyła o 13 miesięcy możliwość składania papierowego, a nie elektronicznego, dokumentu „dostawy wyrobów akcyzowych objętych monitorowaniem w Systemie EMCS PL2”. Jak podnosili posłowie opozycji w trakcie pierwszego czytania<sup>54</sup>, konieczność pilnej nowelizacji była konsekwencją „niechlujstwa legislacyjnego”, gdyż wynikała z **nie-dopilnowania terminów przez Ministerstwo Finansów**. Wszystko wskazuje bowiem na to, że w ministerstwie zorientowano się, że obowiązujące w tej materii przepisy stracą ważność około miesiąca przed tą datą (31 grudnia 2019 roku). Nie było czasu na przeprowadzenie pełnej rządowej procedury legislacyjnej, posłużono się zatem posłami zaplecza rządowego. Posłów wnioskodawców reprezentował Marek Suski.

- W *poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*<sup>55</sup> zaproponowano zwolnienie osób fizycznych i prawnych z płacenia podatku dochodowego od wsparcia otrzymanego przez nich ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Są to zmiany, które wpływają na stan finansów publicznych, dlatego w tym przypadku szczególnie ważne było, aby projektodawcy przedstawili oparte na wiarygodnych danych wyliczenie finansowych skutków proponowanych zmian. Natomiast w uzasadnieniu do tego projektu napisano: „Dokładny wpływ regulacji na dochody budżetu państwa pozostaje trudny do oszacowania z uwagi na fakt, iż nie są znane przychody Funduszu w perspektywie 10-letniej, jak i nie jest znane zainteresowanie, jakim będzie się cieszyć udzielane wsparcie. Zauważyć należy, że wprowadzone zwolnienie należy traktować nie jako ubytek w dochodach budżetu państwa, a jako utracone korzyści z tytułu braku wpływów z tytułu podatków dochodowych”. Umieszczenie podobnych stwierdzeń w prawidłowo przygotowanej ocenie skutków regulacji byłoby niemożliwe.

Fakt, że podczas pracy Komisji Finansów Publicznych<sup>56</sup> nad tym projektem **na wszystkie pytania posłów nie odpowiadał przedstawiciel**

---

53 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=DEAE11604E990447C12584C8004BA666>.

54 Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu 12 grudnia 2019 roku dostępne na: [02\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](02_a_ksiazka_bis.pdf) ([sejm.gov.pl](http://sejm.gov.pl)).

55 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BA2D88C171CB6403C12584CE006D92BF>.

56 Transmisja wideo z posiedzenia Komisji 19 grudnia 2019 roku dostępna na iTV Sejm – transmisje archiwalne.

wnioskodawców, a **Ministerstwa Finansów**, wskazuje, że od rządu wyszedł co najmniej pomysł na tę nowelizację.

- Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia m.in. podczas prac nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw*<sup>57</sup>.
- Wnioskodawcy *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych*<sup>58</sup> zaproponowali przekazanie (po raz kolejny) publicznemu radiu i telewizji rekompensaty za utracone opłaty abonamentowe w wysokości niemal 2 mld zł. Podczas prac sejmowych posłowie<sup>59</sup> podnosili, że jest to „dwa razy więcej, niż rząd PiS-u w całej poprzedniej kadencji wydał na tzw. bezpłatne leki dla seniorów powyżej 75. roku życia. 2 mld to jest tyle, ile w tym programie PiS-u zapowiadają wydać przez najbliższe 4 lata na modernizację polskich szpitali”. Trudno sobie wyobrazić, że propozycja o takim wydatku z budżetu państwa nie została wcześniej przynajmniej skonsultowana z rządem.
- Podczas pierwszego czytania *projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*<sup>60</sup> (7 stycznia 2020 roku) posłanka reprezentująca wnioskodawców otwarcie przyznała, że „nawiązując do dyskusji, która odbyła się przed świętami Bożego Narodzenia, zgodnie z naszą obietnicą, żeby wyjść naprzeciw postulatом zgłaszanym przez stronę społeczną, został przygotowany poselski projekt ustawy (...). To jest oczywiste, że **sami, bez wsparcia ministerstwa, nie bylibyśmy w stanie w tak krótkim czasie przygotować tak skomplikowanego projektu**. Przypominam, że to nie jest jednozdaniowy projekt ustawy, tylko obszerny dokument zawarty w druku nr 119. Łącznie z załącznikami i wszystkimi opiniami stron druku jest kilkadziesiąt”.
- Nie tylko posłowie opozycji<sup>61</sup>, ale także większość opinii publicznej była przekonana, że wspomniany powyżej (w podrozdziale „Tryby szczególne”) *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów*

---

57 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2F788644AADD2475C1258557004EC724>.

58 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=8D46F6B5704E2DD9C12584D4006DAF83>.

59 M.in. poseł Jacek Protasiewicz podczas pierwszego czytania, zob.: *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 8 stycznia 2020 r., 03\_a\_książka\_bis.pdf* (sejm.gov.pl).

60 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=655FA9AA8AB2E755C12584E400328245>.

61 Zob. dyskusja nad projektem podczas pierwszego czytania, w: *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu w dniu 19 grudnia 2019 r., 02\_b\_książka\_bis.pdf* (sejm.gov.pl).

*powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* został przygotowany nie przez posłów, a w Ministerstwie Sprawiedliwości. Znamienne jest, że podczas prac nad tym projektem, które rozpoczęły się 12 grudnia 2019 roku, osobą reprezentującą wnioskodawców był Jan Kanthak. Poseł ten do połowy listopada 2019 roku pełnił funkcję szefa Gabinetu Politycznego oraz rzecznika prasowego Ministerstwa Sprawiedliwości.

- Dwa miesiące po powołaniu drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy do Sejmu wpłynął projekt ustawy, który wnosił przede wszystkim o utworzenie dwu nowych działów administracji rządowej: aktywów państwowych i klimatu. Autorem *projektu ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*<sup>62</sup> nie był premier, lecz przygotowała go grupa posłów Klubu PiS. Zaskoczenie tym faktem prezentowali podczas debaty sejmowej posłowie opozycji. Natomiast zaplecze rządowe nie widziało w tej sytuacji niczego niewłaściwego.

W drugim roku obecnej kadencji rządu i parlamentu na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 20 ustaw (11% wszystkich). **Połowa z nich, bo przynajmniej 10, była inspirowana lub przygotowywana w ministerstwach.**

- Cztery ustawy dotyczące zwalczania skutków pandemii zostały zaprezentowane przez członków Klubu PiS. W trakcie pierwszego czytania *projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19*<sup>63</sup> podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii wprost przyznał, że projekt przygotowało jego ministerstwo. Brzmiało to tak: „Padło pytanie o konsultacje. Powiem tak: te konkretne propozycje były konsultowane ze Związkiem Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Federacją Przedsiębiorców Polskich. **O odbyły się też w Ministerstwie Rozwoju** w ciągu ostatniego tygodnia, może 10 dni **bardzo liczne spotkania** w trybie online, (...), z przedstawicielami branż, o których wiemy, że są najbardziej pokrzywdzone, tj. branża weselna, tzw. branża eventowa, tzw. HoReCa, czyli hotele, restauracje, kafeterie albo catering, różnie się to tłumaczy. Wprost odpowiem też na pytanie, które padło, o konsultacje ze stroną samorządową. Niestety, **nie mieliśmy**

---

62 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=DA1EA017757B8318C12584F0005C89EE>.

63 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=982099F8C7C4E40EC125860F0049C55B>.

czasu, żeby się konsultować szeroko ze stroną samorządową, ale z czystym sumieniem mogę powiedzieć, że dzisiaj **próbowałem się dozwonić** do znanego mi z licznych prac legislacyjnych **przedstawiciela Związku Miast Polskich**. Nie odebrał niestety telefonu, nie odpowiedział na esemesy, ale zdaję sobie sprawę i jakby przyznaję się bez bicia, **skonsultowaliśmy to z przedsiębiorcami w trybie online, nie daliśmy rady skonsultować z samorządami**, ale nie jest też tak, że zupełnie nie wyciągaliśmy tutaj ręki”. Swoją wypowiedź podsumował: „Któryś z posłów mówił o współpracy posłów wnioskodawców ze stroną rządową – to jest oczywiste, rząd jest emanacją większości sejmowej i oczywiste jest to, że blisko współpracujemy. Jeśli tak można powiedzieć, to posłowie z większości sejmowej w tym zakresie liczą na rząd, a rząd liczy na nich i taka współpraca jest naturalna”.

- Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia podczas prac nad *projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych*<sup>64</sup>. Do dyskusji prowadzonej zdalnie (26 listopada 2020 roku) w trakcie pierwszego czytania włączył się poseł Wojciech Maksymowicz, od lipca 2019 do listopada 2020 roku podsekretarz stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Posłów opozycji, którzy mieli wątpliwości co do słuszności niektórych propozycji, uspokoił w następujący sposób: „Wiem, że **ustawa była przygotowana na pewno niebezpośrednio przez państwa posłów**, bo wiadomo, że **tu jest dużo szczegółów, które jako żywo znam z prac urzędników Ministerstwa Zdrowia**, więc na pewno była **pomoc urzędnicza**”.
- Powodem, dla którego *projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób*<sup>65</sup> został wniesiony przez grupę posłów stanowiących zaplecze rządowe, był **pośpiech**. W dyskusji z posłami opozycji minister Michał Woś przyznał, że ministerstwo przygotowuje dużą nowelizację tzw. ustawy o bestiach. Wymaga to jednak czasu na przeprowadzenie wszystkich etapów procesu legislacyjnego. Natomiast w ośrodku w Gostyninie brakuje miejsc dla osób, które na mocy decyzji sądu powinny być leczone w izolacji. Postanowiono więc

---

64 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=C0EB76CD0ABE8E5DC1258625004B2503>.

65 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D7CCE5AE48C21816C12586B200438369>.

do czasu rozbudowania ośrodka „wynająć” budynek wraz z obsługą od służby więziennej. Aby realizacja tego pomysłu była możliwa, przygotowano **szybki poselski projekt, który jest „preludium do dużej [rządowej] reformy”<sup>66</sup>**.

- Również w przypadku poniższych ustaw zachodzi podejrzenie, że były one bajpasowane, gdyż dotyczyły zmian o charakterze technicznym (doprecyzowywały obowiązujące przepisy) lub stanowiły reakcję na jednostkową sytuację, której rozwiązanie leży w kompetencji rządu. Ponadto w trakcie prac nad projektami, zwłaszcza w komisjach, na pytania posłów odpowiadali przede wszystkim przedstawiciele rządu, a nie wnioskodawców, zaś posłowie opozycji pytali o rzeczywiste autorstwo tych projektów:
  - *projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*<sup>67</sup>;
  - *projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw*<sup>68</sup>;
  - *projekt ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*<sup>69</sup>;
  - *projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o finansowaniu zadań oświatowych*<sup>70</sup> – znacząco poszerzający kompetencje ministra edukacji;
  - *projekt ustawy o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego*<sup>71</sup>.

W 1999 roku Rada Europy powołała Grupę Państw Przeciwko Korupcji GRECO, która ocenia, czy działania państw członkowskich są zgodne

---

66 Zapis posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 13 kwietnia 2021 roku, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=SPC-58>.

67 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=CB709DF9E2538275C12585E5003B22D6>.

68 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D3BC58210AA8D249C125867E0040A604>.

69 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=415AAD371E8D398C1258696004456D4>.

70 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=F0C1039F8176ABB8C12586DA003D3D8B>.

71 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2FE97FF0D5657E31C125875F00369845>.

z antykorupcyjnymi standardami Rady. Opinie wydaje się w tzw. rundach. Najpierw dokonuje się oceny stanu istniejących procedur i instytucji w kontrolowanej sferze działań organów państwa. Raport z ewaluacji kończy się zaleceniami. Po 18 miesiącach GRECO sprawdza postęp w wykonywaniu zaleceń i wydaje drugi raport – tzw. raport zgodności.

W 2018 roku w ramach piątej rundy ewaluacyjnej Polska poddała się ocenie GRECO w zakresie „Zapobiegania korupcji i promowania uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (osób, którym powierzono najwyższe funkcje wykonawcze, lub osób należących do grupy PTEF) oraz w organach ścigania”. Raport ewaluacyjny zawierał 21 zaleceń<sup>72</sup>. W opublikowanym w marcu 2021 roku raporcie zgodności<sup>73</sup> GRECO stwierdza, że Polska całkowicie wypełniła jedno zalecenie, pięć wdrożyła częściowo, a pozostałych 15 nie wykonała.

Pośród tych 15 niewykonanych zaleceń jest jedno odnoszące się bezpośrednio do procesu tworzenia aktów prawnych. Brzmi ono następująco: „GRECO zaleciła dopilnowanie, aby rządowe projekty ustawodawcze obejmowały odpowiednie terminy konsultacji i odpowiednie oceny skutków w praktyce oraz aby kontakty i uwagi otrzymane przed formalnym rozpoczęciem konsultacji zostały udokumentowane w równym stopniu”. Stosowanie trybów odrębnych, ukrywanie projektów ustaw oraz prezentowanie ustaw rządowych jako poselskie – eliminuje całkowicie etap prowadzenia konsultacji publicznych i przygotowania pełnych ocen skutków regulacji.

Podsumowując – rządzący najczęściej wykorzystują metodę zwaną bajpasowaniem, gdy:

- zaniedbali systematyczne przeglądanie obowiązującego prawa, a wymaga ono pilnej zmiany lub aktualizacji;
- ich zdaniem potrzebna jest pilna zmiana, jednak ministerstwa nie są w stanie lub nie chcą przygotować opartej na danych oceny skutków regulacji;
- mają gotowy projekt, ale pragną uniknąć dyskusji nad proponowanymi, zazwyczaj kontrowersyjnymi, rozwiązaniami.

72 *Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report. Poland*, przyjęty na 81. posiedzeniu plenarnym, Strasburg, 3–7 grudnia 2018, opublikowany: styczeń 2019, GRECO (coe.int).

73 *Piąta runda ewaluacyjna. Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania. Raport zgodności. Polska*, przyjęty na 87. posiedzeniu plenarnym, Strasburg, 22–25 marca 2021, opublikowany: wrzesień 2021, <https://rm.coe.int/piata-runda-ewaluacyjna-zapobieganie-korupcji-i-promowanie-uczciwosci-/1680a3f03c>.



Witold Michałek

# Opis prac legislacyjnych prowadzonych w ramach społeczno-gospodarczego programu pod nazwą Polski Ład

---

Poniższy rozdział zawiera szczegółowe informacje dotyczące pracy nad najważniejszym elementem ogłoszonego 15 maja 2021 roku tzw. Polskiego Ładu<sup>1</sup> – rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>. Informacje dotyczące ogromnych problemów związanych z wdrażaniem tych rozwiązań rozpalają opinię publiczną i polityków od początku stycznia 2022 roku. Przyczyny tych problemów odnajdujemy m.in. w braku poprawności i przejrzystości zastosowanych procedur legislacyjnych.

## Etap rządowy

Podstawowym dokumentem legislacyjnym Polskiego Ładu był *projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*, opublikowany i skierowany do publicznych konsultacji przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej 26 lipca 2021 roku<sup>3</sup>.

---

1 Zob. [http://polskilad.pis.org.pl/files/Polski\\_Lad.pdf](http://polskilad.pis.org.pl/files/Polski_Lad.pdf).

2 Zob. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210002105/O/D20212105.pdf>.

3 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349409>.

Główne deklarowane przez rząd cele wprowadzanej ustawy to:

- stworzenie sprawiedliwszego systemu podatkowego w Polsce;
- zachęta podatkowa dla przedsiębiorców;
- uszczelnienie systemu podatkowego;
- zwiększenie wysokości nakładów na służbę zdrowia;
- a także wiele innych, bardziej szczegółowych celów.

Był to zatem dokument **niezwykle ważny dla wielu bardzo zróżnicowanych podmiotów, wśród których należy wyróżnić jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i obywateli podatników**. Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i OSR liczył ponad 500 stron tekstu.

Jednak założony przez projektodawcę **czas przeznaczony na publiczne konsultacje nie odzwierciedlał wagi dokumentu**. W zaproszeniu do konsultacji z 26 lipca czytamy: „mając na uwadze okoliczność, że projekt ustawy realizuje w sferze podatków program społeczno-gospodarczy «Polski Ład», ogłoszony na konwencji programowej 15 maja 2021 r., oraz ze względu na pilność sprawy, zwracam się z uprzejmą prośbą o zgłaszanie ewentualnych uwag w terminie 14 dni od udostępnienia projektu ustawy”<sup>4</sup>.

Już wcześniej przedstawienie pomysłów na zmiany w podatkach w ramach Polskiego Ładu wywołało lawinę komentarzy. Opublikowanie konkretnych rozwiązań w projekcie nowelizacji te komentarze zwielokrotniło i pogłębiło. Pojawiło się wiele pytań o skutki nowych regulacji w praktyce oraz ich stosowanie przez obywateli i przedsiębiorców.

W odpowiedzi na protesty i interwencje środowisk gospodarczych już trzy dni później, tj. 29 lipca, Ministerstwo Finansów przedłużyło konsultacje publiczne do pięciu tygodni, czyli do 30 sierpnia 2021 roku<sup>5</sup>. Jednym z istotnych powodów tego wydłużenia było zwrócenie ministerstwu uwagi na niezgodność czasu wyznaczonego na konsultacje (wynoszącego 14 dni) z ustawą o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>6</sup>, której zapisy wymagają co najmniej 30-dniowego okresu konsultacji z RDS.

---

4 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12349409/12805426/12805428/dokument514521.pdf>.

5 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12349409/12805426/12805428/dokument515552.pdf>.

6 Zob. art. 5 ust. 4 ustawy: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001240/U/D20151240Lj.pdf>.

Bardzo szybko, bo już tydzień po zakończeniu konsultacji, projektodawca przedstawił *Raport z konsultacji*<sup>7</sup>, w którym zamiast standardowego zaprezentowania tabeli zawierającej ustosunkowanie się do wszystkich zgłoszonych uwag opublikowano zbiorcze zestawienie odnoszące się jedynie do niektórych, najważniejszych zdaniem projektodawcy, uwag ujętych w kilku grupach, przy czym nie odpowiedziano na wiele pytań i nie uwzględniono licznych uwag krytycznych, które zostały zgłoszone w czasie konsultacji.

## Etap parlamentarny

8 września 2021 roku rząd przyjął projekt ustawy i skierował go do Marszałka Sejmu RP. Już w tym samym dniu projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu i wyznaczono jego datę na 17 września<sup>8</sup>.

Jednak dokument nadal pozostawał przedmiotem publicznej krytyki – zarówno w odniesieniu do jego merytorycznej treści, jak i trybu procedowania. Ilustracją mogą być uwagi zawarte w *Stanowisku Rady Przedsiębiorczości wobec kolejnej wersji projektu ustawy podatkowej do Polskiego Ładu*<sup>9</sup> z 14 września 2021 roku, w którym członkowie Rady, w imieniu przedsiębiorców reprezentowanych przez ich organizacje, krytycznie odnoszą się do kolejnej wersji projektu ustawy podatkowej wchodzącej w skład tzw. Polskiego Ładu. W ich ocenie projekt w wersji skierowanej do prac w parlamencie dowodzi braku poszanowania przez rząd zasad poprawnej legislacji oraz przejrzystości i przewidywalności systemu podatkowego, co pogłębia nieufność przedsiębiorców i obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. Ponadto wskazano, iż w ramach konsultacji społecznych nie uwzględniono setek zgłoszonych przez organizacje przedsiębiorców merytorycznych uwag co do jakości proponowanych przepisów, a **„skrócony i przygotowany w ogromnym pośpiechu raport z konsultacji (po tygodniu od ich zakończenia) odnosi się jedynie do nielicznych ze zgłoszonych postulatów. Dodatkowo, projekt został istotnie zmodyfikowany i rozszerzony o regulacje, które nie zostały poddane opiniowaniu przez środowisko przedsiębiorców”**.

W tym samym dniu, w którym ukazało się powyższe oświadczenie, tj. 14 września 2021 roku, rząd przesłał do Sejmu autopoprawkę do projektu ustawy<sup>10</sup>,

7 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12349409/12805426/12805430/dokument520223.pdf>.

8 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1532>.

9 Zob. <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2021/09/2021-09-14-stanowisko-rady-przedsiębiorczosci-wobec-kolejnych-propozycji-ustaw-do-polskiego-ladu-1.pdf>.

10 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532-A>.

zawierającą szereg zmian w treści oryginalnego projektu. **Poprawka nie była wcześniej konsultowana publicznie.**

Podczas posiedzenia Sejmu 17 września miało miejsce pierwsze czytanie projektu. Wniosek o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu nie przeszedł w głosowaniu i został skierowany do sejmowej Komisji Finansów Publicznych. **Posłom zadającym pytania ograniczono czas wypowiedzi do 30 sekund.**

23 września 2021 roku odbyło się posiedzenie Komisji Finansów Publicznych<sup>11</sup>. Komisja w głosowaniu **odrzucała wniosek zgłoszony przez posłów opozycji, aby rozpatrzenie rządowego projektu ustawy przesunąć w czasie i poprzedzić je zorganizowaniem 8 października wysłuchania publicznego.**

Poseł Dariusz Rosati uzasadniał wniosek o zorganizowanie wysłuchania publicznego wielką zmianą, jaką projekt wprowadza w całym systemie podatkowym, ingerencją w treść 20 innych ustaw i zaledwie trzydniowym okresem, który mieli posłowie na zapoznanie się z treścią i przeanalizowanie 683 stron dokumentów. Ponadto poseł wnioskodawca powołał się na przedstawioną przez Biuro Legislacyjne ocenę skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy, gdzie stwierdza się m.in., iż „zakres projektowanych zmian jest bardzo duży. Obejmują one nie tylko materialne aspekty opodatkowania podatkami dochodowymi oraz podatkiem od towarów i usług, ale również dotyczą uprawnień i obowiązków organów podatkowych i podatników prawnych oraz wprowadzają szereg zmian mających wpływ na prawa i obowiązki przedsiębiorców i konsumentów”, a także wskazuje się na „znaczny ubytek dochodów własnych gmin, powiatów i województw, co może rodzić obawy o stabilność systemu finansowego tych jednostek, zbytnie uzależnienie od wsparcia z budżetu państwa, a tym samym możliwość wywiązywania się przez te jednostki z konstytucyjnych i ustawowych zadań”.

Biuro Legislacyjne nie było też gotowe, żeby przedstawić komisji całościową opinię do tego projektu. Ilustruje to wyczerpująca wypowiedź przedstawiciela Biura Legislacyjnego:

„Projekt jest niezwykle obszerny, ponieważ wraz z autopoprawką liczy ponad 260 stron. **Z tego, co przeanalizowaliśmy, jest to chyba największa nowelizacja, najobszerniejsza nowelizacja ustaw podatkowych w historii polskiego parlamentu, przynajmniej po 1989 r.** Pobieźna analiza tego projektu prowadzi do wniosku, że liczba zmian, jak i treść

11 Dokumentacja przebiegu posiedzenia komisji: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=FPB-201>.

zmian wprowadzonych tym projektem przemawiają za tym, by rozważyć – zgodnie z zaleceniami wynikającymi z zasad techniki prawodawczej – opracowanie projektów nowych ustaw o podatkach dochodowych, gdyż **zmiany te są tak liczne i tak istotne jakościowo, że należałoby rozważyć opracowanie – jak powiedziałem – projektów nowych ustaw o podatkach dochodowych zamiast nowelizowania obecnie obowiązujących.** (...) Stąd też mogłyby – biorąc pod uwagę ograniczony czas na pracę nad tymi projektami – być procedowane w odrębnym projekcie, gdyż nie są obwarowane wymogiem wynikającym z utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, czyli nie musiałyby być ogłoszone przed 1 grudnia 2021 r. **Biuro Legislacyjne nie miało możliwości pełnej analizy prawno-legislacyjnej tego dokumentu.** Inny mi słowy – żadna z osób pracująca przy tym projekcie nie była w stanie przeczytać i przeanalizować tego projektu w całości. (...) Stąd też nie jest możliwa pełna analiza legislacyjna tego projektu, ocena spójności projektowanych rozwiązań (...). **Brak czasu na analizę tego projektu nie pozwolił też na przeprowadzenie konsultacji w trybie roboczym z Ministerstwem Finansów, które zwykle staramy się przed posiedzeniem Komisji przeprowadzać po to, by ułatwić państwu pracę i nie zajmować czasu rzeczami czysto technicznymi.** W ocenie Biura Legislacyjnego, materiał wymaga dalszych prac legislacyjnych, bo wiemy z doniesień medialnych, że Rządowe Centrum Legislacji też nie dokonało oceny prawno-legislacyjnej tego projektu, a w ślad za tym nie dokonało stosownych poprawek w projekcie”.

Projekt nie został również poddany ocenie Rządowego Centrum Legislacji. Z powyższych powodów poseł wnioskodawca zwrócił się do przewodniczącego z prośbą o to, aby komisja i posłowie oraz strona społeczna mieli możliwość nie tylko zapoznania się z tymi dokumentami, ale także wysłuchania opinii ekspertów.

Zaproszeni przedstawiciele środowisk gospodarczych także krytycznie wypowiedzieli się na temat procedury uchwalania ustawy. Reprezentant Lewiatana wskazał m.in., że **konsultacje społeczne w okresie wakacyjnym trwały tylko pięć tygodni, a zaraz po ich zakończeniu projekt trafił do Sejmu, do tego w wersji istotnie zmodyfikowanej, co spowodowało, że eksperci nie mieli możliwości pogłębionej analizy nowych przepisów.** Wskazał też, że **jeżeli przepisy wejdą w życie na miesiąc przed rozpoczęciem nowego roku, to firmy nie będą miały czasu, żeby zaktualizować swoje programy księgowo-wyliczeniowe, kadrowe, rozliczeniowe** do tego, by już od początku 2022 roku rozliczać wynagrodzenia pracowników na nowych zasadach.

Po odrzuceniu wniosku o zorganizowanie wysłuchania publicznego i przesunięcia terminu prac komisji kontynuowano wielogodzinne (do godz. 23.00) posiedzenie Komisji Finansów Publicznych, która ostatecznie przyjęła w głosowaniu przepracowany dokument w formie sprawozdania<sup>12</sup>.

29 września 2021 roku, w dniu drugiego czytania projektu na posiedzeniu Sejmu, sekretarz Rady Ministrów Łukasz Schreiber nieoczekiwanie poinformował na Twitterze o poprawce zaproponowanej Klubowi PiS przez premiera Mateusza Morawieckiego<sup>13</sup>. Dotyczyła ona tzw. ulgi dla klasy średniej. Minister Schreiber zapowiedział, że jeszcze tego samego dnia poprawka zostanie przedstawiona Sejmowi. Treść informacji nie była jednak precyzyjna i w następnych wpisach na Twitterze Łukasz Schreiber starał się doprecyzować, o co chodzi. Wpisy nie rozwiąły jednak wszystkich wątpliwości.

Sejm w drugim czytaniu ponownie skierował projekt do Komisji Finansów Publicznych w celu przepracowania kilkudziesięciu zgłoszonych poprawek. Posiedzenie komisji po drugim czytaniu odbyło się już następnego dnia, tj. 30 września<sup>14</sup>. Także i tym razem brak przerwy pomiędzy zgłoszeniem poprawek do projektu a ich rozpatrzeniem przez komisję wytworzył problemy, które ilustruje wypowiedź przedstawiciela Biura Legislacyjnego: „Przed przystąpieniem do rozpatrywania poprawek chcielibyśmy zgłosić uwagę, że **ponownie ze względu na bardzo małą ilość czasu na analizę projektu i poprawek – ledwo co udało się zrobić zestawienie poprawek na posiedzenie Komisji – nie udało nam się ich przeanalizować pod kątem legislacyjnym, nie mówiąc już o analizie merytorycznej**. Wiele poprawek zachodzi na siebie, proponuje konkurencyjne rozwiązania. Nie wszystko niestety udało się zauważyć”.

Mimo powyższych uwag komisja rozpatrzyła poprawki i po wielokrotnych głosowaniach przyjęła sprawozdanie<sup>15</sup>.

Kolejnego dnia, tj. 1 października, ustawa została uchwalona w wyniku głosowania na posiedzeniu Sejmu i 4 października przesłana do Marszałka Senatu RP.

Projekt ustawy został przekazany do rozpatrzenia przez senacką Komisję Budżetu i Finansów Publicznych. Na zamówienie komisji 19 października główny legislator Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu przygotował opinię

12 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1597>.

13 Zob. <https://twitter.com/LukaszSchreiber/status/1443165797250174980>.

14 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknr=FPB-208>.

15 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1597>.

do ustawy, w której wymienione są podstawowe argumenty wskazujące na niezgodność całej opiniowanej ustawy z proceduralnymi standardami wynikającymi z zasady poprawnej legislacji<sup>16</sup>. W opinii stwierdzono m.in.: „istnieją podstawy do uznania, że **opiniowana ustawa została uchwalona z naruszeniem proceduralnych standardów wynikających z zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji**, a także z przepisów art. 7, art. 112 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji. (...) W przypadku projektu opiniowanej ustawy – przewidującego największą po 1989 r. zmianę systemu prawa podatkowego – **okoliczności te można zreasumować jako przyjęcie takiego kalendarza prac parlamentarnych, który z istoty uniemożliwił posłom, sejmowym służbom legislacyjnym oraz innym zainteresowanym podmiotom rzetelną dyskusję nad proponowanymi unormowaniami**, a tym samym – ich ocenę merytoryczną i prawną, w tym w aspekcie możliwych skutków ekonomicznych dla podatników. **Na skutek ekspresowego tempa procedowania nad projektem opiniowanej ustawy Sejm znacznie zwiększył ryzyko przyjęcia regulacji merytorycznie niezamierzonych czy wadliwych prawnie**, w tym niezgodnych z Konstytucją”.

Do Komisji Budżetu i Finansów Publicznych wpłynęło również wiele stanowisk oraz opinii, zarówno od organizacji i instytucji, jak i bezpośrednio od obywateli. Rzecznik Praw Obywatelskich w konkluzji obszernej opinii postuluje przygotowanie gruntownej reformy prawa podatkowego oraz wydłużenie czasu prac nad zmianami w ramach Polskiego Ładu, tak aby weszły one w życie najwcześniej wraz z 1 stycznia 2023 roku, a nie za niespełna trzy miesiące. Jednocześnie RPO podkreślił, że **tempo prac nad Polskim Ładem powinno być dostosowane zarówno do merytorycznej zawartości, jak i obszerności tej nowelizacji. Podatnicy muszą mieć zagwarantowany odpowiedni czas, aby dostosować się do tak rewolucyjnych zmian**. Komisja po odbyciu dwóch posiedzeń 20 i 27 października przygotowała i przesłała do Marszałka Senatu sprawozdanie zawierające kilkadziesiąt poprawek do ustawy.

28 października 2021 roku Senat – po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm 1 października 2021 roku ustawy – wprowadził do jej tekstu 62 poprawki. Ich uchwalenie było wyrazem podzielenia przez izbę licznych zastrzeżeń do ustawy, które, jak wskazano, odnoszą się przede wszystkim do jej:

---

16 Dokumentacja dostępna na: <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1191.html>.

- niezgodności z Konstytucją;
- niezgodności z prawem Unii Europejskiej;
- wadliwości pod względem merytorycznym.

29 października uchwała Senatu została rozpatrzona przez sejmową Komisję Finansów Publicznych, która prawie wszystkie zgłoszone przez Senat poprawki odrzuciła<sup>17</sup>.

W tym samym dniu, czyli 29 października, Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu i po przyjęciu części poprawek przekazał ustawę Prezydentowi do podpisu, co nastąpiło 15 listopada 2021 roku<sup>18</sup>.

---

17 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1715>.

18 Zob. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/ustawy-z-podpisem-prezydenta,44643>.



Krzysztof Izdebski

# (Nie)przejrzysty proces legislacyjny

---

Jak wspomnieliśmy wyżej, Obywatelskie Forum Legislacji wielokrotnie zwracało uwagę na mankamenty związane z brakiem przejrzystości procesu legislacyjnego. Tymczasem naczelną zasadą postępowania z projektami aktów prawnych powinna być pełna transparentność, charakteryzująca się wiedzą na temat osób, które uczestniczą w tworzeniu projektu i biorą udział w pracach nad nim, znajomością treści opinii i stanowisk przekazywanych w toku procesu legislacyjnego czy wreszcie łatwym uzyskiwaniem wyczerpujących informacji na temat zmian i procesu ich wprowadzania.

Mimo że *Regulamin pracy Rady Ministrów* przewiduje obowiązek publikowania wszelkich dokumentów związanych z rządowym procesem legislacyjnym na platformie Rządowego Centrum Legislacji, to nie w każdym przypadku tego obowiązku się dotrzymuje. By pokazać skalę tego zjawiska, w raporcie powyżej przedstawiono szczegółowe informacje na temat projektów, które określiliśmy jako projekty „skrywane”, czyli takie, które nie zostały ujawnione na etapie prac rządowych. Dodatkowo **warto rozważyć, na ile zasadny jest brak informacji o rządowym etapie opracowywania ustawy budżetowej.** To prawda, że zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>1</sup> jest ona procedowana w trybie odrębnym, nieuwzględniającym konsultacji publicznych, jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby kolejne etapy jej powstawania były ujawniane obywatelom – jeszcze przed złożeniem projektu budżetu w Sejmie. Podobnie nie są publikowane informacje dotyczące procesu dyskusji nad ustawami ratyfikującymi umowy międzynarodowe.

---

<sup>1</sup> Zob. rozdział IV ustawy dostępny na: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20091571240/U/D20091240Lj.pdf>.

Niezrozumiały jest również **brak współpracy systemów prezentujących sejmowy i senacki proces legislacyjny**. O ile na stronie Sejmu obok informacji na temat postępów procesu legislacyjnego zainicjowanego przez rząd znajduje się odnośnik do właściwej strony projektu na platformie Rządowego Centrum Legislacji, o tyle takiego odnośnika nie ma w przypadku projektów senackich. Identycznie: jeśli projekt zostanie przekazany do Senatu, czytelnik jest zmuszony do ręcznego wyszukiwania informacji o jego dalszych losach na stronie Senatu.

Brak przejrzystości związany jest również z trudnością w ustaleniu szczegółowych informacji dotyczących procesu legislacyjnego w Polsce. Mimo dość zaawansowanej digitalizacji wiedzy na temat procesu tworzenia prawa, w dalszym ciągu trzeba wkładać wielki wysiłek, aby dokonać analizy prac w skali kadencji, jak i poszczególnych projektów aktów prawnych. Wciąż duża część dokumentów publikowana jest w formatach nieedytowalnych, co uniemożliwia ich maszynową (automatyczną) analizę. Nie przywiązuje się również należytej uwagi do aktualizacji danych dotyczących procesu legislacyjnego. Z tego powodu właściwie niemożliwe jest przedstawienie dokładnych informacji statystycznych dotyczących rządowego etapu legislacyjnego.

## Brak dokumentacji procesu legislacyjnego

Za przykład może służyć rządowy *projekt ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych* (UD 293)<sup>2</sup>. Projekt został opublikowany na portalu Rządowego Centrum Legislacji 29 września 2021 roku i w tym samym dniu przekazano go wybranym podmiotom, aby mogły przedstawić swoje stanowisko w procedurach opiniowania oraz w konsultacjach publicznych. Wyznaczono 21 dni na przygotowanie uwag do projektu, a więc powinny one wpłynąć do wnioskodawcy w drugiej połowie października. Dopiero 15 grudnia na portalu opublikowano opinie przesłane przez podmioty publiczne. Natomiast do dnia opracowania tego raportu, czyli do 13 lutego 2022 roku, na portalu nie zostały ujawnione uwagi zaprezentowane w toku konsultacji publicznych, mimo że mamy informacje o co najmniej kilku takich stanowiskach. Co warto podkreślić, publikacja przedstawionych w toku konsultacji opinii nie jest uzależniona od ich wcześniejszych analiz czy ocen. W związku z nieopublikowaniem opinii zwrócono się do Ministra Sprawiedliwości będącego wnioskodawcą projektu o udostępnienie informacji dotyczących prac legislacyjnych. Pytano m.in. o to, ile opinii wpłynęło w toku

---

2 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351757/katalog/12819479#12819479>.

konsultacji publicznych projektu oraz kiedy wnioskodawca udostępni opinie na platformie RCL. W odpowiedzi Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że „przebieg [prac nad ustawą] wraz z dostępem do wszystkich dokumentów procesu legislacyjnego, w tym przedłożonych opinii do projektu, można uzyskać pod adresem” strony poświęconej pracom nad dokumentem na platformie RCL. W odpowiedzi zwrócono uwagę, że wniosek o udostępnienie informacji dotyczących opinii przedstawionych w toku konsultacji publicznych został złożony właśnie w związku z tym, że te nie zostały opublikowane na portalu w odpowiedniej zakładce. Minister w kolejnej wiadomości wskazał, że potrzebuje „dodatkowego czasu na sporządzenie uzupełnienia do naszej odpowiedzi” oraz dodał: „Z uwagi na konieczność konsultacji z innymi departamentami, a także na zmianę organizacji pracy w związku z utrzymującym się stanem epidemii, prześlemy uzupełnienie odpowiedzi do 14 stycznia 2022 r.”. Z przedstawionej po tym terminie odpowiedzi ministra wynika jedynie, że treść opinii zostanie opublikowana. Mimo że minister jest w posiadaniu przekazanych opinii oraz zwrócono mu uwagę, iż ich nie opublikowano, braki na portalu RCL nie zostały uzupełnione.

Kolejnym jaskrawym przykładem braku przejrzystości procesu legislacyjnego jest rządowy projekt ustawy *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (UD 148)<sup>3</sup>. Projekt wpłynął do Sejmu 15 stycznia 2021 roku, a pierwsze informacje na jego temat opublikowano na portalu RCL dopiero 18 stycznia tego samego roku. Stanowi on nie tylko przykład tzw. skrywanego projektu, ale jest również symbolicznym podsumowaniem lekceważącego stosunku do przejrzystości procesu legislacyjnego. W dołączonej do projektu, który przekazano do Sejmu, ocenie skutków regulacji<sup>4</sup> w części poświęconej przeprowadzonym konsultacjom publicznym czytamy, że „projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie »Rządowy Proces Legislacyjny«”. Niestety stało się to dopiero po tym, jak proces rządowy został zakończony, a projekt przekazany do Sejmu w celu dalszych prac.

---

3 Dokumentacja dostępna: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12342104/katalog/12754985#12754985>.

4 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/57F5306C7E6B9378C1258663003EADF5/%24File/899.pdf>.

## Utajnienie opinii

Niespotykanym do tej pory przykładem braku przejrzystości procesu legislacyjnego jest utajnienie opinii przekazanej przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa w toku rozpatrywania poselskiego projektu ustawy o *zmianie ustawy o radiofonii i telewizji* (druk nr 1389)<sup>5</sup>, nazywanego często „lex TVN”.

Według informacji prasowych z sierpnia 2021 roku<sup>6</sup> Prokuratoria Generalna przekazała swoją opinię w toku konsultacji projektu ustawy. Potwierdziła to również później sama Prokuratoria w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji dotyczącej treści przekazanej opinii. Wzięła więc udział w konsultowaniu projektu, a jej uwagi mogły stanowić istotny argument decydujący o kierunkach rozstrzygnięcia procesu legislacyjnego. Opinia nie została opublikowana na stronie Sejmu, a w odpowiedzi na wskazany wyżej wniosek Prokuratoria odmówiła udostępnienia opinii z uwagi na „tajemnicę Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa”. Odwołano się przy tym do art. 38 ust. 1 *ustawy z 15 grudnia 2016 roku o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*. Zgodnie z tym przepisem „czynności Prokuratorii Generalnej związane z wykonywaniem zastępstwa, wydawaniem opinii, sporządzaniem raportów i analiz i stanowisk, udziałem w negocjacjach i mediacjach oraz w postępowaniach przed organami międzynarodowymi, a także informacje i dokumenty stanowiące podstawę dokonania takich czynności są objęte tajemnicą Prokuratorii Generalnej”. Trudno jednak z tego przepisu wywodzić argumentację, że treść opinii przekazywanych w toku procesu legislacyjnego może zostać utajniona. Opinia nie została również opublikowana na stronach Sejmu. Sprawa będzie podlegała ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, do którego została skierowana skarga na odmowę udostępnienia opinii.

---

5 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1D7627C1CC799FADC125870C005557AD>.

6 Zob. E. Ivanova, *Prokuratoria Generalna konsultowała „lex TVN”. Ale jej stanowisko to tajemnica*, wyborcza.pl, 20 sierpnia 2021, <https://wyborcza.pl/7,75398,27477365,prokuratoria-generalna-konsultowala-lex-tvn-ale-jej-stanowisko.html>.

Piotr Frączak

# Organizacje pozarządowe w procesie stanowienia prawa w Polsce

---

Organizacje pozarządowe pełnią bardzo różne funkcje w procesie stanowienia prawa – rolę strażnika procesu, instytucji eksperckiej czy organizacji reprezentującej określone interesy bądź wartości (występują np. w interesie osób niepełnosprawnych lub ochrony praw obywatelskich)<sup>1</sup>. Same jednak organizacje stanowią element systemu demokratycznego Rzeczypospolitej (art. 12 Konstytucji RP); nic więc dziwnego, że podejmowane są próby systemowego włączania ich w dialog obywatelski (jako część szerokiego dialogu społecznego) także w procesie stanowienia prawa. Skupimy się tu na tych organizacjach, które mogą, na podstawie ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, prowadzić działalność pożytku publicznego (czyli głównie na stowarzyszeniach i fundacjach), choć przecież szerokie rozumienie organizacji pozarządowych zawarte w tej ustawie obejmuje także m.in. partie polityczne czy związki zawodowe oraz organizacje pracodawców. My jednak zajmiemy się tym węższym rozumieniem organizacji, przy czym będziemy pamiętać o pewnych analogiach z sytuacją partnerów społeczno-ekonomicznych<sup>2</sup>.

---

1 Zob. P. Frączak, *Udział organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa i tworzenia polityk publicznych (na przykładzie planowania perspektywy finansowej 2014–2020)*, „FederalistKa” 2013, nr 2 (14–15).

2 Pojęcia: dialog społeczny, partnerzy społeczni, organizacje społeczne są niedookreślone i przez to często wprowadzają w błąd. Na potrzeby tekstu przyjmujemy szerokie rozumienie tych pojęć: dialog społeczny zawiera w sobie dialog obywatelski, partnerzy społeczni to partnerzy społeczno-ekonomiczni i organizacje pozarządowe.

## Systemowe umocowanie organizacji pozarządowych

Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP) powstała jako próba realizacji zamierzeń rządu co do ukonstytuowania dialogu obywatelskiego<sup>3</sup>. Ustawa o pożytku ustanowiła RDPP, której jednym z zadań jest „wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych oraz działalnością pożytku publicznego oraz wolontariatu” (art. 25 ust. 2 pkt 2). Ta dość prosta, chociaż przecież niejednoznaczna<sup>4</sup> konstrukcja systemowa jest w ostatnich latach „rozmontowywana”. Co jednak ciekawe, **nie jest to przeprowadzane przez bezpośrednią nowelizację ustawy o pożytku, ale poprzez tworzenie nowych rozwiązań prawnych**. Główniej zmiany dokonano nowelizacją ustawy o pożytku wprowadzoną *ustawą z 15 września 2017 roku o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*<sup>5</sup>. Formalnie konstrukcja samej RDPP nie została zmieniona, a nawet – co było zgodne z postulatami części środowiska pozarządowego pragnącego wzmocnienia Rady – przeniesiono ją w całości do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jednak efekt był inny, niż oczekiwano. Przyczyniło się do tego m.in. powołanie nowych ciał, które marginalizują rolę RDPP w KPRM.

Po pierwsze, powstało Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Narodowy Instytut Wolności), dla którego powołano osobną Radę NIW. W ten sposób m.in. kwestie wspierania organizacji (np. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich) przestały być przedmiotem bezpośredniego wpływu RDPP.

Po drugie, utworzono rządowy Komitet ds. Pożytku Publicznego (dalej Komitet). Warto przypomnieć, że w ramach konsultacji ustawy o Narodowym Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego nie było jeszcze o nim mowy. Pojawił się nagle, na końcowym etapie prac legislacyjnych rządu, po jednoznacznej krytyce projektu ustawy zgłaszanej przez znaczną część środowiska organizacji. Komitet ma w swoich zadaniach opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i składa

---

3 Zob. *Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu*, przyjęty przez Radę Ministrów 22 października 2002 roku, wraz z załącznikiem nr 1 *Dialog społeczny – istota, pojęcia, metody*.

4 Rada ma strukturę ciała dialogu (przedstawiciele organizacji pozarządowych, samorządów i administracji centralnej), a kompetencje ciała opiniująco-doradczego (początkowo ministra ds. zabezpieczenia społecznego, obecnie przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego). Ponadto przedstawiciele środowiska nie są wybierani przez samych zainteresowanych, ale nominowani przez przewodniczącego tegoż komitetu.

5 Zob. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001909/T/D20171909L.pdf>.

się z przedstawicielei resortów, co w naturalny sposób osłabia rolę przedstawicielei resortów w RDPP.

Po trzecie, ale to już na mocy *ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z 19 lipca 2019 roku, powstała Rada Dialogu z Młodym Pokoleniem, która jest również organem opiniodawczo-doradczym przewodniczącego Komitetu. Do głównych zadań Rady należy m.in. wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych w zakresie dotyczącym młodego pokolenia. Sama Rada – jak się wydaje – znalazła się w ustawie o pożytku raczej po to, by podporządkować przewodniczącemu Komitetu obszar relacji z młodzieżą, niż żeby odebrać RDPP jedną ze sfer zadań pożytku publicznego.

Na koniec warto wspomnieć, iż wszystko wskazuje na to, że instytucja RDPP została przewidziana do likwidacji, a w zamian ma powstać Rada Dialogu Obywatelskiego (RDO). Jeżeli nawet do tego nie dojdzie, to i tak same prace znacząco osłabiają umocowanie RDPP w systemie stanowienia prawa. Już w 2017 roku zaplanowano prace nad koncepcją powołania RDO (był to postulat organizacji pozarządowych), którą miała przygotować grupa robocza wyłoniona z zespołu ekspertów pełnomocnika rządu ds. społeczeństwa obywatelskiego<sup>6</sup>. Przyjęcie ustawy przez rząd już po szerokich konsultacjach planowano wówczas na koniec 2018 roku. Nic z tego nie wyszło, ale prace kontynuował zespół ds. rozwoju dialogu obywatelskiego Rady Działalności Pożytku Publicznego pod kierownictwem Krzysztofa Balona. Tak powstała koncepcja ustawy o Radzie Dialogu Obywatelskiego i innych instytucjach dialogu obywatelskiego<sup>7</sup>. Po roku, w maju 2021 roku, rozpoczął pracę powołany przez przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego zespół roboczy do spraw dialogu obywatelskiego. Zespół podobno skończył pracę w grudniu 2021 roku. RDO, która miałaby być powołana osobną ustawą, ma zastąpić RDPP. Podobno ma mieć większe kompetencje (w analogii do Rady Dialogu Społecznego) i opierać się, przynajmniej w części, nie na nominacjach, ale na rzeczywistej reprezentacji. **Ponieważ przedstawiciele organizacji nie mieli możliwości oficjalnie zapoznać się z tą propozycją, trudno mówić o jej ocenie.** Wiele jednak wskazuje na to, że powielona zostanie większość błędów struktury obecnej RDPP, m.in. trudność, ze względu na sposób wyboru i szeroki skład przedstawicielei sektora pozarządowego, uzgadniania stanowisk bądź niejasność, czy dialog ma być prowadzony pomiędzy organizacjami a administracją (centralną

---

6 Zob. *Prace nad koncepcją Rady Dialogu Obywatelskiego*, <https://www.gov.pl/web/pozytek/prace-nad-koncepcja-rady-dialogu-obywatelskiego>.

7 Zob. załącznik do uchwały nr 89 Rady Działalności Pożytku Publicznego z 19 marca 2020 roku, <https://www.gov.pl/attachment/dc0ac3fe-2d7c-4114-a9a7-15a79c895d80>.

i lokalną), czy raczej pomiędzy rządem a różnymi formami samoorganizacji (samorządowej i pozarządowej). Wątpliwości budzą też kolejne rozszerzenia prerogatyw przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego.

Tym, co wyraźnie jest nową jakością w systemie relacji między organizacjami pozarządowymi a rządem, są kompetencje przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego. Już sam fakt, że instytucja Komitetu pojawiła się jako „wrzutka” rządowa po zakończeniu konsultacji ustawy o NIW, jak i to, że **właściwe kompetencje ma nie komitet, a nieograniczany stanowiskiem komitetu jego przewodniczący<sup>8</sup>, świadczą o swoistej fasadowości tej instytucji.** Ponadto kompetencje przewodniczącego są szerokie, to on bowiem m.in.:

- określa, w drodze rozporządzenia, wzory ofert, umów i sprawozdań dotyczących realizacji zadań publicznych, a także wzór sprawozdania merytorycznego organizacji posiadających status OPP;
- określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zadania, na które są przeznaczane środki, oraz zasady gospodarki finansowej Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego;
- określa, w drodze rozporządzenia, treść, formę oraz sposób zamieszczenia informacji o wydatkowaniu środków pochodzących z 1%;
- sprawuje nadzór nad działalnością pożytku publicznego OPP;
- może zarządzić kontrolę w organizacji pożytku publicznego;
- powołuje i odwołuje członków RDPP i Rady Dialogu z Młodym Pokoleniem;
- w drodze rozporządzenia nadaje Narodowemu Instytutowi Wolności statut oraz sprawuje nad nim nadzór, powołuje i odwołuje jego dyrektora;
- powołuje i odwołuje członków Rady NIW, a także przewodniczącego tej Rady;
- kieruje też oczywiście pracami Komitetu ds. Pożytku Publicznego, a w jego ramach tworzy zespoły robocze, określając ich skład, zakres zadań oraz tryb i harmonogram prac.

Na to, że te szerokie kompetencje są słabo kontrolowalne, wskazują różne budzące zaniepokojenie sygnały. Oto chociażby wydawane, obok rozporządzeń,

---

8 Można domniemywać, że takie w istocie były intencje tego pomysłu; por. idea powołania Ministerstwa Społeczeństwa Obywatelskiego w: P. Gliński, *Idealna wizja polskiego sektora obywatelskiego*, „Trzeci Sektor” 2012, nr 26.



zarządzenia przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, m.in. **powołujące zespoły robocze, np. do spraw reformy systemu zlecania zadań publicznych czy do spraw dialogu obywatelskiego – nie są publicznie dostępne**. Co więcej, w zarządzeniach pojawiają się zapisy, że „członkowie Zespołu są zobowiązani do zachowania poufności wszelkich informacji i danych związanych z pracą Zespołu oraz uzyskanych w trakcie realizacji zadań w ramach pracy w Zespole”. Wątpliwości budzi również podejście do przestrzegania niektórych obowiązków. Przewodniczący nie informuje oficjalnie m.in. o przebiegu postępowania i przewidywanym terminie rozpatrzenia petycji do niego skierowanych<sup>9</sup>.

Po co więc Komitet ds. Pożytku Publicznego, skoro wszystko robi przewodniczący? Komitet teoretycznie miał rozwiązać problem komunikacji pomiędzy resortami w kwestii współpracy rządu z organizacjami pozarządowymi. Jednak o tym, że Komitet nie działa, świadczy nie tylko to, że ostatni komunikat z jego posiedzenia datowany jest na 2 lipca 2019 roku (bardzo lakoniczna informacja z posiedzenia Komitetu ukazała się dopiero w lutym 2022 roku w zakładce „aktualności”), a uchwał (w ten sposób Komitet „podejmuje rozstrzygnięcia”) próżno szukać na stronie rządowej<sup>10</sup>. Istotniejszy jest fakt, że komunikacja w kwestii pożytku publicznego nadal odbywa się na etapie uzgodnień resortowych, a nie na forum Komitetu. Sztandarowym przykładem jest tu *projekt ustawy o ekonomii społecznej* (UD185)<sup>11</sup>, gdzie Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej próbowało wprowadzić nowe tryby zlecania zadań publicznych, co spotkało się – w ramach uzgodnień międzyresortowych – z reakcją przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, który podkreślał: „Zaznaczam ponownie, że każda zmiana czy modyfikacja trybów realizacji zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie powinna odbywać się przez dokonanie zmian w tej ustawie we współpracy z Przewodniczącym Komitetu ds. Pożytku Publicznego”<sup>12</sup>. Czasami ta różnica zdań staje się publiczna – taką formę przyjęło oświadczenie przewodniczącego Komitetu z 7 sierpnia 2021 roku, w którym czytamy:

---

9 Zob. *Co dzieje się z petycją OFOP w sprawie WZORCA statutu stowarzyszenia*, ngo.pl, 22 listopada 2021, <https://publicystyka.ngo.pl/co-dzieje-sie-z-petycja-ofop-w-sprawie-wzorca-statutu-stowarzyszenia>.

10 Zob. <https://www.gov.pl/web/pozytek/komitet-do-spraw-pozytku-publicznego>. Według profilu na Facebooku (<https://www.facebook.com/KomitetPozytku/>) odbyło się jeszcze posiedzenie 28 stycznia 2021 roku dotyczące ustawy wzmacniającej młodzieżowe rady przy jednostkach samorządu terytorialnego.

11 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12346902/katalog/12788694#12788694>.

12 Zob. <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12346902/12788688/12788691/dokument508965.pdf>.

„W związku z informacją dotyczącą rozpoczęcia prac nad projektem ustawy o transparentności finansowania NGO informuję, że wyżej wymieniony projekt, jak również założenia do niego, nie są przedmiotem prac Komitetu ds. Pożytku Publicznego, organu Rady Ministrów zajmującego się sprawami organizacji pozarządowych”<sup>13</sup>. Odmiennie stanowiska potwierdza też przykład pracy nad *projektem ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych*.

## **Kierunki zmian na przykładzie procesu legislacyjnego projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych**

17 maja 2021 roku w wykazie prac legislacyjnych rządu pod numerem UD217 pojawił się *projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych*<sup>14</sup>. Dodajmy dla formalności: „Organ odpowiedzialny za opracowanie projektu: Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego KPRM. Osoba odpowiedzialna za opracowanie projektu: Piotr Gliński, Wiceprezes Rady Ministrów, Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Organ odpowiedzialny za przedłożenie projektu RM: Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego. Planowany termin przyjęcia projektu przez RM – IV kwartał 2021 roku”. O tym, że było to zaskoczenie dla praktycznie całego środowiska organizacji, może świadczyć fakt, że wspólny list w tej sprawie został podpisany przez: Konwent Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego, Konfederację Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej, Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych, Wspólnotę Roboczą Związków Organizacji Socjalnych. W liście deklarowano „wspólną pracę z Zespołem ds. Sprawozdawczości w Organizacjach Pozarządowych RDPP, który wydaje się być naturalnym miejscem dyskusji nad projektem ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych i jego założeniami”<sup>15</sup>.

1 lipca 2021 roku projekt został opublikowany na portalu Rządowego Centrum Legislacji i przekazany jednocześnie, z terminem 30-dniowym, do uzgodnień, konsultacji oraz opiniowania. W ramach uzgodnień pojawiły się uwagi m.in. Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Sprawiedliwości czy nawet

---

13 Zob. [https://www.gov.pl/web/pozytek/oswiadczenie-przewodniczacego?fbclid=IwAR0lkcYaSO2efOfcYOQ3j8\\_2EOIZnefnLDy9JmItw3yi9y9QM\\_ni\\_JJRg](https://www.gov.pl/web/pozytek/oswiadczenie-przewodniczacego?fbclid=IwAR0lkcYaSO2efOfcYOQ3j8_2EOIZnefnLDy9JmItw3yi9y9QM_ni_JJRg).

14 Dokumentacja dostępna: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12348551>.

15 Zob. *Konwent WRDPP, KIPR, OFOP i WRZOS o planowanych zmianach w sprawozdawczości NGO*, ngo.pl, 21 maja 2021, <https://publicystyka.ngo.pl/konwent-wrdpp-kipr-ofop-i-wrzos-o-planowanych-zmianach-w-sprawozdawczosci-ngo>.

Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, co potwierdza przypuszczenie, że projekt ten nie był jednak uzgadniany w Komitecie. W ramach opiniowania projekt został skierowany do Rady Pożytku Publicznego, Narodowego Instytutu Wolności, Rady Działalności Dialogu z Młodym Pokoleniem (wszystkie są zależne od organu zgłaszającego projekt) oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W zgłoszonych w opiniowaniu uwagach znalazł się również głos prezesa Urzędu Danych Osobowych.

Jeśli chodzi o konsultacje publiczne, to pismo z prośbą o uwagi zostało skierowane do stosunkowo szerokiego grona adresatów z sektora pozarządowego (170 organizacji). Informacja do innych organizacji mogła dotrzeć m.in. za pomocą strony NIW czy ngo.pl, choć formalnie przewodniczący nie ogłosił szerokiej konsultacji. Zaś **do wybranych organizacji wysłał pismo z formułą nieprzewidzianą w Regulaminie pracy Rady Ministrów dla konsultacji publicznych: „Brak odpowiedzi we wskazanym terminie pozwolę sobie uznać za akceptację projektu”**. Organizacje pozarządowe zwróciły się z prośbą do przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego o przedłużenie – z uwagi na wagę projektu, niekonsultowanie założeń oraz okres wakacyjny – czasu konsultacji o miesiąc. Przewodniczący przedłużył termin konsultacji jedynie do 16 sierpnia. Już 9 września na stronach RCL ukazały się zgłoszone w czasie konsultacji i opiniowania uwagi, jednak do końca roku nie opublikowano odniesienia się wnioskodawcy do tych uwag. Tym samym planowany termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów (IV kwartał 2021 roku) nie został dotrzymany.

W przedstawionym projekcie w kontekście naszych rozważań zwraca uwagę kolejne zwiększenie kompetencji przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego, a także podległego mu Narodowego Instytutu Wolności. **Nie ma też słowa o RDPP ani planowanej RDO, co oznacza ograniczenie, i tak bardzo słabej, funkcji samokontrolnej<sup>16</sup> w zakresie jawności**. Osobną sprawą jest jakość zaproponowanych rozwiązań legislacyjnych, z których część – jak wykazały konsultacje – to rozwiązania pozorne<sup>17</sup>. Z uwagi na cykl publikacyjny Raportu Obywatelskiego Forum Legislacji przedstawiona 20 stycznia 2022 roku druga wersja ustawy nie zostanie tu omówiona, ale warto zauważyć, że

---

16 RDPP ma w swoich kompetencjach „tworzenie (...) mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów”.

17 Zob. np. *Stanowisko organizacji pozarządowych w kwestii projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych*, pod którym podpisało się ponad 40 organizacji federacyjnych lub o rozwiniętych strukturach oddziałowych, OFOP, 16 sierpnia 2021, <https://ofop.eu/stanowisko-organizacji-pozarządowych-w-kwestii-projektu-ustawy-o-sprawozdawczosci-organizacji-pozarządowych/>.

została wyłącznie przedstawiona do uzgodnień i opiniowania. Jednak w kontekście samego przebiegu procesu legislacyjnego widać pewne jego charakterystyczne cechy, które dotyczą zasad funkcjonowania organizacji.

Na tym tle zauważalny jest wyraźnie fakt, że w procesie legislacyjnym „zatarciu ulega rozróżnienie elementów lobbystycznych i korporacjonistycznych funkcjonowania państwa i społeczeństwa, szczególnie w aspekcie procesu decyzyjnego”, a skutkiem ubocznym „zastosowania nieostrych kryteriów klasyfikacyjnych i definicyjnych, które w efekcie przyniosły rozmycie granic znaczeniowych i pomieszanie pojęć”, jest odmienna wizja lobbingu<sup>18</sup>. **To pomieszanie pojęć i nakładanie się na siebie „elementów lobbystycznych i korporacjonistycznych” widać wyraźnie w procesie legislacyjnym, w którym udział biorą organizacje pozarządowe.** Co prawda *Regulamin pracy Rady Ministrów* formalnie rozdziela te dwa procesy, tj. konsultacji publicznych i opiniowania, jednak nie określa kolejności ich przeprowadzania ani wzajemnych relacji, pozostawiając to do wyłącznej decyzji organu wnioskującego, który może zdecydować o rezygnacji z nich lub o ich równoczesnym (co jest najczęstszą praktyką) procedowaniu. Wiele wskazuje na to, że sam ustawodawca często ma problem z odróżnieniem tych procesów. Oczywiście zgodnie z § 38 ust. 2 *Regulaminu pracy Rady Ministrów* „w przypadkach określonych w odrębnych przepisach projekt dokumentu rządowego przekazuje się do zaopiniowania podmiotom wskazanym w tych przepisach, w szczególności projekt, którego przepisy dotyczą problematyki objętej zakresem działania komisji wspólnej Rządu i przedstawicieli samorządu terytorialnego, kościołów, partnerów społecznych lub innych podmiotów, przekazuje się do zaopiniowania właściwej komisji wspólnej”, jednak zapisy są na tyle nieostre, że nie zawsze do opiniowania przez RDPP trafiają odpowiednie projekty ustaw. **Przykładowo: do opiniowania przez RDPP został przekazany projekt ustawy o fundacji rodzinnej (UD172)<sup>19</sup>, choć budził w organizacjach i samej RDPP duże kontrowersje.**

O niezrozumieniu różnic między tymi procesami świadczy stosowanie specjalnych klauzul w pismach przewodnich. Regulamin pozwala, by organ wnioskujący zawarł w piśmie przewodnim do opiniowania klauzulę, że nieprzedstawienie stanowiska w wyznaczonym terminie uzna za uzgodnienie treści projektu lub przedstawienie opinii pozytywnej. Inaczej jest w przypadku konsultacji publicznych, gdzie brak odpowiedzi powinien być traktowany

---

18 Zob. M.M. Wiszowaty, *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5 (76), „Studia i Materiały”.

19 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12344906>.

jedynie jako rezygnacja z przedstawienia stanowiska. Organy wnioskujące jednak nie widzą tu specjalnej różnicy (co widać na wspomnianym wyżej przykładzie *projektu ustawy o sprawozdawczości*) i stosują je zamiennie albo łączą obie formuły, tak jak zrobiło to ostatnio Ministerstwo Zdrowia, które stwierdziło: „Niezgłoszenie uwag w podanym terminie pozwolę sobie potraktować jako rezygnację z przedstawienia stanowiska i akceptację treści przedmiotowego projektu” (list przewodni przy procedowaniu *projektu ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta*, UD255<sup>20</sup>). Niewątpliwie w rozróżnieniu pomiędzy konsultowaniem a opiniowaniem jest zawarta pewna nie stosowana w praktyce filozofia, która **w procesie stanowienia prawa inaczej widzi rolę zawodowych lobbystów (teoretycznie zgłoszenia lobbingsowe), instytucji reprezentujących zorganizowanych obywateli (opiniowanie) i wszystkich innych zainteresowanych tematem (konsultacje publiczne)**. W przypadku organizacji pozarządowych oznacza to, że ustawodawca, biorąc pod uwagę głosy obywateli, powinien widzieć różnicę pomiędzy indywidualnym interesem, różnorodnością opinii zgłaszanych w konsultacjach a głosem organizacji, które reprezentują wspólnie wypracowane stanowisko. Dla przykładu w dyskusji nad ustawą o sprzedaży alkoholu warto ważyć głosy producentów i dystrybutorów z jednej, a opinii publicznej z drugiej strony. Jednak stanowisko organizacji lekarzy czy organizacji reprezentujących osoby wychodzące z uzależnienia to zupełnie inny punkt widzenia, który trzeba rozważyć osobno. Niestety – tak jak w przypadku pierwszej wersji *projektu ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych* – w tym samym czasie identyczna treść projektu konsultowana była z organizacjami pozarządowymi<sup>21</sup> i opiniowana przez RDPP, która powinna reprezentować środowisko organizacji pozarządowych. Wskazuje to, że wnioskodawca projektu nie widzi specjalnej różnicy pomiędzy oboma procesami. Sama RDPP raz tylko, bodaj w czasie konsultacji *projektu ustawy o NIW*, odmówiła opiniowania projektu, wskazała bowiem, że nie może uwspólnić stanowiska w sytuacji, gdy reprezentowane w RDPP organizacje w konsultacjach zgłaszają swoje bardzo różne uwagi.

*Projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych* jest jednym z przykładów zmian, jakie wprowadza administracja w systemie działania organizacji pozarządowych. Polega on z jednej strony na rozmontowywaniu systemu współpracy, który opierał się na ustawie o pożytku publicznym, poprzez

---

20 Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349305>.

21 Praktykowany sposób konsultacji publicznych, gdy wnioskodawca zaproszenie do konsultacji wysyła jedynie do kilku czy kilkunastu wybranych przez siebie instytucji, już mówi o rozumieniu konsultacji publicznych przez administrację.

tworzenie nowych rozwiązań prawnych w nowych aktach prawnych – m.in. *ustawa o NIW* (ale także w jakimś sensie *ustawy o kołach gospodyń wiejskich* czy *o ochotniczych strażach pożarnych*) oraz projektowane *ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych* i *Radzie Dialogu Obywatelskiego*. Z drugiej strony system ten opiera się na swoistej centralizacji, gdzie coraz większe kompetencje przejmują na siebie przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego i podległe mu instytucje, a nie na włączeniu rzeczywistej reprezentacji środowiska w przejrzysty system podejmowania decyzji.

Agnieszka Vetulani-Cęgiel

# Udział w procesie stanowienia prawa a lobbying – na przykładzie legislacji w obrębie prawa autorskiego

---

Lobbying jest jedną z metod wpływania na kształt tworzonych przepisów. Obywatelskie Forum Legislacji od początku swojej działalności przekonuje, że istniejące w Polsce prawo nie spełnia standardów przejrzystości, a kontrola nad tym zjawiskiem jest czysto iluzoryczna. Podmioty i instytucje, które wpływają na procesy legislacyjne, nie mają motywacji do tego, by dokonywać formalnej rejestracji, a władze nie podjęły kroków, aby to zmienić. Przykład opisany w niniejszym rozdziale dobrze obrazuje codzienność zjawiska lobbyingu w Polsce oraz wskazuje, że przy ewentualnej reformie regulacji w tym obszarze warto sięgnąć do rozwiązań przyjętych przez instytucje UE.

Przepisy prawa autorskiego nie stanowią już dzisiaj wąskiej dziedziny prawa, która dotyczy wybranych grup społecznych, lecz wraz z rozwojem technologii cyfrowych i komunikacyjnych obejmują wiele zagadnień związanych z wykorzystaniem różnego rodzaju utworów w Internecie. Obecnie dotyczą możliwości eksploatacji cyfrowej chronionych dzieł przez podmioty autorsko uprawnione (twórców, artystów, wydawców, producentów, nadawców itd.), korzystania z treści kreatywnych przez internautów (w tym w mediach społecznościowych) lub funkcjonowania platform cyfrowych, które są dostawcami usług udostępniania treści online lub które pełnią funkcję agregatorów

treści<sup>1</sup>. Przepisy prawa autorskiego obejmują również nowe mechanizmy związane z eksploatacją oraz konsumpcją chronionych treści, takie jak linkowanie, streaming oraz przechowywanie treści w chmurach. Wspomniane mechanizmy mają z kolei bezpośredni wpływ na gospodarkę, ponieważ mówimy tu o wszystkich sektorach kreatywnych, w szczególności o sektorze wydawniczym (książki, prasa) i o sektorze wizualnym (plastycznym, fotograficznym), ale także o potężnym przemyśle muzycznym oraz o przemyśle audiowizualnym, a w szerszym ujęciu – o sektorze internetowym. W związku z rzeczywistością wirtualną gospodarka w sektorach kreatywnych zyskała nowy wymiar.

Prawo autorskie dotyka różnych podmiotów obracających się w wyżej wymienionych sektorach gospodarki. Obok twórców wymienić należy artystów wykonawców oraz podmioty wnoszące wkład inwestycyjny do eksploatacji dzieł. Do tych podmiotów należą wydawcy, producenci oraz organizacje nadawcze. Pośród tych, które funkcjonują na podstawie przepisów prawn-autorskich, występują również organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i pokrewnymi, producenci oraz importerzy zarówno sprzętu służącego do powielania utworów (tzw. sprzętu reprograficznego), jak i tzw. czystych nośników, a także różnego rodzaju platformy internetowe, czyli portale horyzontalne, agregatory treści, chmury i wyszukiwarki internetowe oraz sieci *peer-to-peer*<sup>2</sup>. **Zatem również szerokie grupy internautów będące konsumentami treści kreatywnych są dziś zainteresowane przepisami prawa autorskiego.** Niewątpliwie szeroka reprezentacja poszczególnych grup uwidacznia pluralizm interesów (z reguły poszczególne grupy posiadają odmienne lub wręcz przeciwstawne cele i interesy). **Z uwagi na złożoność sytuacji (wiele sfer, wiele różnych podmiotów) przepisy prawa autorskiego stanowią ważny obszar legislacyjny, który powinien być analizowany pod kątem utrzymywania wysokich standardów w zakresie debaty publicznej, konsultacji społecznych i – ogólnie rzecz ujmując – standardów demokratycznych.**

Na obecną, IX kadencję Sejmu przypada szczególnie ważne zadanie polegające na wdrożeniu do polskiego porządku prawnego przepisów ostatniej dyrektywy Unii Europejskiej (2019/790) dotyczącej prawa autorskiego na jednolitym

---

1 Agregatorami treści internetowych są portale, strony internetowe, miejsca w sieci, które zbierają w jednym miejscu informacje lub dane z różnych źródeł.

2 Określenie *peer-to-peer* (P2P) stosuje się do sieci komputerowych, w których nie ma centralnego administratora zarządzającego pozostałymi komputerami, lecz w których każde urządzenie jest równorzędne i pełni jednocześnie funkcję serwera oraz klienta pobierającego zasoby cyfrowe.



rynku cyfrowym (Dyrektywa DSM, z ang. *Digital Single Market*)<sup>3</sup>. Dyrektywa DSM to jeden z ważniejszych aktów prawnych UE, ponieważ jej głównym celem jest harmonizacja przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie dostosowywania przepisów prawno-autorskich do szybko zmieniającej się rzeczywistości cyfrowej. Konieczność ta wynika, z jednej strony, z faktu, iż sfera wirtualna rządzi się swoimi zasadami i możliwościami w zakresie eksploatacji treści kreatywnych, a z drugiej, że wraz z rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych pojawiają się nowe kategorie podmiotów eksploatujących treści, a w szczególności platformy internetowe świadczące usługi udostępniania treści online.

Dyskusje nad reformą prawa autorskiego na szczeblu UE trwały wiele lat. Pierwsze wzmianki o potrzebie reformy pojawiły się na początku XXI wieku, konkretne prace ruszyły jednak dekadę później (początek drugiej dekady). U podłoża reformy leżała kwestia konieczności uregulowania statusu prawnego platform internetowych, które zaczynały opierać swoje modele biznesowe na usługach udostępniania treści online i tym samym zmieniać tradycyjne sposoby eksploatacji chronionych treści. Ponadto zaczęto wprowadzać nowe mechanizmy wynagrodzeń dla podmiotów uprawnionych oraz nowe zasady korzystania z tych treści przez konsumentów dóbr niematerialnych. Jednym z ważniejszych wyzwań było uregulowanie kwestii odpowiedzialności platform internetowych z tytułu (ewentualnych) naruszeń praw autorskich. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, iż dyrektywa nie ogranicza się do uregulowania kwestii platform, lecz ma charakter przekrojowy, ponieważ porusza szereg innych zagadnień związanych z funkcjonowaniem jednolitego rynku cyfrowego UE. Pośród tych innych, ważnych regulacji, jest np. ta, która mówi o poszerzeniu katalogu praw autorskich. Chodzi o wprowadzenie nowego prawa pokrewnego dla wydawców prasy online. Obie kwestie, tj. regulacja dotycząca odpowiedzialności platform internetowych z tytułu naruszeń praw autorskich i pokrewnych oraz nowe prawo pokrewne dla wydawców prasy, stały się zarzewiem wielu kontrowersji prawnych, a także przedmiotem prowadzonych przez zainteresowane strony kampanii lobbingowych, które odbywały się w okresie od opublikowania przez Komisję Europejską projektu dyrektywy w 2016 roku aż do jej uchwalenia w kwietniu 2019 roku. Wśród innych ważnych kwestii, które również zostały uregulowane w dyrektywie, należy wymienić: po pierwsze, harmonizację wyjątków i ograniczeń treści praw autorskich w zakresie prowadzenia badań naukowych, korzystania z utworów

---

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z 17 kwietnia 2019 roku w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE.

w ramach działalności dydaktycznej oraz zachowania dziedzictwa kulturowego, a po drugie, wprowadzenie środków prawnych mających na celu poprawę praktyk w zakresie licencjonowania w odniesieniu do korzystania z utworów niedostępnych w handlu, licencji zbiorowych z rozszerzonym skutkiem oraz dostępu do utworów audiowizualnych na platformach wideo na żądanie.

Dyrektywa DSM została uchwalona 17 kwietnia 2019 roku, a okres jej wdrożenia do ustawodawstwa państw członkowskich UE ustalono na 7 czerwca 2021 roku. Jednym z większych zastrzeżeń, jakie odnotowujemy wobec ustawodawcy polskiego w obecnej kadencji Sejmu, jest **brak informacji na temat działań legislacyjnych w omawianym zakresie** (nie upubliczniono jej na rządowej platformie RCL – stan na 13 lutego 2022 roku). W szczególności **brakuje informacji na temat tego, czy działania legislacyjne zostały podjęte, a jeśli nie zostały, to dlaczego, i na kiedy są planowane prace w tym obszarze**. Jedyna znaleziona przez nas w momencie sporządzania niniejszego raportu informacja, która dotyczy działań związanych z przedmiotową dyrektywą, została umieszczona na portalu internetowym „Prawo autorskie i medialne” prowadzonym przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Dowiadujemy się z niej, iż 30 lipca 2020 roku zostały uruchomione konsultacje publiczne dotyczące wdrożenia najnowszych dyrektyw UE w zakresie prawa autorskiego (tzw. dyrektywy DSM i dyrektywy SatCab). **Nie podano jednak informacji na temat formuły konsultacji (czas ich trwania, dostęp do nich), treści podlegających konsultacji (propozycje rozwiązań prawnych), a także ich wyników**. Reasumując: nie tylko brakuje debaty publicznej nad rozwiązaniami prawnymi, ale w ogóle **nie widać, aby podjęto prace legislacyjne, które prowadziłyby do wdrożenia unijnych przepisów**.

Opisany stan rzeczy (brak informacji na temat działań legislacyjnych w zakresie wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy DSM) **świadczy o słabości systemu informacyjno-konsultacyjnego, a także o niskich standardach w zakresie wytyczania polityki i stanowienia prawa**. Pośród zaobserwowanych problemów można wymienić: nieprzestrzeganie terminów wynikających z obowiązku wdrożenia prawa UE do krajowego porządku prawnego, brak polityki informacyjnej na temat planowanych działań w zakresie prac legislacyjnych, nieprzestrzeganie standardów w zakresie konsultacji (nieprzeprowadzenie otwartych publicznych konsultacji oraz niepodanie do publicznej wiadomości wyników konsultacji, niestosowanie różnych metod konsultacyjnych). **Sytuacja ta świadczy o braku przejrzystości działań rządowych w zakresie procesu legislacyjnego**.

Analiza praktyki legislacyjnej w obszarze prawa autorskiego w ostatnim okresie uprawnia do stwierdzenia, iż ulega ona sukcesywnej erozji. Ten stan rzeczy wpisuje się w szersze zjawisko obniżania standardów demokratycznych (ang. *democratic backsliding*). Mimo że w porównaniu z systemem Unii Europejskiej polskie standardy legislacyjne nigdy nie stały na najwyższym poziomie, to już samo ustanowienie w 2013 roku pewnych mechanizmów dotyczących upubliczniania procesów legislacyjnych świadczyło o chęci wprowadzenia do nich większej przejrzystości oraz o dążeniu do zapewnienia debaty publicznej z udziałem przedstawicieli różnych grup społecznych<sup>4</sup>. Chodziło np. o mechanizm konsultacji publicznych w przypadku rządowych projektów ustaw lub o konieczność dokonywania ocen skutków regulacji (tzw. OSR). Niezależnie od wyżej wymienionych działań, stosowana od 2013 roku praktyka w zakresie debaty publicznej w obszarze prawa autorskiego utrzymywała się na wyższym poziomie, niż wynikało to z przepisów. **Godną odnotowania praktyką było mianowicie funkcjonujące w latach 2013–2015 Forum Prawa Autorskiego (FPA)**<sup>5</sup>, w ramach którego organizowano **cykliczne spotkania o charakterze deliberacyjnym z udziałem różnych zainteresowanych stron**. Przedmiotem tych spotkań była debata nad rozwiązaniami prawnymi proponowanymi przez MKiDN, odnoszącymi się głównie do przepisów prawnych wynikających z dyrektyw UE, oraz nad stanowiskami zgłaszanymi przez poszczególne strony. W roku 2015, wraz z nową kadencją Sejmu, zaprzestano jednak organizowania FPA. Od tego momentu obserwuje się też **sukcesywny spadek jakości praktyk legislacyjnych w Polsce, w tym tych związanych ze standardami w zakresie konsultacji i debaty publicznej oraz przejrzystości i kultury procesów legislacyjnych**.

Niska jakość procesów legislacyjnych w obszarze prawa autorskiego obnaża mankamenty całej polskiej praktyki stanowienia prawa. Chodzi o sposób wytyczania polityki w danym obszarze, prowadzenie debaty publicznej nad projektami ustaw (m.in. poprzez tworzenie możliwości udziału w debatach

---

4 Mechanizmy, o których mowa, uregulowane zostały w *Regulaminie pracy Kancelarii Premiera Rady Ministrów* w 2013 roku (uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 roku – *Regulamin pracy Rady Ministrów*, ze zm.), a zatem miały zastosowanie jedynie do rządowych projektów ustaw. Wprowadzały m.in. konieczność przeprowadzania konsultacji publicznych (21 dni w przypadku projektów ustaw; dla porównania – konsultacje publiczne prowadzone przez Komisję Europejską w przypadku inicjatyw ustawodawczych trwają minimum 12 tygodni). Wprowadzenie wyżej wymienionych przepisów było m.in. wynikiem szerokiej debaty publicznej, która odbyła się po protestach przeciwko porozumieniu ACTA (ang. *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*) w 2012 roku, kiedy jednym z podnoszonych argumentów był brak przejrzystości procesów legislacyjnych, w tym nieprzeprowadzenie szerokiej debaty publicznej z udziałem społeczeństwa (brak publicznych konsultacji).

5 Forum Prawa Autorskiego zostało zainicjowane m.in. w odpowiedzi na antagonistyczne nastroje społeczne w kwestii wprowadzania regulacji prawnoautorskich, co było wynikiem kontrowersji, jakie wywołało projektowane porozumienie ACTA w zakresie wzmocnienia ochrony prawnoautorskiej.

zainteresowanym stronom) i – ogólnie rzecz biorąc – o przejrzystość działań ustawodawcy. W obszarze prawa autorskiego najważniejsze mankamenty można sprowadzić do trzech kategorii:

1. W praktyce w ogóle **nie opracowuje się założeń do projektów ustaw**, co powoduje brak dyskusji nad optymalnymi rozwiązaniami prawnymi na etapie koncepcyjnym prac legislacyjnych.
2. Jeśli chodzi o konsultacje z zainteresowanymi stronami, ustawodawca ogranicza się do organizowania obowiązkowych konsultacji publicznych na etapie prac rządowych. W szczególności **nie stosuje się zróżnicowanych form konsultacji (np. konsultacji o charakterze eksperckim, konsultacji z wybranymi zainteresowanymi stronami, konsultacji dwustronnych, wysłuchań publicznych lub w postaci pisemnych analiz)**, nie wykorzystuje się potencjału Internetu w zakresie konsultacji (choćby łatwych do przeprowadzenia ankiet internetowych), nie upowszechnia się informacji o konsultacjach i ich wynikach ani nie promuje się rozwiązań rządowych, np. z wykorzystaniem mediów społecznościowych (w przeciwieństwie do Unii Europejskiej, gdzie wszystkie działania tego typu odbywają się na szeroką skalę, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej)<sup>6</sup>.
3. Obserwuje się **nieefektywność polskiego systemu rejestracji działalności lobbingowej**. Powszechnie wiadomo, iż rejestracja działalności lobbingowej nie cieszy się w Polsce szczególnym zainteresowaniem. Negatywna postawa przy rejestracji tego typu działalności wynika z różnych powodów, pośród których należy wymienić: niewłaściwe (niepoprawne) rozumienie terminu „lobbing”<sup>7</sup>, brak tradycji i kultury lobbingu instytucjonalnego w Polsce i – przede wszystkim – niefunkcjonalne przepisy ustawy o lobbingu<sup>8</sup>, które spowodowały, że od lat spada liczba zarejestrowanych „zawodowych lobbystów” widniejących w sejmowym rejestrze lobbingowym (rejestr ten przeznaczony jest dla osób fizycznych). Nie ma również praktyki rejestrowania się w prowadzonym przez Ministerstwo Spraw

---

6 Aktualne standardy w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami zostały określone przez Komisję Europejską w ramach programu *Lepsze stanowienie prawa* (ang. *Better regulation guidelines*) i są dostępne na: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_pl).

7 Termin „działalność lobbingowa” oznacza legalną działalność skierowaną wobec decydenta (w omawianym przypadku wobec ustawodawcy), która jest prowadzona na rzecz i w imieniu innych podmiotów (np. organizacji członkowskich, firm, osób lub też szerszych grup społecznych w przypadku tzw. interesów rozproszonych), a której celami są reprezentacja i zabieganie o ochronę interesów podmiotów reprezentowanych.

8 Ustawa z 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U., nr 169 z 2005 roku, poz. 1414 z późn. zm.

Wewnętrznych i Administracji rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową. O ile organizacje grup interesu<sup>9</sup> prowadzą *de facto* działalność lobbingsową, o tyle jako podmiot rzadko widnieją w rejestrze MSWiA. **Występujące problemy są natury systemowej, ponieważ mechanizm rejestracji nie oferuje pomiotom korzyści, które stanowiłyby skuteczną zachętę do zarejestrowania swojej działalności. Inaczej to się przedstawia w Unii Europejskiej, gdzie funkcjonuje rejestr służący przejrzystości. Rejestr ten do 30 czerwca 2021 roku miał charakter dobrowolny<sup>10</sup>. Do tego momentu strony nie były obowiązane rejestrować swojej działalności, chociaż należy podkreślić, że brak rejestracji znacznie utrudniał stronom funkcjonowanie w sferze politycznej UE.** Mechanizmy powiązane z rejestracją stanowiły efektywny system zachęt do rejestrowania się dla stron chcących uczestniczyć w procesach decyzyjnych na szczeblu UE<sup>11</sup>. W szczególności zarejestrowanie się podmiotu było skorelowane z dalszymi możliwościami udziału w procesach legislacyjnych, np. w formie konsultacji. W odniesieniu do Komisji Europejskiej, która jest odpowiedzialna za wysuwanie projektów unijnych aktów prawnych oraz organizowanie konsultacji z zainteresowanymi stronami, system zachęt obejmował: automatyczne powiadamianie podmiotów o konsultacjach w wybranych obszarach zainteresowania, system rozróżniania między podmiotami niezarejestrowanymi i zarejestrowanymi przy publikacji wyników konsultacji, możliwość spotkań z komisarzami, członkami ich gabinetów lub dyrektorami generalnymi, a także możliwość uzyskania patronatu KE<sup>12</sup>. **O praktycznych skutkach wyżej wymienionych mechanizmów rejestrowych świadczy również fakt, że najbardziej aktywne w obszarze legislacji z zakresu prawa autorskiego podmioty są zarejestrowane w unijnym rejestrze służącym przejrzystości. Nie występują one natomiast w rejestrze prowadzonym przez MSWiA (nadmieńmy, iż w obu przypadkach mówimy o dobrowolnym charakterze rejestracji).** Obecnie w polskim rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność

9 Przez termin „organizacje grup interesu” rozumiemy różne organizacje, niezależnie od ich formalnej struktury, takie jak: stowarzyszenia, zrzeszenia, związki, fundacje, izby gospodarcze, różnego typu organizacje pozarządowe.

10 Od 1 lipca 2021 roku rejestr służący przejrzystości ma już charakter obowiązkowy. Zob. *Porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości*, Dz. Urz. UE L 207 z 11 czerwca 2021 roku.

11 Szczegółowe uregulowania w tej kwestii zostały zawarte w *Porozumieniu między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską w sprawie Rejestru służącego przejrzystości dotyczącego organizacji i samozatrudnionych osób zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE L 191 z 22 lipca 2011 roku.

12 Osobna lista „zachęt” dotyczy Parlamentu Europejskiego.

lobbingową widnieje sześć podmiotów, które w pewnym zakresie są aktywne w obszarze prawnoautorskim, choć aktywność ta nie jest wysoka. **Z kolei do unijnego rejestru służącego przejrzystości wpisano 18 podmiotów, z których dziewięć to główni przedstawiciele sektora kreatywnego, kolejnych sześć to reprezentanci m.in. interesów użytkowników treści kreatywnych, a trzy pozostałe to organizacje pracodawców. Dane te świadczą o tym, że to nie tyle niechętna postawa wobec działalności lobbingowej przesądza o braku woli rejestrowania się, ile winne są raczej rozwiązania systemowe towarzyszące rejestracji.**

Obecnie w praktyce legislacyjnej w Polsce nie wykorzystuje się nowoczesnych mechanizmów komunikacyjnych, co pociąga za sobą brak debaty publicznej (lub niską jej jakość) oraz powoduje, że **procesy stanowienia prawa stają się nieprzejrzyste**. Z jednej strony, są one nieprzejrzyste dla obywateli, a z drugiej – dla ustawodawcy, który nie ma orientacji w zakresie występowania różnych interesów. Funkcjonujące w Polsce standardy legislacyjne w sposób negatywny wpływają na reprezentację interesów stron w konsultacjach publicznych, ponieważ w praktyce dopuszczają do uczestnictwa w konsultacjach jedynie tych, którzy z definicji są najbardziej zainteresowani konkretnymi zmianami prawnymi. Z reguły są to reprezentanci sektora kreatywnego lub osoby, które mają preferencyjny dostęp do decydentów (albo do informacji o konsultacjach). **Strony, które śledzą przepisy z zakresu prawa autorskiego mniej systematycznie, np. reprezentanci użytkowników treści cyfrowych (internautów), uczestniczą w tych procesach na mniejszą skalę lub są w nich pomijani, a internauci pozostają wręcz nieobecni.** Należy podkreślić również brak mechanizmów kontrolnych, które powodowałyby konieczność identyfikowania grup zainteresowanych potencjalną regulacją prawną. Tego typu mechanizmy powinny mieć zastosowanie zarówno w momencie planowania konsultacji, jak i podczas analizy ich wyników. Prawidłowe stosowanie mechanizmów kontrolnych z pewnością przyczyniłoby się do zaangażowania się w działalność legislacyjną przez podmioty mniej aktywne politycznie. Ponadto, w dalszej kolejności, służyłoby poprawie oceny skutków określonych rozwiązań prawnych przez ustawodawcę (obecnie ta ocena jest często wypaczona, ponieważ opiera się na opiniach grup nadreprezentowanych).

Krzysztof Izdebski

# Proponowane zmiany w *Regulaminie Sejmu*

---

We wrześniu 2021 roku senator Kazimierz M. Ujazdowski przedstawił projekt zmian w *Regulaminie Sejmu*<sup>1</sup>. Projekt został wcześniej poddany konsultacjom z osobami zajmującymi się procesem legislacyjnym, w tym kilkoma członkami Obywatelskiego Forum Legislacji. Główne siły opozycyjne zasiadające w Sejmie poparły projekt, a ich przedstawiciele zadeklarowali zgłoszenie projektu do prac legislacyjnych parlamentu<sup>2</sup>. Dokument pośrednio nawiązuje do ogłoszonego przez Jarosława Kaczyńskiego w trakcie kampanii wyborczej w 2015 roku „pakietu demokratycznego” stanowiącego propozycje rozwiązań, które miały m.in. zwiększać uprawnienia opozycji w polskim parlamencie. Nie dość, że „pakiet demokratyczny” nie został w żadnym stopniu zrealizowany, to w dodatku praktyka działań Sejmu w czasie ostatnich dwóch kadencji parlamentu była zupełnie sprzeczna z założeniami przedstawionymi w roku 2015.

**Projekt senatora Ujazdowskiego zawiera szereg rozwiązań, z których część Obywatelskie Forum Legislacji postulowało już wcześniej.** Członkowie Forum przekazali w 2016 roku petycję<sup>3</sup> w sprawie uzupełnienia *Regulaminu Sejmu* o przepisy, które określą zasady przeprowadzania przez Marszałka Sejmu konsultacji komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono wcześniej konsultacji. Zdaniem Forum zasady te powinny uwzględniać podstawowe standardy związane z przeprowadzeniem konsultacji, w szczególności:

---

1 Zob. *Kazimierz Ujazdowski: przygotowałem gruntowną zmianę w regulaminie Sejmu*, polsatnews.pl, 14 września 2021, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-09-14/kazimierz-ujazdowski-w-graffiti-transmisja-od-740/>.

2 Dokumentacja dostępna na: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1917>.

3 Zob. [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-136-16/\\$file/145-136-16.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-136-16/$file/145-136-16.pdf).

- czytelne wskazanie uczestników konsultacji;
- określenie sposobów i form przeprowadzenia konsultacji, w tym sposobów przedstawiania opinii przez uczestników konsultacji;
- określenie minimalnego czasu wymaganego od uczestników konsultacji na przedstawienie opinii;
- określenie wymogu przygotowania dokumentu prezentującego otrzymane w ramach konsultacji opinie wraz z odniesieniem się do nich inicjatorów projektu;
- wskazanie sposobów dokumentowania i pełnego upubliczniania procesu konsultacji.

W petycji zwrócono również uwagę, aby proces konsultacji był w pełni transparentny, od momentu podjęcia przez Marszałka Sejmu decyzji o ich przeprowadzeniu aż do czasu ustosunkowania się do opinii przedstawionych w ramach konsultacji. Wszelkie dokumenty z tym procesem związane, przede wszystkim decyzja o przeprowadzeniu konsultacji, lista podmiotów, które poproszono o przedstawienie opinii, wszystkie przedstawione opinie, a także zamawiane przez Marszałka Sejmu dodatkowe ekspertyzy, powinny być zamieszczane na stronie internetowej Sejmu w jednym miejscu, np. w zakładce z opisem procesu legislacyjnego, i przyporządkowane do przebiegu procesu legislacyjnego projektów ustaw, których dotyczą.

Petycja została rozpatrzona przez komisję ds. petycji, a następnie przekazana do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, która zaplanowała jej rozpatrzenie na czerwiec 2019 roku. Jednak do końca kadencji parlamentu nie zajęła się tą sprawą. Prace nie zostały również podjęte w kolejnej, trwającej obecnie, kadencji.

## Regulacja konsultacji publicznych

Projekt autorstwa Kazimierza M. Ujazdowskiego odnosi się do wielu aspektów pracy Sejmu, przy czym przede wszystkim skupia się na wzmocnieniu pozycji posłów pozostających w opozycji do większości parlamentarnej. Zawiera on jednak część rozwiązań, które bezpośrednio odpowiadają na potrzebę zwiększenia przejrzystości i inkluzywności procesu legislacyjnego.

W przypadku gdy prace Sejmu będą dotyczyły projektów ustaw zgłoszonych przez komisje, grupę posłów czy z inicjatywy obywateli, Marszałek Sejmu **przed skierowaniem do pierwszego czytania będzie musiał zamieścić**



**projekty w specjalnie stworzonym wykazie projektów przeznaczonych do konsultacji. Wykaz będzie upubliczniany na stronach Sejmu.**

Od chwili publikacji wyżej wymienionych projektów w wykazie wszystkie zainteresowane podmioty będą miały możliwość **w ciągu 21 dni wyrazić swoją opinię na jego temat za pomocą specjalnie opracowanego formularza.** Wszystkie opinie przekazane w toku konsultacji mają być również opublikowane na stronach Sejmu.

Nie oznacza to, że projekty ustaw zgłoszone przez innych uczestników procesu legislacyjnego nie będą podlegały konsultacjom. Zgodnie z propozycją Kazimierza M. Ujazdowskiego, **jeżeli uzasadnienia projektów zgłoszonych przez Senat, Radę Ministrów lub Prezydenta nie będą zawierać informacji o wynikach przeprowadzonych konsultacji, to Marszałek Sejmu będzie musiał umieścić projekt we wspomnianym wyżej wykazie, co oznacza przedstawienie go do konsultacji publicznych, które nie mogą trwać krócej niż 21 dni.**

Co do zasady zaprezentowana koncepcja wzmocnienia procesu konsultacji na poziomie Sejmu spełnia postulaty petycji Obywatelskiego Forum Legislacji. **Pominięto jednak obowiązek przygotowania dokumentu zawierającego przedłożone opinie wraz z odniesieniem się wnioskodawcy do uwag.** W pewnym stopniu zostało to jednak zagospodarowane w przypadku wysłuchań publicznych, których procedury również mają się zmienić w przypadku uchwalenia projektu senatora Ujazdowskiego.

## **Zmiany w procedurze wysłuchań publicznych**

Jak wynika z informacji ujawnionych na stronie Sejmu, w obecnie trwającej kadencji **tylko raz zdecydowano się na przeprowadzenie wysłuchania publicznego.** Odbyło się ono 5 stycznia 2022 roku i dotyczyło *poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19* (druk nr 1846)<sup>4</sup>.

Przypomnieć należy, że zgodnie z *Zarządzeniem nr 3 Marszałka Sejmu z 6 marca 2020 roku w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2*<sup>5</sup> wyłączono możliwość przeprowadzenia – do czasu utraty mocy tego zarządzenia – wysłuchań publicznych

---

4 Zob. [https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/inf\\_wys\\_pub](https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/inf_wys_pub).

5 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/media9.nsf/files/JMAK-BMFMKB/%24File/Zarz%C4%85dzenie%20Marsza%C5%82ka%20Sejmu%20z%20dnia%206.03.2020%20r.%20ws.%20szczeg%C3%B3lnych%20rozwi%C4%85za%C5%84%20porz%C4%85dkowych%20zwi%C4%85zanych%20z%20zagro%C5%BCeniem%20zaka%C5%BCeniem%20wirusem%20SARS-CoV-2.pdf>.

mających odbyć się w budynkach pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu. **Warto zauważyć, że mimo zmian regulaminu, które umożliwiły przeprowadzanie obrad Sejmu w trybie zdalnym, nie wprowadzono wyraźnie takiej możliwości w przypadku wysłuchań publicznych.** Niemniej byłaby to jedynie zmiana symboliczna, ponieważ, jak wynika również z poprzednich raportów Obywatelskiego Forum Legislacji, instytucja wysłuchania publicznego jest wykorzystywana niezmiernie rzadko.

Praktyczny brak wysłuchań publicznych wiąże się przede wszystkim z przyjętą procedurą ich ogłaszania. Decydujący głos w sprawie przeprowadzenia wysłuchania ma bowiem większość członków komisji, którzy na ogół przedkładają szybkość postępowania legislacyjnego nad jego inkluzywność. Zmienić to może opisywany projekt zmiany regulaminu. **Wysłuchanie publiczne będzie musiało się odbyć również wtedy, gdy stosowny wniosek zostanie złożony przez co najmniej 1/3 członków komisji lub co najmniej dwa kluby poselskie.**

Kolejną kluczową zmianą jest **wprowadzenie obowiązku uczestnictwa przedstawiciela wnioskodawcy projektu w posiedzeniu, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne.** Powinien on również, po zakończeniu wystąpień osób, które zgłosiły się do uczestniczenia w wysłuchaniu, odnieść się do złożonych przez nie uwag<sup>6</sup>. Warto przy tym zwrócić uwagę, że brak obecności przedstawiciela wnioskodawcy nie uniemożliwia przeprowadzenia wysłuchania publicznego.

## Ograniczenie możliwości skrócenia procesu legislacyjnego

Jak wynika z ustaleń Obywatelskiego Forum Legislacji, jednym z głównych problemów pozostaje bardzo krótki czas przeznaczony na prace parlamentarne. Co do zasady czytanie projektów może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu lub sprawozdania komisji. Jednak Sejm zwykłą większością może owe terminy skrócić. Senator Ujazdowski proponuje, by było to możliwe jedynie w przypadku zaakceptowania skrócenia terminów przez 2/3 składu Sejmu.

Dodatkowo projekt zmiany regulaminu zakłada, że pierwsze czytanie projektu zmiany ustawy podatkowej, projektu zmiany ustawy dotyczącej ustroju

---

6 Zob. G. Kopińska, *Słabości polskiego systemu stanowienia prawa – obraz sytuacji z punktu widzenia organizacji pozarządowej*, [https://www.prezydent.pl/storage/file/core\\_files/2021/9/22/b8407852be6cdd9637e4641039ed6aad/01kopińska\\_grazyna\\_slabosc\\_systemu\\_diagnoza.pdf](https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/9/22/b8407852be6cdd9637e4641039ed6aad/01kopińska_grazyna_slabosc_systemu_diagnoza.pdf).

i właściwości samorządu terytorialnego lub projektu zmiany przepisów wprowadzających ustawy podatkowe oraz ustawy dotyczącej ustroju i właściwości samorządu terytorialnego może się odbyć nie wcześniej niż 14 dnia od doręczenia posłom druku projektu. Drugie czytanie może zostać przeprowadzone nie wcześniej niż po 14 dniach od przekazania sprawozdania komisji.

## **Ewaluacja prawa**

Projekt zmiany regulaminu wprowadza również możliwość dokonania przez komisję ustawodawczą oceny przyjętych ustaw nie wcześniej niż po dwóch latach od jej wejścia w życie. Ma to być w zamierzeniu uzupełnienie zbyt rzadko stosowanej oceny skutków regulacji *ex post*, która powinna być dokonywana w stosunku do ustaw powstałych z inicjatywy rządu. Projekt regulaminu nie opisuje jednak, jak miałyby przebiegać taka ocena, a ogranicza się jedynie do tego, że wyniki oceny zostaną opublikowane na stronie Sejmu.



# Główne rekomendacje

---

W świetle analiz przeprowadzonych przez Obywatelskie Forum Legislacji w pierwszych dwóch latach IX kadencji Sejmu RP doszło do dalszego obniżenia standardów legislacyjnych. Prace legislacyjne zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym często były prowadzone w sposób nieliczący z elementarnymi wymaganiami racjonalnego prawodawcy. Liczne tego przykłady znajdujemy w tym i w poprzednich komunikatach. Poniżej przypominamy rekomendacje, które zostały już opublikowane we wcześniejszych komunikatach, ale wskazujemy również nowe obszary wymagające pilnych zmian.

W związku z powyższym, członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji zdecydowali się wyodrębnić dwie grupy rekomendacji: pierwsza zawiera postulaty zmierzające do przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa, a druga – rekomendacje podnoszące jakość tego procesu oraz stopień partycypacji w nim obywateli i ich organizacji.

## **Rekomendacje zmierzające do przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa**

W ocenie Obywatelskiego Forum Legislacji organy władzy publicznej uczestniczące w procesie stanowienia prawa powinny podjąć działania mające na celu:

- zatrzymanie postępującej erozji parlamentaryzmu i degradowania roli Sejmu i Senatu jako podstawowych organów stanowienia prawa w Polsce, co przejawia się ograniczeniem konstytucyjnych, ustawowych i regulaminowych praw parlamentarzystów oraz marginalizowaniem debaty parlamentarnej, a także pozbawieniem możliwości należytego rozpatrzenia projektów ustaw z udziałem organizacji społecznych i gospodarczych;

- zapewnienie należytego szacunku dla Konstytucji RP i przestrzegania wynikających z niej zasad: legalizmu w działalności władz publicznych oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także poszanowanie prawa udziału obywateli i ich organizacji w procesie stanowienia prawa oraz dostępu do informacji publicznej w tym procesie zarówno w fazie rządowej, jak i parlamentarnej;
- zapewnienie przestrzegania podstawowych regulaminowych standardów racjonalnej procedury ustawodawczej poprzez odstąpienie od negatywnej praktyki rozpatrywania projektów ustaw w porze nocnej, w trudnym do uzasadnienia pośpiechu, przy ograniczaniu transparentności oraz czasu na dyskusję, bez należytego wsparcia eksperckiego ze strony Kancelarii Sejmu i Senatu, którym, z uwagi na tempo prac legislacyjnych, nie pozostawia się wystarczającego czasu na zbadanie projektów ustaw oraz zgłaszanych do nich merytorycznych i legislacyjnych poprawek, a także na ocenę skutków ich wejścia w życie. Zauważyliśmy jednak, w obecnej kadencji, poprawę działań Senatu w tym zakresie;
- odbudowanie autorytetu Trybunału Konstytucyjnego jako organu rzetelnej kontroli konstytucyjności prawa, negatywnego ustawodawcy stojącego na straży standardów prawidłowej legislacji, a także praw i wolności człowieka i obywatela zawartych w Konstytucji RP. Przy czym jednym z podstawowych zadań Trybunału Konstytucyjnego powinno stać się konsekwentne egzekwowanie od ustawodawcy przestrzegania konstytucyjnych wymagań dotyczących procesu stanowienia prawa;
- ustawowe uregulowanie procesu tworzenia prawa. W obowiązującym stanie prawnym uchwałą Rady Ministrów, Sejmu czy Senatu RP można z dnia na dzień gruntownie przemodelować proces prac nad projektami ustaw, nadać obywatelom w tym procesie znaczenie lub go pozbawić; prawo obywateli i ich organizacji do partycypacji w procesie stanowienia prawa, a także zakres i forma tej partycypacji pozbawione są całkowicie gwarancji ustawowych.

## **Rekomendacje podnoszące jakość procesu stanowienia prawa**

Przywrócenie wskazanych powyżej standardów praworządności jest sprawą podstawową. W samym procesie stanowienia prawa OFL od wielu lat formuluje następujące rekomendacje dotyczące poprawy jakości poszczególnych faz procesu stanowienia prawa.

## **W zakresie dotyczącym prac nad rządowym projektem ustawy zasadne są:**

- stworzenie i przestrzeganie realnego systemu programowania prac legislacyjnych rządu jako pierwszego obligatoryjnego etapu prac nad rządowym projektem ustawy, bowiem konsekwentne planowanie działalności legislacyjnej zapobiega powstawaniu licznych resortowych nowelizacji jednej ustawy (tzw. lawina nowelizacji), a dzięki temu można zaplanować jedną, ale systemową i ponadresortową nowelizację;
- przestrzeganie zasady transparentności procesu tworzenia aktów prawnych poprzez terminowe udostępnianie na platformie Rządowego Centrum Legislacji pełnej związanej z nim dokumentacji;
- przywrócenie obowiązku poprzedzenia projektu ustawy opracowaniem, skonsultowaniem i przyjęciem przez Radę Ministrów założeń projektu ustawy;
- odbudowanie pozycji Rządowego Centrum Legislacji jako zaplecza prawnego i legislacyjnego dla rządu oraz resortów;
- włączenie Rady Legislacyjnej, jako rządowego apolitycznego ciała eksperckiego doradzającego w sprawach legislacji, do prac nad regulacjami o znaczeniu ustrojowym, o istotnym znaczeniu dla gospodarki, a także regulacji kodeksowych. Przy czym zasadne jest, aby Rada Legislacyjna dokonała przeglądu poszczególnych dziedzin i gałęzi prawa pod względem usunięcia z nich regulacji zbędnych, będących skutkiem nadmiernej inflacji prawa;
- stworzenie przy RCL, we współpracy z właściwymi resortami, systemu monitorowania wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz systemu przygotowującego projekty wykonujące te orzeczenia;
- stworzenie przy RCL systemu monitorowania orzecznictwa Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i wojskowych pod względem wykrywania i usuwania luk w prawie (system badań postlegislacyjnych);
- wznowienie prac komisji kodyfikacyjnych dbających o spójność regulacji kodeksowych i przeciwdziałających nadmiernej dekodyfikacji;

- stworzenie ustawowej gwarancji partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa poprzez ich udział w otwartych konsultacjach publicznych (o standardach konsultacji publicznych szerzej piszemy niżej);
- przeciwdziałanie negatywnemu zjawisku tzw. resortowych projektów poselskich, gdy projekt ustawy opracowany jest przez rząd lub jeden z resortów i wnoszony następnie jako inicjatywa poselska. W toku badań stwierdziliśmy, że na początku IX kadencji do Sejmu zostało w ten sposób wniesionych ponad 50% projektów faktycznie opracowanych przez rząd.

### **W zakresie dotyczącym poselskiego projektu ustawy zasadne są:**

- zapewnienie niezbędnej jakości projektów poselskich poprzez usprawnienie – zawartego już w *Regulaminie Sejmu RP* – systemu kontroli wstępnej tychże projektów;
- stworzenie realnego systemu konsultacji publicznych poselskich projektów ustaw na etapie od zakończenia kontroli wstępnej do nadania numeru druku sejmowego;
- wprowadzenie, na wzór projektów rządowych, obligatoryjnego przygotowywania oceny skutków regulacji projektów poselskich, a następnie prowadzenia skutecznej weryfikacji ich zawartości.

### **W zakresie dotyczącym parlamentarnego etapu prac ustawodawczych zasadne są:**

- zagwarantowanie i konsekwentne egzekwowanie odpowiedniego czasu przeznaczonego na debatę parlamentarną, w szczególności podczas prac w komisjach oraz podkomisjach sejmowych i senackich (choć w zakresie działań Senatu zauważamy poprawę podczas obecnej kadencji), a także zapewnienie możliwości uczestnictwa w nich zainteresowanych osób, a także organizacji społecznych i gospodarczych;
- zagwarantowanie możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego, w szczególności dla projektów o doniosłym znaczeniu społecznym i gospodarczym, poprzez wprowadzenie zasady organizowania ich na wniosek 30% członków komisji (właściwa komisja sejmowa oraz wnioskodawcy powinni pisemnie odnieść się do postulatów zgłoszonych w trakcie wysłuchania);
- wzmocnienie kompetencji komisji ustawodawczych obu izb parlamentu jako komisji odpowiedzialnych za jakość legislacyjną projektów ustaw;



- wprowadzenie obowiązkowego badania społecznych oraz gospodarczych skutków poselskich i senackich poprawek do projektów ustaw.

### **W zakresie dotyczącym konsultacji publicznych zasadne jest:**

- prowadzenie procesu konsultacji publicznych, które powinny opierać się na *Siedmiu zasadach konsultacji* (tj. dobrej wierze, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności i poszanowaniu interesu ogólnego), to zaś oznacza przede wszystkim organizowanie otwartych konsultacji, dostępnych dla wszystkich zainteresowanych, z użyciem różnych form, co zostanie w pełni udokumentowane na stronach Rządowego Centrum Legislacji. Minimalny czas przeznaczony na przedstawienie uwag nie powinien być krótszy niż 21 dni. Uczestnicy tej formy konsultacji powinni w stosunkowo krótkim czasie otrzymywać odpowiedzi na przedstawione wnioski i uwagi. Stosowanie trybu odrębnego powinno być ograniczone do sytuacji nadzwyczajnych.

### **W zakresie dotyczącym przejrzystości procesu legislacyjnego zasadne są:**

- publikowanie dokumentów tworzonych i przekazywanych w toku procesu legislacyjnego w formatach otwartych, umożliwiających odczyt maszynowy;
- połączenie stron internetowych Sejmu i Senatu, które zapewni możliwość obserwacji pełnego cyklu procesu legislacyjnego bez potrzeby oddzielnego wyszukiwania informacji na stronach obu izb parlamentu; dobrym wzorem jest umieszczenie na platformie RCL odnośnika do etapu prac Sejmu nad konkretnym projektem;
- przywrócenie na stronie Sejmu wyszukiwarki, która będzie umożliwiała wyszukiwanie treści po słowach kluczowych;
- ponowne umieszczenie funkcji rejestru zmian publikowanych treści na stronie internetowej wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

**Obywatelskie Forum Legislacji** zajmuje się monitoringiem procesu stanowienia prawa pod kątem jego przejrzystości, otwartości na konsultacje publiczne i zabezpieczenia antykorupcyjne oraz przestrzegania zasad dobrej legislacji, a swoje wnioski z obserwacji i rekomendacje zmian przedstawia w cyklicznych raportach.

Skład Obywatelskiego Forum Legislacji:

- Piotr Frączak, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Stowarzyszenie Dialog Społeczny
- Krzysztof Izdebski, Fundacja im. Stefana Batorego oraz Open Spending EU Coalition
- Łukasz Jachowicz, ekspert ds. nowoczesnych technologii
- prof. dr hab. Krzysztof Jasiecki, Szkoła Główna Handlowa
- adw. Paulina Kieszkowska-Knapik, Kieszkowska Rutkowska Kolasiński Kancelaria Prawna Sp. J.
- Wojciech Klicki, Panoptykon
- Aleksandra Kobylińska, Instytut Spraw Publicznych, Szkoła Nauk Społecznych PAN
- Grażyna Kopińska, Obywatelskie Forum Legislacji
- dr hab. Urszula Kurczewska, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa
- dr hab. Grzegorz Makowski, Fundacja im. Stefana Batorego, Szkoła Główna Handlowa
- Witold Michałek, Business Centre Club, Unilob
- dr hab. Małgorzata Mołęda-Zdziech, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa
- Artur Pietryka, adwokat, współpracownik Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
- dr Wojciech Rogowski, Instytut Allerhanda, Szkoła Główna Handlowa
- Katarzyna Sadło, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
- Tomasz Schimanek, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce
- Katarzyna Urbańska, Kancelaria Radcy Prawnego Katarzyny Urbańskiej
- dr Agnieszka Vetulani-Cęgiel, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
- Agata Wacławik-Wejman, dyrektor ds. polityki publicznej w Google oraz członek zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa
- Grzegorz Wiaderek, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa
- Kuba Wygnański, Fundacja Stocznia
- dr Tomasz Zalański, Kancelaria Domański, Zakrzewski, Palinka Sp. k.
- Grzegorz Ziemiak, Instytut Demokracji
- dr hab. Andrzej Zybala, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa
- Przemysław Żak, członek zarządu Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka oraz Żak i Wspólnicy Biuro Prawne Sp. z o.o.

# Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.:

---

Krzysztof Izdebski, *Nie ma prostej recepty na ochronę wolności słowa w Internecie* (2022). Komentarz na temat możliwych sposobów prawnej regulacji mediów społecznościowych.

Grzegorz Makowski, Karolina Szymańska, Katarzyna Tuzinek, Marcin Waszak, Mirela Korsak-Koledzińska, *Pakt uczciwości. Społeczny monitoring zamówień publicznych* (2021). Raport z realizacji inwestycji i podsumowanie pilotażu w ramach paktu uczciwości – stworzonego przez Transparency International mechanizmu włączania obywateli w procesy decyzyjne, jakimi są zamówienia publiczne.

Sławomir Patyra, *Opinia prawna w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej* (2021). Autor dowodzi, że uchwalona 17 listopada 2021 roku zmiana ustawy o ochronie granicy państwowej nie spełnia podstawowych standardów wynikających z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Dawid Sześciło, *Pandemiczny egzamin z wielopoziomowego rządu* (2021). Analiza poświęcona funkcjonowaniu terenowego aparatu administracyjnego na styku administracji rządowej i samorządowej w czasie pandemii.

Katarzyna Kłafkowska-Waśniowska, *Wpływ nowelizacji dyrektywy Unii Europejskiej o audiowizualnych usługach medialnych na regulacje w krajach członkowskich* (2021). Analiza wpływu nowelizacji dyrektywy Unii Europejskiej o audiowizualnych usługach medialnych na regulacje w krajach członkowskich.

Grzegorz Wiaderek, Jarosław Gwizdak, *Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u?* (2021). Analiza wpływu ustawodawstwa antykryzysowego okresu pandemii na wymiar sprawiedliwości oraz możliwość realizacji praw i swobód obywatelskich.

Anna Rakowska-Trela, *Wybory prezydenckie 2020. Kontekst prawny* (2020). Analiza przebiegu procedury wyboru Prezydenta RP w 2020 roku zarówno w odniesieniu do głosowania, które ostatecznie nie odbyło się 10 maja, jak i do elekcji, która została przeprowadzona w czerwcu i lipcu 2020 roku.

Jacek Kozłowski, Robert Sobiech, *Służba cywilna dziś i jutro* (2020). Analiza najistotniejszych wyzwań, przed którymi stoi służba cywilna w Polsce, przedstawiająca propozycję reformy całej administracji rządowej.

Marcin Waszak, *Strażnicy demokracji. Nowe perspektywy ochrony sygnalistów* (2020). Raport na temat prawnej i praktycznej sytuacji sygnalistów w Polsce w świetle europejskiej dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii z 23 października 2019 roku.

Jacek Czaja, Marcin Matczak, Tomasz Zalasiński, Wojciech Jasiński, Łukasz Bojarski, *Jak przywrócić państwo prawa?* (2020). Zbiór ekspertyz autorstwa wybitnych polskich prawników, zawierający rekomendacje, jak TK, KRS, Sąd Najwyższy, prokuratura i sądy powszechne powinny zostać zmienione, żeby stanowić przeciwwagę dla władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz skutecznie chronić prawa obywateli i stać na straży praworządności.

*XIII raport Obywatelskiego Forum Legislacji. Ustawa w 2 godziny 20 minut* (2019). Raport Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący monitoring stanowienia prawa podczas VIII kadencji parlamentu.

Piotr Kosiewski (red.), *Problemy z naszym państwem* (2019). Publikacja poświęcona funkcjonowaniu państwa polskiego po 1989 roku: od lat 90. po okres rządów Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. Michał Boni, Włodzimierz Cimoszewicz, Ludwik Dorn, Joanna Kluzik-Rostkowska, Rafał Matyja, Bartłomiej Sienkiewicz i Kazimierz Michał Ujazdowski przedstawiają osiągnięcia, ale także problemy w jego działaniu.



## **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

Jakość procesu legislacyjnego w Polsce pozostawia wiele do życzenia. Jest on mało przejrzysty, decyzje podejmowane są zbyt szybko, a tam, gdzie organizacje pozarządowe czy obywatele mają nawet szansę zabrać głos, bywa on najczęściej ignorowany. Taki stan potwierdza również niniejszy raport Obywatelskiego Forum Legislacji, w którym przedstawiono informacje statystyczne oraz przyjrano się bliżej największym problemom w tworzeniu prawa. Formułujemy w nim również rekomendacje, których wdrożenie poprawi jakość procesu legislacyjnego.

**ISBN 978-83-66544-41-3**