



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Proces legislacyjny – jak uzdrowić chore dziecko demokracji

Komentarz

Krzysztof Izdebski

System tworzenia prawa w Polsce, poza pewnymi wyjątkami, jest oceniany krytycznie. Cechują go zbyt duże tempo prac, brak przejrzystości czy wreszcie daleko idące ograniczenia w prowadzeniu efektywnych konsultacji publicznych, co czyni go nieodpornym na niską jakość przepisów i nadużycia ze strony różnych grup interesów. Od wielu lat środowiska pozarządowe, takie jak działające przy Fundacji im. Stefana Batorego Obywatelskie Forum Legislacji, wskazują nie tylko na konkretne wyzwania, ale starają się również przedstawiać konstruktywne propozycje. Potrzebna jest jedynie wola polityczna, aby te postulowane zmiany wprowadzić.

Nadchodząca w kolejnych tygodniach zmiana rządu niesie nadzieję, że ten stan może się poprawić. Nie można jednak polegać wyłącznie na zapewnieniach i dobrych intencjach. Jakość tworzenia prawa w Polsce będzie bowiem zależała od wdrożenia systemowych

rozwiązań – tak w obszarze regulacyjnym, jak i dzięki budowie kultury organizacyjnej w podmiotach odpowiedzialnych za projektowanie aktów prawnych.

Co nie działa?

Regulacje dotyczące tworzenia przepisów powszechnie obowiązującego prawa nie gwarantują obywatelom i organizacjom społecznym udziału w podejmowaniu decyzji. Co prawda *Regulamin pracy Rady Ministrów* przewiduje zasadę przeprowadzania publicznych konsultacji projektów dokumentów rządowych, ale jest ona właśnie umocowana na poziomie uchwały rządu, a więc aktu o niskim statusie w hierarchii źródeł prawa. Z kolei przepisy dotyczące przeprowadzania konsultacji publicznych na poziomie Sejmu i Senatu, choć znajdują się w regulaminach obydwu izb polskiego parlamentu, to jednak nie są wystarczająco szczegółowe. Sprawia to wrażenie, że zapraszanie organizacji i ekspertów do

wyrażania swoich opinii i wsparcia projektodawców w pracach na dokumentami jest traktowane jako działanie dodatkowe, pozostawione na uboczu głównych prac i w zasadzie nieistotne dla ustalenia ostatecznego brzmienia przepisów. Gdy dorzucimy do tego fasadowe przepisy regulujące kwestię ewentualnego lobbingu, ujrzymy pełny obraz smutnej sytuacji, kiedy to obywatele, eksperci i organizacje pozarządowe stają się pentami, którzy nie mogą wiele wnieść do procesu legislacyjnego.

Temu zaangażowaniu nie sprzyja również szybkie tempo prac. W IX kadencji Sejmu (2019–2023) mieliśmy przykłady projektów ustaw, które zostały uchwalone w 113 minut, jak miało to miejsce przy okazji przepisów wprowadzających tzw. wybory kopertowe. To może ekstremalny, ale nie jedyny taki przypadek. Jak obliczyła Grażyna Kopińska z Obywatelskiego Forum Legislacji¹, około 30% projektów ustaw było procedowanych przez Sejm w czasie krótszym niż 14 dni. Narzucanie takiego tempa prac to nie tylko bariera dla merytorycznego zaangażowania posłów, ale przede wszystkim w zasadzie całkowite wyeliminowanie czynnika społecznego. Nie tylko nie ma bowiem czasu na lekturę ewentualnych opinii przez autorów projektu, ale też organizacjom nie daje się w ogóle czasu na przygotowanie takich opinii.

Dużym problemem pozostają też tzw. wrzutki. To zjawisko polega na tym, że na zaawansowanym etapie prac parlamentarnych, np. w trakcie trzeciego czytania, parlamentarzysta zgłasza poprawkę polegającą na „dorzuceniu” do projektu ustawy przepisu lub przepisów, które dotyczą zupełnie innego obszaru. W IX kadencji mieliśmy z tym do czynienia np. przy okazji prac nad projektem ustawy dotyczącej ubezpieczeń eksportowych, do którego dołączono w takim trybie regulacje zmieniające sposób prowadzenia aptek.

¹ M. Berek, P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, P. Wołejko, *Polski Beżład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu. XV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/publikacja/polski-bezlad-legislacyjny-raport-obywatelskiego-forum-legislacji-z-prac-ix-kadencji-sejmu> (dostęp tu i dalej: 6 listopada 2023).

Obywatelskie Forum Legislacji szacuje, że około 50% projektów ustaw złożonych w kadencji 2019–2023 przez posłów Prawa i Sprawiedliwości zostało w istocie przygotowanych przez urzędników ministerialnych. To zjawisko nazywane „bajpasowaniem” jest przejawem chęci omijania konsultacji publicznych na poziomie rządowym i stosuje się je na ogół, aby przyspieszyć tempo prac nad projektami ustaw. W ten sposób toczyły się np. prace nad zmianą przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2023 roku.

Nawet jeśli projekt ustawy jest przygotowany w odpowiednich resortach, to opinia publiczna dowiaduje się o tych pracach dopiero po tym, jak zostaje on przekazany do Sejmu. Takich ukrywanych przed obywatelami projektów było całkiem sporo. W trzecim roku IX kadencji aż 26% projektów rządowych zostało ujawnionych dopiero z chwilą przekazania ich do Sejmu. Ograniczono obywatelom dostęp do informacji, m.in. na temat ustaw dotyczących walki z inflacją czy katastrofą ekologiczną na Odrze.

Powtarzały się również problemy z brakiem publikacji, w terminie lub w ogóle, wszystkich dokumentów związanych z procesem prawotwórczym na platformie prowadzonej przez Rządowe Centrum Legislacji. Jeżeli konsultacje były przeprowadzane, to bardzo często pozostawiano tylko kilka dni na przedstawienie opinii przez interesariuszy. Przy okazji prac nad pakietem zmian w przepisach podatkowych wybrzmiał również problem ignorowania opinii merytorycznych pracowników ministerstw i sejmowych służb legislacyjnych. Mimo ich ostrzeżeń prace były kontynuowane, a po spodziewanym kryzysie po wdrożeniu przepisów rząd musiał się z nich szybko wycofywać.

Aby w pełni odpowiedzieć na wyżej zarysowane problemy, należy skupić się na rozwiązaniach systemowych. Same zmiany przepisów – choć wzmocnią gwarancję przejrzystości i inkluzywności procesu legislacyjnego – nie będą efektywne również bez zmiany kultury tworzenia prawa.

Praworządność jako punkt wyjścia

Zanim przejdę do omówienia konkretnych propozycji, warto zatrzymać się przy fundamentalnej kwestii rządów prawa. Proces legislacyjny skupia bowiem jak w soczewce wszystkie mankamenty państwa opanowanego przez jedną siłę polityczną, dążącą do zmonopolizowania swoich racji oraz wykluczenia interesariuszy z wpływu na jego struktury. Bez funkcjonującego w oparciu o przepisy ustawy zasadniczej Trybunału Konstytucyjnego nie ma w ogóle przestrzeni na wprowadzenie modelu przejrzystego, inkluzyjnego oraz cechującego się wysoką jakością procesu legislacyjnego. Dlatego tak istotne jest, aby naprawę systemu tworzenia prawa w Polsce zacząć od przywrócenia należnej roli Trybunałowi Konstytucyjnemu. Nie ograniczając się do powrotu do stanu sprzed listopada 2015 roku, Trybunał powinien uzupełniać system kontroli nad realizacją zasad demokratycznego procesu legislacyjnego. Twórcy społecznego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym² proponują m.in., aby ten z automatu podejmował się oceny zgodności procesu opracowywania kwestionowanej ustawy czy przepisu z zasadami poprawnej legislacji. Ograniczyłoby to mankamenty wynikające ze słabego – bo nie w formie powszechnie obowiązujących przepisów – umocowania instytucji konsultacji publicznych czy, szerzej, tworzenia prawa.

Należałoby również wyeliminować problem „niedoregulowania” procesu legislacyjnego aktami niższego rzędu. Jednym z proponowanych rozwiązań jest przyjęcie ustawy, która nie tylko opisywałaby przebieg tworzenia prawa, ale też zawierałaby gwarancje udziału obywateli w procesie legislacyjnym. Zręby takich przepisów były już przedmiotem prac m.in. Forum Debaty Publicznej prowadzonych jeszcze przez prezydenta

Bronisława Komorowskiego³. Można się jednak spotkać z opiniami, że opisanie procesu legislacyjnego na poziomie ustawowym naruszałoby autonomię regulaminową obu izb parlamentu (art. 112, art. 124 Konstytucji) oraz wyrażonej w art. 146 ust. 4 pkt 12 ustawy zasadniczej autonomii regulaminowej Rady Ministrów. Do tej dyskusji na pewno warto wrócić – potrzebne jest wzmocnienie przepisów (a co za tym idzie – ich egzekucji), ale powinno się to odbywać w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi.

Eliminacja fundamentów patologii legislacyjnej

Niezależnie od tego, w jakiej formie należy przeprowadzić proces uzdrawiania systemu tworzenia prawa w Polsce, na podstawie prac Obywatelskiego Forum Legislacji można określić jasno, co i jak powinno ulec zmianie.

Jak zwracają uwagę autorzy raportu Obywatelskiego Forum Legislacji, reformy powinny objąć już najwcześniejszy etap tworzenia prawa. Eksperci postulują m.in. „stworzenie i przestrzeganie realnego systemu programowania prac legislacyjnych rządu jako pierwszego obligatoryjnego etapu prac nad rządowym projektem ustawy”. Ich zdaniem: „planowanie działalności legislacyjnej zapobiega m.in. powstawaniu licznych resortowych nowelizacji jednej ustawy (tzw. lawina nowelizacji)”. Postuluje się również powrót do zasady tworzenia założeń projektów ustaw. Takie dokumenty opisują generalne zasady, które mają zostać przyjęte w prowadzonych na kolejnym etapie pracach nad szczegółowymi przepisami. Pozwoli to na dokonanie oceny, czy przyjęte przez autorów kierunki rozwiązań są efektywne, co daje szansę ich korekty przed rozpoczęciem bardziej zaawansowanych prac legislacyjnych.

Wymagałoby to przede wszystkim odbudowania pozycji i autorytetu Rządowego Centrum

² *Spółeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/spoleczny-projekt-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym>.

³ *System stanowienia prawa*, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej”, nr 5, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, maj 2011, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1e468167e75604f4335c8998c676d7ef/fdp_system_stanowienia_prawa.pdf.

Legislacji jako zaplecza prawnego i legislacyjnego dla rządu oraz resortów. W ostatnich latach służyło bowiem ono do uzasadniania różnej jakości pomysłów rządu, a dla prezesa RCL było po prostu wehikułem do kariery politycznej w ławach poselskich. W ramach budowania tegoż autorytetu RCL powinno dbać o przestrzeganie zasady transparentności procesu tworzenia aktów prawnych przez terminowe udostępnianie dokumentacji z jego przebiegu, a także reagować na przypadki braku kompletności publikowanych dokumentów i ich ewentualną nieczytelność.

Wzmocnić się musi również rola Rady Legislacyjnej, szczególnie w toku prac nad regulacjami o znaczeniu ustrojowym, o istotnym znaczeniu dla gospodarki, a także regulacji kodeksowych. Konieczny jest powrót do funkcjonowania komisji kodyfikacyjnych, dbających o spójność regulacji kodeksowych i przeciwdziałających nadmiernej dekodyfikacji.

Rządowe Centrum Legislacji, ale też kierownicy poszczególnych resortów mieliby również obowiązek dbania o to, aby nie „wyręczać” posłów i nie opracowywać dla nich projektów ustaw, które miałyby być kierowane bezpośrednio do parlamentu z pominięciem ścieżki rządowej.

Wiele należy poprawić na kolejnych etapach prac nad projektami aktów prawnych. Powinno się np. wzmocnić kontrolę jakości projektów faktycznie opracowywanych przez posłów i ich zaplecze merytoryczne. W tym celu należałoby usprawnić system wstępnej kontroli takich projektów, co nie może jednak prowadzić do zbyt długiego ich „przetrzymania” przez marszałka Sejmu, czyli wzmocnienia tzw. zamrażarki sejmowej. Aby uniknąć tego ryzyka, należałoby wyznaczyć marszałkowi, a następnie wnioskodawcom ściśle określone terminy do uzupełnienia ewentualnych niedostatków projektów.

W ślad za złożoną w 2016 roku przez Obywatelskie Forum Legislacji petycją⁴ zmianie muszą

4 Obywatelskie Forum Legislacji, *Petycja 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*, Warszawa 2016, [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).

również ulec dotychczasowe reguły dotyczące konsultowania projektów znajdujących się w Sejmie. Określałyby one terminy przeprowadzenia procesu zbierania opinii od interesariuszy i gwarantowałyby jak najbardziej powszechny udział tych ostatnich. Należy również pilnie przeprowadzić zmiany zadeklarowane w Krajowym Planie Odbudowy, które polegałyby na wprowadzeniu obligatoryjnego przygotowania oceny skutków regulacji projektów poselskich, a następnie prowadzenia skutecznej weryfikacji ich zawartości.

Konsultacje publiczne – na każdym etapie prac legislacyjnych – powinny być prowadzone w duchu siedmiu zasad konsultacji: dobrej wiary, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności i poszanowania interesu ogólnego. Szczególnie istotna jest zasada powszechności, bo z niej wynika obowiązek zagwarantowania udziału wszystkim zainteresowanym stronom. Aby tak się stało, musi zostać również wyznaczony odpowiedni czas na przygotowanie opinii. Wydaje się, że optymalną opcją byłoby przeznaczenie na to co najmniej 21 dni.

Otwieranie Sejmu na obywateli

Nie może być tak, że projekty ważnych ustaw opracowywane są pod presją czasu. Należy ściśle przestrzegać (z bardzo ograniczonymi i uzasadnionymi wyjątkami) terminów przewidzianych na prace posłów – tak w komisjach, jak i podkomisjach sejmowych. Dzięki temu stworzy się również większa przestrzeń do udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych i pozostałych ekspertów w pracach parlamentu. Zmienić się muszą również zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego. Jest to narzędzie, z którego korzysta się niezwykle rzadko, a jeśli już się je stosuje, to ma jedynie fasadowy charakter. Obywatelskie Forum Legislacji postuluje wprowadzenie zasady organizowania wysłuchania publicznego na wniosek 30% członków komisji. Należy również zadbać o to, aby właściwa komisja sejmowa oraz wnioskodawcy pisemnie odnosili się do postulatów zgłoszonych w trakcie wysłuchania.

Aby ograniczyć ryzyko „wrzutek” oraz zbyt dużej ingerencji w treść projektu na późniejszych etapach procesu legislacyjnego, należałoby również

wprowadzić obowiązkowe badania społecznych oraz gospodarczych skutków poselskich i senackich poprawek do projektów ustaw.

Proces legislacyjny nigdy się nie kończy

Opracowywanie przepisów nie jest zamkniętym cyklem. W konsekwencji zainteresowanie prawodawcy oraz interesariuszy nie powinno się kończyć na uchwaleniu nowych lub odświeżonych regulacji. Należy wzmocnić instytucję oceny skutków regulacji *ex post*, czyli badania, na ile przyjęte przepisy spełniają oczekiwania pokładane w tych zmianach w toku procesu legislacyjnego. Politycy

muszą czuć presję obywateli na etapie tworzenia przepisów, ale również ich wdrażania. Przeprowadzenie takiej oceny nie tylko umożliwi ewentualne korekty w danym obszarze, ale również zwiększy jakość stanowienia prawa w przypadku kolejnych projektów aktów prawnych. Obywatele oczekują, że prawo, które konstytuuje ich prawa i obowiązki, będzie jak najlepsze i że będą mieli przestrzeń do wypowiedzania się na temat kierunków i szczegółów zmian oraz skutków jego obowiązywania. Politycy powinni tak uregulować system, by z tej zasady wyciągnąć jak najwięcej korzyści dla jakości procesu legislacyjnego i jego rezultatów.

Krzysztof Izdebski – prawnik, aktywista działający na rzecz przejrzystości życia publicznego. Ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego oraz Open Spending EU Coalition.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-51-6