



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei



Polski Bezład Legislacyjny

RAPORT Obywatelskiego Forum Legislacji
z prac IX kadencji Sejmu

www.batory.org.pl

Polski Bezład Legislacyjny

Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu

XV raport Obywatelskiego Forum Legislacji

Maciej Berek, Piotr Frączak, Krzysztof Izdebski,
Grażyna Kopińska, Piotr Wołejko



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: Marta Wojas
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 978-83-67750-36-3
Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2023

Spis treści

Główne ustalenia _____	7
Wprowadzenie _____	9
Grażyna Kopińska, Informacje statystyczne dotyczące procesu legislacyjnego _____	11
Grażyna Kopińska, Najważniejsze problemy procesu legislacyjnego _____	19
Krzysztof Izdebski, (Nie)przejrzysty proces legislacyjny i (nie)udane próby jego naprawy _____	31
Piotr Frączak, Organizacje pozarządowe jako przedmiot i podmiot w procesie stanowienia prawa w Polsce _____	39
Piotr Wołejko, Proces legislacyjny z punktu widzenia przedsiębiorców _____	53
Maciej Berek, Warunki efektywności udziału partnerów społecznych w procesie legislacyjnym _____	63
Rekomendacje _____	69
Autorzy _____	75

Główne ustalenia

- Jakość procesu stanowienia prawa w Polsce konsekwentnie się obniża. Nie można tego usprawiedliwiać wyłącznie czynnikami zewnętrznymi, jak pandemia czy pełnoskalowa wojna w Ukrainie.
- W mijającej kadencji uchwalono 662 ustawy.
- W obecnej kadencji proces legislacyjny 17 ustaw trwał dłużej niż dwa lata, a 70 ustaw krócej niż jeden miesiąc.
- Ok. 30% projektów ustaw było procedowanych przez Sejm w czasie krótszym niż 14 dni.
- Rekord szybkości pobito w drugim roku obecnej kadencji. Sejm potrzebował zaledwie 113 minut na uchwalenie ustawy wprowadzającej tzw. wybory kopertowe. W trzecim roku kadencji posłowie najszybciej, bo 4,5 godziny, pracowali nad jedną z nowelizacji ustawy o pomocy uchodźcom z Ukrainy.
- W dalszym ciągu borykamy się ze zjawiskiem bajpasowania, czyli przedkładania projektów opracowanych w ministerstwach przez grupy posłów partii rządzącej. Prawie połowa projektów złożonych przez parlamentarzystów Zjednoczonej Prawicy została w istocie opracowana przez urzędników.
- W porównaniu z kadencją 2015–2019 nasiliło się zjawisko ukrywania projektów aktów prawnych przygotowywanych przez rząd. Informacje na temat prac toczących się na poziomie Rady Ministrów publikowano często już po przekazaniu projektu do Sejmu. W pierwszym roku działalności drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy stwierdziliśmy 15 takich przypadków (21,7% ustaw uchwalonych na podstawie projektów rządowych), w drugim roku 21 (14,5%), w trzecim 43 (26%), a w czwartym 11 (8,6%).

- Informacje dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego na poziomie rządowym nie są na bieżąco uzupełniane. W niektórych przypadkach, mimo że od konsultacji publicznych minęły prawie trzy lata, nie opublikowano opinii przedstawionych w konsultacjach publicznych.
- Posłowie często ignorują opinię legislatorów zatrudnionych w ministerstwach oraz w Sejmie. Miało to chociażby miejsce w przypadku prac nad ustawami wprowadzającymi tzw. Polski Ład.
- Często jest również praktyka „wrzutek” polegająca na dołączaniu na późnym etapie prac przepisów, które nie mają nic wspólnego z głównym przedmiotem projektów. Do projektu ustawy dotyczącej ubezpieczeń eksportowych dołączono – na zaawansowanym etapie prac – przepis zmieniający zasady funkcjonowania aptek.
- Politycy wykorzystują instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do realizacji własnych interesów. Do zbierania podpisów pod obywatelskim projektem o ochronie lasów włączono również przedstawicieli Lasów Państwowych.
- Organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy są często wykluczani z procesów podejmowania decyzji. Dzieje się tak najczęściej z powodu szybkiego tempa prac lub nieprzeprowadzania konsultacji publicznych.

Wprowadzenie

Prezentujemy kolejny już raport Obywatelskiego Forum Legislacji opisujący praktykę polskiego systemu tworzenia prawa. Tym razem podsumowujemy kadencję parlamentu i rządu w latach 2019–2023. Cieniem na tym okresie położyły się pandemia COVID-19 oraz pełnoskalowa napaść Rosji na Ukrainę. Nie pozostało to bez wpływu na praktykę tworzenia przepisów. Objawiało się to m.in. znacznym przyspieszeniem ich uchwalania przy jednoczesnym ograniczeniu przejrzystości procesu stanowienia prawa. To z kolei rzutowało na jeszcze mniejszą przestrzeń dla obywateli, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych do brania aktywnego udziału w konsultacjach publicznych oraz innych formach podejmowania decyzji.

W raporcie prezentowane są informacje statystyczne przywołujące również praktykę działania rządu, Sejmu i Senatu w minionych kadencjach. Opisujemy m.in. tempo prac Sejmu, przypominając, że potrzebował on zaledwie 113 minut na uchwalenie ustawy wprowadzającej tzw. wybory kopertowe. Choć był to przypadek ekstremalny, to jednak nie odosobniony. W ostatnim roku mijającej kadencji Sejm w 10 godzin i 7 minut przyjął rządowy projekt *ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa*.

Odnosimy się również do najistotniejszych problemów związanych z tworzeniem prawa w Polsce. Ponownie opisujemy problem bajpasowania, czyli zgłaszania opracowanych przez rząd projektów przez grupy posłów celem uniknięcia konsultacji publicznych. Oceniamy, że przynajmniej ok. 50% projektów przekładanych przez posłów Zjednoczonej Prawicy zostało w istocie przygotowanych w odpowiednich resortach.

Sporo miejsca poświęcono również przejrzystości procesu legislacyjnego. Opisujemy przypadki ukrywania projektów, co ma miejsce, gdy publikacja informacji o rządowych propozycjach następuje już po przekazaniu dokumentu do Sejmu. Pierwsze dokumenty dotyczące prac na projektem *ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz ustawy o systemie*

monitorowania i kontrolowania jakości paliw opublikowano 39 dni po przesłaniu projektu do Sejmu. Przez wiele miesięcy, a wręcz lat, nie publikuje się pełnej dokumentacji z przebiegu procesu legislacyjnego. Do tej pory nie umieszczono na platformie Rządowego Centrum Legislacji przedstawionych w toku konsultacji publicznych opinii dotyczących ogłoszonego we wrześniu 2021 roku projektu *ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych*.

Raport zawiera również ocenę tworzenia prawa w Polsce z perspektywy organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców. Autorzy rozdziałów poświęconych tym obszarom podkreślają, że zainteresowane podmioty napotykają na liczne ograniczenia w dostępie do informacji na temat prac oraz utrudnienia w aktywnym udziale w procesie legislacyjnym.

Ostatni rozdział poświęcony jest próbie znalezienia rozwiązań problemów występujących w obszarze tworzenia prawa. Postulujemy m.in. zinstytucjonalizowanie kontroli na przebiegiem procesu legislacyjnego, tak aby już teraz obowiązujące przepisy były ściślej przestrzegane.

Grażyna Kopińska

Informacje statystyczne dotyczące procesu legislacyjnego

W tej części publikacji opisujemy fakty dotyczące sposobu stanowienia prawa w ostatnich dwu latach IX kadencji Sejmu oraz – korzystając z danych przedstawionych w naszym poprzednim raporcie¹ – podsumowujemy dorobek całej kadencji. Porównujemy go również z danymi z poprzednich kadencji.

Liczba i charakter uchwalanych ustaw

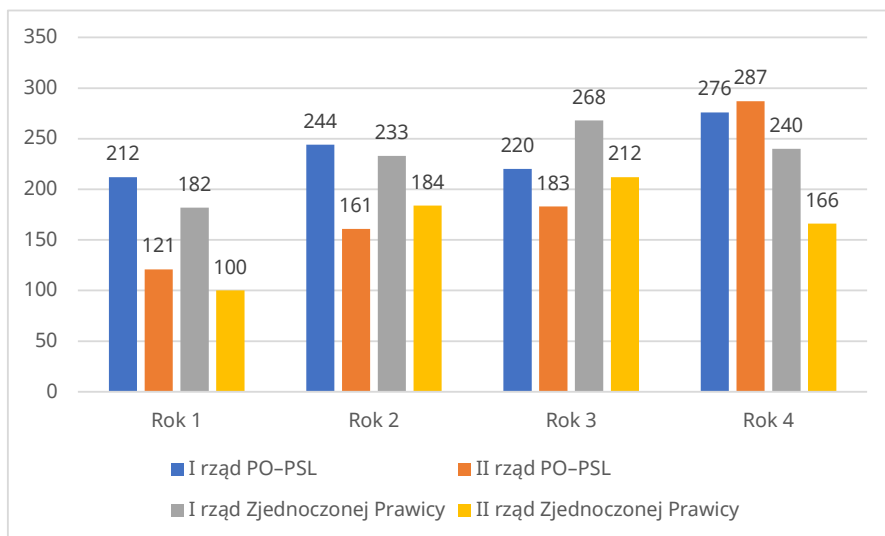
W trzecim roku działalności drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy (16 listopada 2021 – 15 listopada 2022 roku) **Sejm uchwalił** 212, a w czwartym (16 listopada 2022 – 20 września 2023 roku²) 166 ustaw. Zaś w całej kadencji uchwalono 662 ustawy. Porównanie dorobku ilościowego czterech ostatnich lat działania Sejmu wygląda następująco³:

1 *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polaki.BezLad.Legislacyjny_XIV.Raport.Obywatelskiego.Forum_Legislacji.pdf [dostęp tu i dalej: 25.09.2023].

2 Kadencja Sejmu skończy się w przeddzień zebrania się Sejmu wyłonionego w wyborach 15 października 2023 roku. Możliwe jest, że proces legislacyjny kilku ustaw zostanie zakończony już po zakończeniu prac nad niniejszym raportem.

3 Dane prezentowane w tym opracowaniu mogą się nieco różnić od podanych na stronach sejmowych, gdyż my w obliczeniach uwzględniamy tylko ustawy uchwalone, które weszły w obieg prawny (tzn. nie zostały zawetowane przez Prezydenta).

Wykres 1. Liczba ustaw uchwalonych w poszczególnych latach pracy czterech ostatnich Sejmów

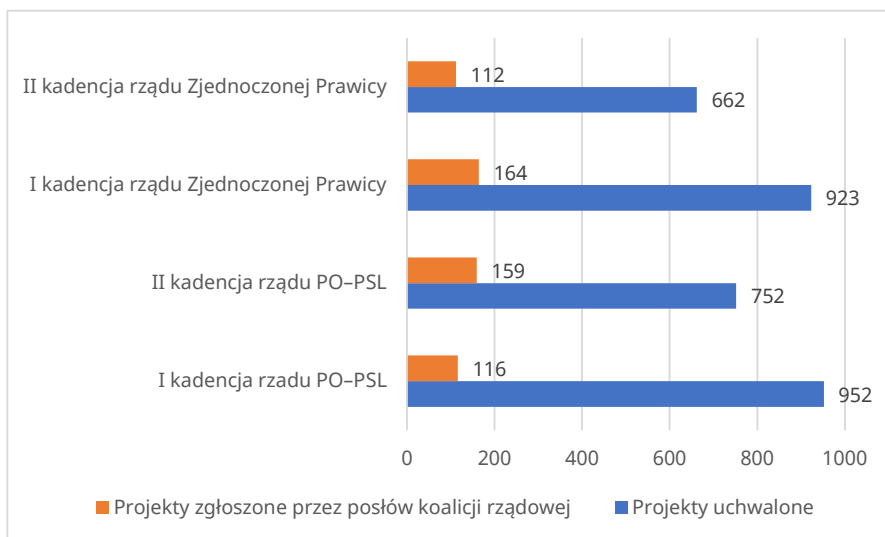


Zarówno rządy koalicji PO-PSL, jak i Zjednoczonej Prawicy **zdecydowanie więcej ustaw uchwalaly w pierwszych kadencjach** i były to podobne liczby.

Obecny Sejm zdecydowanie najwięcej ustaw przyjął w trzecim roku swojej pracy. Zaskakuje tylko stosunkowo skromny dorobek legislacyjny ostatniego roku pracy Sejmu obecnej kadencji.

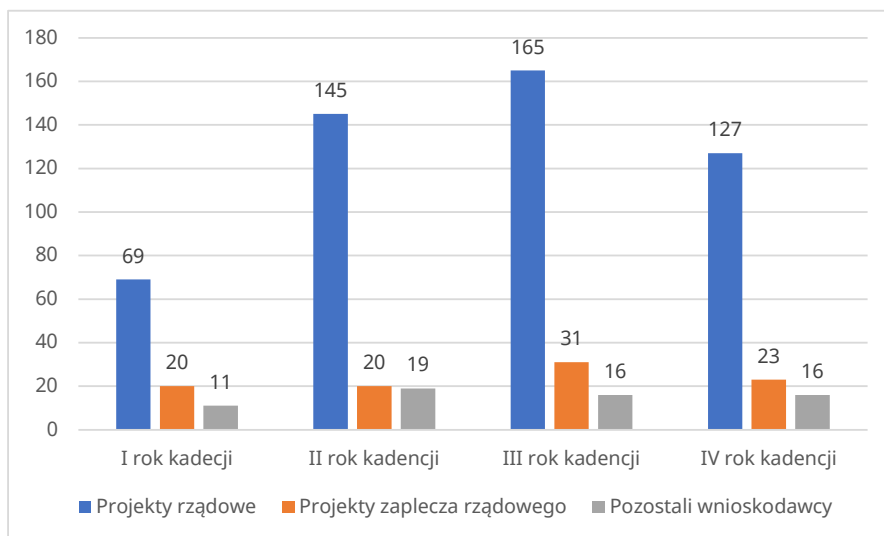
Wykres 2. pokazuje stosunek ustaw uchwalonych na podstawie projektów zgłoszonych przez sejmowe zaplecze rządu do wszystkich uchwalonych w trakcie prac czterech ostatnich parlamentów.

Wykres 2. Projekty uchwalone vs. projekty posłów koalicji rządzącej



Stosunek ustaw uchwalonych z przedłożenia rządowego do pozostałych w poszczególnych latach pracy Sejmu obecnej kadencji pokazuje Wykres 3.

Wykres 3. Ustawy uchwalone przez Sejm IX kadencji w podziale na wnioskodawców



Jeśli chodzi o **wnioskodawców** ustaw uchwalonych przez Sejm IX kadencji, to w pierwszym roku były to następujące podmioty: rząd – 69 projektów, prezydent – 4, Senat – 1, grupa posłów klubu PiS – 20, posłowie innych klubów – 6. W drugim roku z projektów rządowych uchwalono 145, prezydenckich – 4, senackich – 6, posłów klubu PiS – 20, posłów innych klubów – 5 oraz komisji sejmowych – 4 ustawy.

Odpowiednio w trzecim roku: rządowych – 165, prezydenckich – 4, senackich – 4, posłów klubu PiS – 31, posłów innych klubów – 3 oraz komisji sejmowych – 5 ustaw. I w czwartym roku: rządowych – 127, prezydenckich – 7, senackich – 1, posłów klubu PiS – 23 (w tym 2 jako wsparcie dla posłów Kukiz'15), posłów innych lub wielu klubów – 5 oraz komisji sejmowych – 3 ustawy.

Tak więc w całej kadencji uchwalono: 506 ustaw z projektów przedłożonych przez rząd, 19 – przez prezydenta, 12 – przez Senat, 94 – przez grupy posłów klubu PiS, 19 – przez posłów innych klubów oraz 12 – przez komisje sejmowe. W tym czasie **nie został uchwalony żaden projekt obywatelski**.

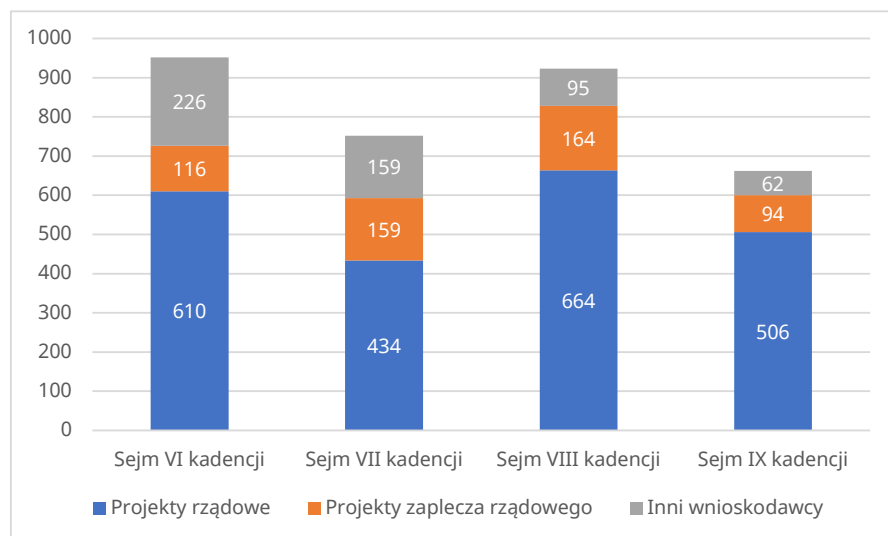
Jednocześnie na stronie sejmowej można znaleźć informację⁴, że w obecnej kadencji wniesiono 1007 projektów ustaw, „którym nadano numer druku”. Wnioskodawcami byli: Rada Ministrów – 529 projektów, grupa posłów

4 Zob. https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/projekty_ustaw.

bez podziału na kluby – 308 projektów, Senat – 71 projektów, komisje sejmowe – 46 projektów, **obywatele – 27 projektów i prezydent – 26 projektów**. Porównanie tych danych do danych podanych w poprzednim akapicie nie jest w pełni możliwe, gdyż projekty przedstawione przez posłów nie zostały uzupełnione o informację, z których klubów pochodzili ich autorzy. Nie budzi zdziwienia fakt, że najskuteczniejszy w przeforsowywaniu swoich projektów był rząd. **Widać jednak, kto miał najmniejsze szanse powodzenia u większości sejmowej – obywatele oraz Senat, a także, choć to nieoczywiste, komisje sejmowe.**

Natomiast Wykres 4. pozwala w pewnej mierze porównać, na ile szefostwo ostatnich czterech Sejmów gotowe było pracować nad projektami innymi niż przedłożone przez rząd lub jego zaplecze poselskie.

Wykres 4. Ustawy w podziale na wnioskodawców



Tempo prac legislacyjnych

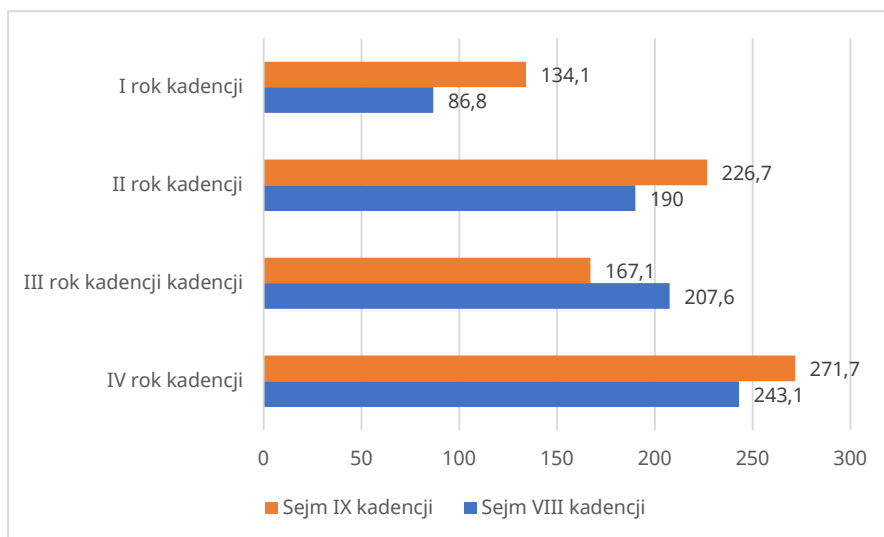
Prawo i Sprawiedliwość bezpośrednio po przejęciu władzy jesienią 2015 roku narzuciło bardzo szybkie tempo prac nad projektami ustaw. Było to szczególnie widoczne w pierwszym roku prac Sejmu VIII kadencji (patrz Wykres 5. – „Przeciętny całkowity czas tworzenia ustaw”⁵). Rezultat taki osiągnięto dzięki

5 Całkowity czas tworzenia ustaw liczymy: w przypadku projektów rządowych od opublikowania ich na platformie Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Legislacja” RPL Strona Główna (legislacja.gov.pl); w przypadku innych ustaw – od opublikowania ich na stronie sejmowej w zakładce „Przebieg procesu legislacyjnego” (<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/proces.xsp>) do podpisania ustawy przez Prezydenta.

stosowaniu głównie tzw. bajpasowania, czyli przedstawiania projektów rządowych jako poselskich, co nie wymaga przeprowadzania czasochłonnych uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych oraz opiniowania, a także przygotowywania oceny skutków regulacji (dalej OSR). 40% ustaw uchwalonych wówczas wniesiono jako projekty posłów zaplecza rządowego.

W następnych latach czas pracy nad projektami ustaw wydłużył się, aczkolwiek – choćby w porównaniu z wynikami „osiągniętymi” w obecnej kadencji – był nadal bardzo szybki.

Wykres 5. Przeciętny całkowity czas tworzenia ustaw



Parlament obecnej kadencji pracuje wolniej. **Inaczej było wyłącznie w trzecim roku kadencji (czyli od 16 listopada 2021 roku do 15 listopada 2022),** w którym wybuchła wojna w Ukrainie. Wystąpiła wtedy konieczność szybkiej reakcji na pojawiające się zagrożenie oraz potrzebę wsparcia uchodźców.

Dłuższy czas procedowania ustaw w obecnej kadencji ma kilka przyczyn. Jedną z nich jest fakt, że **Senat przestał być „dyspozycyjny” i często na przedstawienie swojego stanowiska wykorzystuje niemal cały przysługujący mu czas (30 dni).**

Inną przyczyną takiego stanu rzeczy są ciągnące się **prace rządowe**, często mocno opóźnione, nad ustawami będącymi implementacją prawa unijnego. Np. 1300 dni Ministerstwo Sprawiedliwości pracowało nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o obligacjach, ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i ustawy o Bankowym*

*Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw*⁶, który miał wprowadzić do polskiego systemu prawnego trzy dyrektywy (z 2014 i 2021 roku) oraz cztery rozporządzenia (z 2013, 2014 i 2020 roku). Pełen proces legislacyjny tego projektu zamknął się w 1376 dniach.

To samo ministerstwo pracowało przez 840 dni nad *projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*⁷. W uzasadnieniu do projektu (z 12 stycznia 2023 roku) napisano, że: „Projektowana ustawa stanowi uzupełniające wdrożenie przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym (...) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, (...). Zmiana ta ma również na celu uwzględnienie wniosku Komisji Europejskiej skierowanego **w ramach procedury naruszeniowej** (uchybenie nr 2019/2238) dotyczącej niepełnego wdrożenia dyrektywy 2011/93”. Cały proces tworzenia tej ustawy trwał 936 dni.

W obecnej kadencji proces legislacyjny 17 ustaw trwał dłużej niż dwa lata, a 70 ustaw – krócej niż jeden miesiąc.

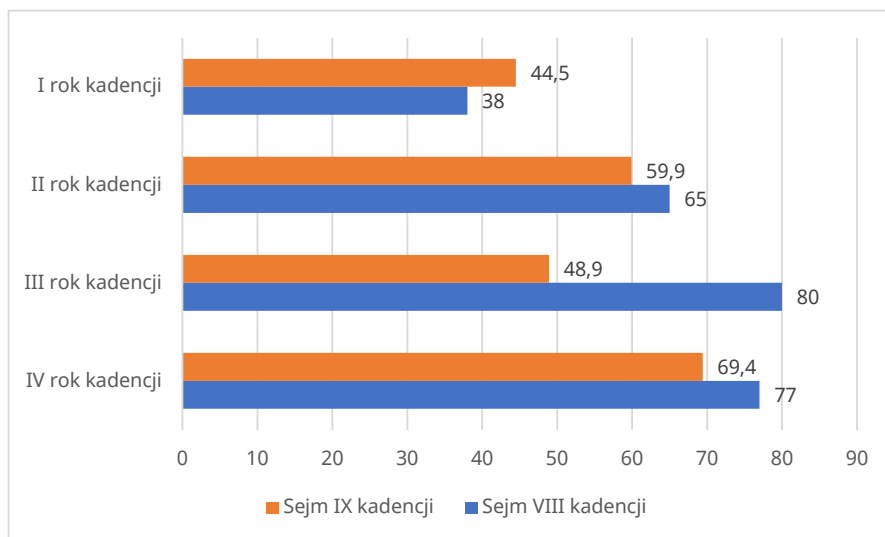
Przytoczone powyżej dane zdają się w pewnej mierze tłumaczyć fakt, że Sejm obecnej kadencji (z wyjątkiem roku pierwszego) pracował szybciej niż poprzedni Sejm i to pomimo tego, że Senat X kadencji znacznie częściej niż poprzedni wносił poprawki do przedstawionych mu ustaw (patrz Wykres 6. – „Przeciętny czas pracy Sejmu”⁸).

6 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2992>.

7 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2933>.

8 Czas pracy Sejmu liczymy od nadania numeru projektowi do przekazania ustawy do Senatu, następnie czas pracy nad stanowiskiem Senatu do przekazania uchwalonej ustawy do Prezydenta.

Wykres 6. Przeciętny czas pracy Sejmu



Przedstawione w Wykresie 6. dane nie wyglądają alarmująco, ale należy podkreślić, że obejmują one całkowity czas „przebywania” projektu – a potem ustawy – w Sejmie. Czas ten liczymy od momentu nadania numeru projektowi do przekazania ustawy do Senatu, następnie doliczamy czas pracy nad stanowiskiem Senatu i okres potrzebny do przekazania uchwalonej ustawy Prezydentowi. W praktyce główna praca nad projektem ustawy odbywa się pomiędzy pierwszym a trzecim czytaniem.

Jak pisaliśmy w poprzednich opracowaniach Obywatelskiego Forum Legislacji, **czas pracy Sejmu** nad ustawą przekazywaną następnie do Senatu – o ile jest ona procedowana w normalnym trybie – musi trwać **nie mniej niż 14 dni**. Zgodnie z zapisami *Regulaminu Sejmu RP*⁹ pierwsze czytanie projektu może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, potem następuje praca w komisji, a czasem też w podkomisji. Podobnie drugie czytanie może nastąpić nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji. Trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie po drugim, jeżeli w jego trakcie projekt nie został skierowany ponownie do komisji.

Praca posłów od pierwszego do trzeciego czytania nad wieloma ustawami – w trzecim roku obecnej kadencji nad 105 (na 212 uchwalonych – połowa), a w czwartym nad 52 (na 166 uchwalonych – 1/3) – trwała krócej niż trzy doby. Tak krótka „główna” praca nad projektem możliwa jest wtedy,

9 Dostępne na <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20220000990>.

gdy zastosuje się tryb pilny. Zdarza się to jednak bardzo rzadko. **Najczęściej posłowie (głównie z większości sejmowej) zgadzają się, na wniosek Marszałka, na zastosowanie art. 37 ust. 4 oraz art. 44 ust. 3 *Regulaminu Sejmu RP*, polegającego na dowolnym skróceniu czasu przed pierwszym i pomiędzy kolejnymi czytaniem. Oznacza to brak czasu na szerszą dyskusję, wysłuchanie interesariuszy i poznanie opinii eksperckich, pośpiech, skracanie czasu wypowiedzi.**

Rekord szybkości pobito w drugim roku obecnej kadencji. Sejm potrzebował zaledwie **113 minut** na uchwalenie ustawy wprowadzającej 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.

W trzecim roku kadencji posłowie najszybciej, bo 4,5 godziny, pracowali nad jedną z nowelizacji ustawy o pomocy uchodźcom z Ukrainy¹⁰, co można uznać za uzasadnione. Ale jakie ważne przesłanki stały za odbyciem trzech czytań rządowego *projektu ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej*¹¹ w **11 godzin?**

W ostatnim roku kadencji Sejm przyjął w **10 godzin i 7 minut** rządowy *projekt ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa*¹², chociaż wprowadzał on mechanizm pomocy państwa dla przedsiębiorstw rolniczych, który powinien uzyskać notyfikację Komisji Europejskiej, co nie miało miejsca. **W niecałą dobę Sejm przyjął zgłoszoną przez grupę posłów PiS, budzącą wiele kontrowersji nowelizację ustawy o referendum**¹³, tak aby mogło się ono odbyć w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i Senatu.

Znamienne jest też to, że projekty tak szybko procedowane w Sejmie często na etapie rządowym tworzone z zastosowaniem trybów odmiennych. Piszemy o tym poniżej.

10 Chodzi o rządowy *projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* dostępny na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=F78D39CA2F162233C125883000515C63>.

11 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=518714B40529903DC12587DF0051E3F5>.

12 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5F2D4308D92AF096C125899E002B9E84>.

13 Chodzi o poselski *projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym* dostępny na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3423>.

Grażyna Kopińska

Najważniejsze problemy procesu legislacyjnego

W tej części chcemy omówić najważniejsze problemy, z którymi spotykają się obywatele i ich organizacje, gdy chcą uczestniczyć w procesie tworzenia ustaw lub monitorować go.

Jak pisaliśmy w poprzednim raporcie Obywatelskiego Forum Legislacji: „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”¹.

Niestety mimo składania przez polityków Prawa i Sprawiedliwości przed wyborami 2015 roku² zapewnień, że zdemokratyzują oni proces stanowienia

1 Cytat z *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwu lat IX kadencji Sejmu*, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polski.BezLad.Legislacyjny_XIV.Raport.Obywatelskiego.Forum_Legislacji.pdf [dostęp tu i dalej: 25.09.2023].

2 W trakcie kampanii wyborczej w 2015 roku członkowie OFL zapytali komitety wyborcze o ich wizję właściwie prowadzonego procesu legislacyjnego. Interesującą i wnikliwą analizę przedstawił Komitet Wyborczy PiS-u. Stwierdzono tam, że rząd PO-PSL marginalizuje wpływ „czynnika obywatelskiego” oraz rolę opozycji na proces stanowienia prawa. Prawo i Sprawiedliwość zadeklarowało konieczność stworzenia przepisów pozwalających na „bardziej wnikliwe i dłuższe procedowanie projektów obywatelskich”. Opowiedziało się za likwidacją „zamrażarki”, „wprowadzeniem 3-godzinnej debaty rząd – opozycja... z obowiązkową obecnością premiera” czy prowadzeniem prac nad projektami

prawa, od lat widzimy odmienną praktykę polegającą na częstym **ignorowaniu, a nawet wykluczeniu obywateli** i ich organizacji z uczestnictwa w procesie legislacyjnym. Wykluczenie to najostrzej przejawia się w przypadku:

- nadmiernego stosowania trybów szczególnych,
- ukrywania projektów rządowych do czasu przesłania ich do Sejmu,
- przedstawiania projektów rządowych jako poselskie.

Nadużywanie trybów szczególnych

W regulaminach pracy rządu, Sejmu i Senatu znajdują się zapisy umożliwiające w szczególnych sytuacjach szybsze tworzenie aktów prawnych, bez stosowania pełnej procedury legislacyjnej.

Rząd na podstawie art. 98 i 99 *Regulaminu pracy Rady Ministrów* ma do dyspozycji tzw. **tryb odrębny**. O zastosowanie go – do Prezesa Rady Ministrów – wnioskują ministrowie przygotowujący projekt ustawy. Premier wyraża zgodę 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 niemal wszystkich, z wyjątkiem tzw. rozpatrzenia przez Radę Ministrów, etapów procesu legislacyjnego. W praktyce jest to najczęściej rezygnacja z przeprowadzenia konsultacji publicznych i opiniowania oraz oceny projektu przez Komisję Prawniczą.

Z naszych obserwacji wynika, że zbyt częste i nie zawsze dające się uzasadnić rzeczywistą „wagą lub pilnością sprawy” stosowanie trybu odrębnego zaczęło być nagminną praktyką w drugiej połowie kadencji pierwszego rządu Zjednoczonej Prawicy (zobacz Wykres 1.). W trzecim roku pierwszego rządu Prawicy tryb odrębny zastosowano przy tworzeniu 34 projektów ustaw, co stanowiło **19,3%** wszystkich rządowych projektów ustaw, a w czwartym – 25 projektów (czyli **17,1%** wszystkich rządowych projektów ustaw).

W pierwszym roku drugiej kadencji Zjednoczonej Prawicy 25 ustaw (czyli **36,2%**) tworzonych było na etapie rządowym w trybie odrębnym

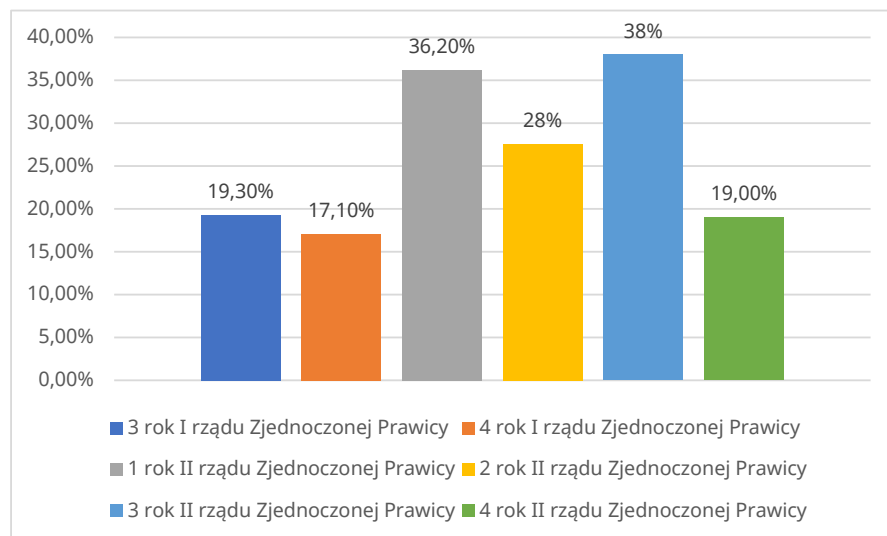
ustaw podatkowych i ustaw dotyczących samorządu terytorialnego „w szczególnym [dłuższym] trybie, wzorowanym na trybie postępowania z projektami kodeksów”. Postulowano również, aby wysłuchania publiczne były organizowane na wniosek 1/3 składu komisji sejmowej, co ograniczy „szkodliwą praktykę blokowania [ich] przez większość parlamentarną”. Dokument dostępny na: <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Odp-PiS.pdf>.

(w tym wszystkie 14 projektów ustaw odnoszących się do działań mających na celu walkę z pandemią – co w pewnej mierze tłumaczy użycie tego narzędzia).

W drugim roku posłowie uchwalili 40 ustaw (27,6%), które rząd przygotował w trybie odrębnym (w tym 7 tzw. antycovidowych). Ponadto 21 rządowych projektów ustaw (bez stosowania trybu odrębnego) albo w ogóle nie było konsultowanych, albo były konsultowane krócej niż najkrótszy dopuszczalny czas – 14 dni.

W trzecim roku obecnej kadencji 63 ustawy (38%) uchwalono na podstawie projektów tworzonych w trybie odrębnym (w tym 11 uzasadniano wojną na Ukrainie, a 10 potrzebą walki z inflacją), a w czwartym 24 ustawy (19%). Ponadto 7 projektów ustaw rząd nie skonsultował, choć podczas ich tworzenia formalnie nie zastosowano trybu odrębnego.

Wykres 1. Ustawy przygotowane przez rząd w trybie odrębnym



Część przypadków korzystania z trybów nadzwyczajnych w pierwszym i trzecim roku obecnej kadencji można usprawiedliwić faktem najpierw wystąpienia pandemii, a potem wybuchu wojny w Ukrainie i masowego napływu uchodźców do Polski. Ale często **spotykamy przypadki opisane poniżej, dla których trudno znaleźć podobne uzasadnienie.**

Konieczność prowadzenia prac z użyciem trybu odmiennego nad projektami ustaw *o rodzinnym kapitale opiekuńczym*³ oraz *o zmianie niektórych ustaw*

3 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=01E800A3BE086974C125874200370128>.

w celu ułatwienia prowadzenia przez rolników rolniczego handlu detalicznego⁴ uzasadniano w sposób następujący: „Projektowana ustawa będąca częścią rządowego Programu »Polski Ład« ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.”.

W ostatnim roku obecnej kadencji w trybie odmiennym procedowano kilka projektów mających zdobyć przychyłność obywateli przed nadchodzącymi wyborami. Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁵ – podnosi dodatek na dziecko do 800 zł. Tytuł projektu – *projekt ustawy o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów*⁶ – mówi sam za siebie. Natomiast projekt ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw⁷ – wprowadzał zasadę niepobierania opłat za jazdę niektórymi autostradami od wakacji 2023 roku. Najczęściej stosowanie trybu odmiennego uzasadniano ogólnie określoną „koniecznością pilnego wprowadzenia zmian w prawie”. W przypadku ostatniego przytoczonego projektu brzmi ono: „ze względu na pilny charakter procedowanych zmian i pozytywny wpływ na obywateli i inne podmioty korzystające z autostrad”.

Bez żadnego uzasadnienia w trybie pilnym i odmiennym tworzono m.in. *projekt ustawy o Instytucie Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego*⁸.

W Sejmie odpowiednikiem trybu odrębnego jest **tryb pilny**. Art. 51 *Regulaminu Sejmu RP* stanowi, że **w szczególnie uzasadnionych przypadkach** można skrócić postępowanie z projektami ustaw i przystąpić do kolejnych etapów procedowania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów dokumentów dotyczących projektu. Władze dwu ostatnich Sejmów korzystały z tej możliwości bardzo rzadko. Zarówno w trzecim, jak i w czwartym roku pracy Sejmu VIII kadencji zastosowano go w przypadku tylko jednego projektu. W pierwszym roku obecnej kadencji też tylko jeden projekt – *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących*

4 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6B4D45064F78444EC1258745003B4C50>.

5 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=62E41378AFADB12BC12589DD003E4A44>.

6 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3240>.

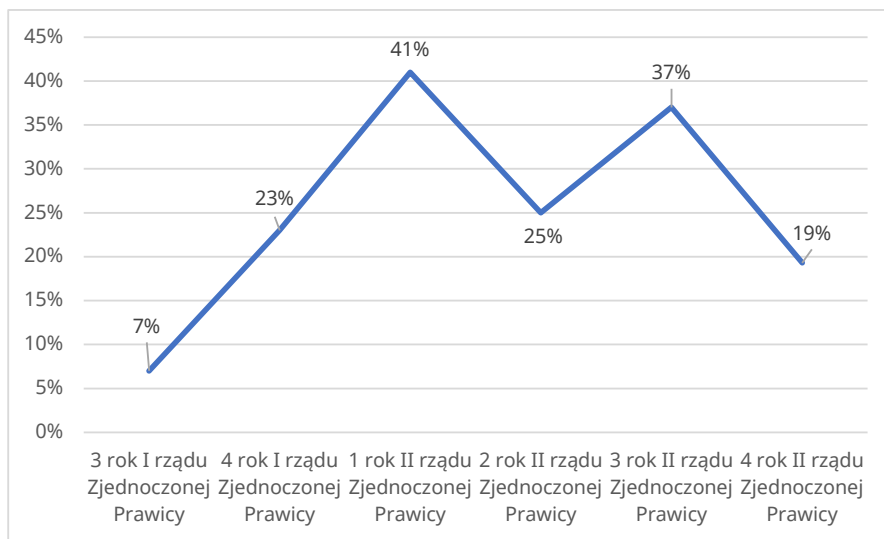
7 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1FA1D7788FB06609C12589B400453C5E>.

8 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=364AD703BFED58C12588BC004CD547>.

realizacji ustawy budżetowej na rok 2019⁹ – opatrzone informacją „Projekt rozpatrywany w trybie pilnym”. Natomiast w drugim roku było sześć takich projektów. W trzecim roku tryb pilny stosowano częściej – 15 razy, ale w czwartym znów już tylko trzy razy. Wszystkie te trzy projekty miały zapobiec kryzysowi energetycznemu.

Sejm zdecydowanie częściej niż z trybu pilnego korzysta z metody skracania pracy opisanej w tekście *Informacje statystyczne dotyczące procesu legislacyjnego* w części *Tempo prac legislacyjnych* na s. 18 niniejszego raportu. Art. 37 ust. 4 oraz art. 44 ust. 3 *Regulaminu Sejmu RP* dają posłom, co w praktyce zazwyczaj oznacza – większości sejmowej, możliwość dowolnego skrócenia czasu od wpłynięcia projektu do Sejmu do pierwszego czytania oraz pomiędzy kolejnymi czytaniem. Wykres 2. pokazuje, nad iloma procentowo projektami ustaw posłowie pracowali – do momentu przekazania ustawy do Senatu – krócej niż 14 dni, co oznacza właśnie skorzystanie z wyżej przytoczonych zapisów regulaminu, choć prowadzący obrady nie zawsze pamiętali, aby zapytać zebranych o zgodę na zastosowanie tej nadzwyczajnej metody.

Wykres 2. Ustawy, nad którymi Sejm pracował – do momentu przekazania ustawy do Senatu – krócej niż 14 dni



W poprzednim komunikacie pisaliśmy: „Ciekawe, że **wszystkie niezwykle szybko procedowane** [w drugim roku obecnej kadencji] **tw. ustawy covidowe nie były (...) zakwalifikowane [jako pilne]** – choć akurat tu byłoby to postępowanie uzasadnione. Trudno znaleźć logiczne podstawy, na jakich władze

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

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)”.

Ukrywanie projektów rządowych

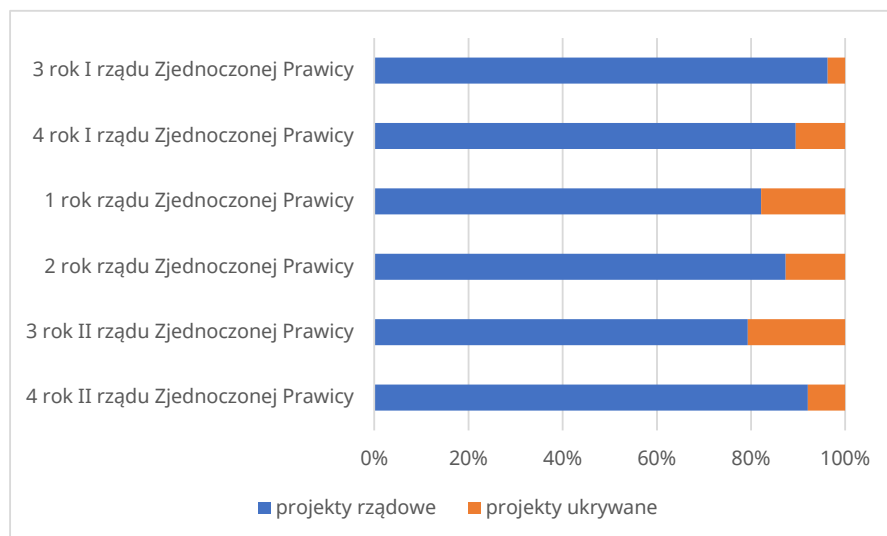
Innym sposobem na uniknięcie debaty z interesariuszami jest ukrywanie przed opinią publiczną faktu, że w ministerstwach prowadzone są prace nad projektami zmian w prawie. O istnieniu ich dowiadujemy się w momencie przekazania projektów do Sejmu. Wtedy też, a często nawet po wielu dniach, zaczyna się publikowanie skromnej dokumentacji na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego, gdzie powinny się one znaleźć z chwilą skierowania do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych lub opiniowania¹⁰. Dowiadujemy się z nich, że 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 „ukrywane” nie były przekazywane do konsultacji i opiniowania.

Zauważyliśmy, że **zjawisko to, wcześniej rzadko spotykane, nasila się od 2018 roku**. W trzecim roku VIII kadencji Sejmu znaleźliśmy 8 (4% ustaw uchwalonych na podstawie projektów rządowych), a w czwartym 21 projektów (11,7%) ustaw „ukrywanych” przez rząd.

W pierwszym roku działalności drugiego rządu Zjednoczonej Prawicy stwierdziliśmy 15 takich przypadków (21,7% ustaw uchwalonych na podstawie projektów rządowych), w drugim roku 21 (14,5%), w trzecim 43 (26%), a w czwartym 11 (8,6%).

10 Na podstawie art. 52 pkt.1 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000348/O/M20220348.pdf>.

Wykres 3. Rządowe projekty ustaw ukrywane przed opinią publiczną do czasu przekazania do Sejmu



W dwu pierwszych latach obecnej kadencji wiele projektów ukrywanych (w pierwszym roku 10 na 15, a w drugim 6 na 21) stanowiły rozwiązania będące reakcją na pandemię covidową. Jest oczywiste, że była to sytuacja nadzwyczajna, trzeba było działać szybko. Właśnie w takich sytuacjach uzasadnione byłoby zastosowanie trybu odrębnego. Pokazanie opinii publicznej, co przygotowuje rząd, nawet na krótko, świadczyłoby o tym, że mimo trudnej sytuacji decydenci chcą pozostać transparentni. Chowanie projektów, a potem ekspresowe procedowanie ich w Sejmie, nie uspakajało ludzi, którzy znaleźli się nieznaney i często niezrozumiałej dla nich sytuacji.

Spośród 43 projektów ukrywanych przed opinią publiczną w trzecim roku obecnej kadencji 8 uzasadniano zagrożeniami wojennymi, a 6 – koniecznością pomocy dla uchodźców wojennych z Ukrainy. Zwłaszcza w przypadku tych ostatnich zrozumiwały jest pośpiech, ale niezrozumiała tajność.

Na marginesie fakt, że dwa z tych „wojennych projektów” wpłynęły do Sejmu przed agresją Rosji na Ukrainę (*rządowy projekt ustawy o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa*¹¹, który wpłynął do Sejmu 12 listopada 2021 roku, zakładał m.in. „wzmocnienie kadry administracji publicznej zajmującej się zapewnieniem cyberbezpieczeństwa państwa; utworzenie Funduszu Cyberbezpieczeństwa”; a *projekt ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży*

11 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=8C3DB19F9CACF80FC125878E003C1454>.

*Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw*¹², który wpłynął do Sejmu 26 listopada 2021 roku, zakładał „poprawę skuteczności działania tych formacji, warunkującej zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz obywateli”) świadczy chyba o tym, że rząd, obserwując ówczesną politykę Kremla, brał pod uwagę możliwość agresji na Ukrainę.

Co najmniej 9 projektów ukrytych dotyczyło rozwiązań, które miały zapobiegać inflacji oraz złej sytuacji na rynku paliwowym. Trudno jest zrozumieć, dlaczego obywatele nie mogli wypowiedzieć się na temat propozycji – a nawet zapoznać z nimi – zawartych w *projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia bezpieczeństwa gazowego państwa w związku z sytuacją na rynku gazu*¹³ czy *projekcie ustawy o dodatku węglowym*¹⁴.

Do momentu powstania tego tekstu (20 września 2023 roku) nie możemy poznać żadnych materiałów dokumentujących prace rządowe nad *ustawą z dnia 2 września 2022 r. o szczególnym wsparciu podmiotów poszkodowanych w związku z sytuacją ekologiczną na rzece Odrze*¹⁵.

W ostatnim roku kadencji rząd ukrywał zdecydowanie mniej projektów ustaw niż w poprzednim. Trzy z nich dotyczyły nadal szeroko rozumianej sytuacji na rynku paliw, np. *projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*¹⁶. Pierwsze dokumenty dotyczące prac nad nim opublikowano 39 dni po przesłaniu projektu do Sejmu.

Z kolei 21 dni po wpłynięciu do Sejmu i 2 dni po uchwaleniu w trybie pilnym *projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw*¹⁷ Ministerstwo Klimatu i Środowiska upubliczniło niektóre dokumenty w zakładce „Rada Ministrów”.

12 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1468E3FC66FCF9C8C12587990065A3AA>.

13 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=11BA3D0C291D4CD0C1258880003FF8F1>.

14 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2471>.

15 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=041D845E7CC917BAC12588AA0046C1CF>.

16 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=4131DED2B4EDB3A4C12588A30042E9C4>.

17 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2950>.

Rekord należy do ministra infrastruktury, który dokumentację prac nad *projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw*¹⁸ upublicznił na platformie RPL 10 miesięcy po uchwaleniu ustawy.

Na opisane tu postępowanie – ignorowanie zasad poprawnej legislacji oraz interesariuszy – rząd może sobie pozwolić, gdyż nie ma instytucji, a także instrumentów, które temu zjawisku mogłyby zapobiegać.

Przedstawianie projektów rządowych jako poselskie

Od lat w sytuacji, gdy rządzący spóźniają się z przygotowaniem ważnych rozwiązań, nie są w stanie stworzyć dobrego uzasadnienia, a przede wszystkim – rzetelnej oceny skutków regulacji, lub mają gotowy, ale kontrowersyjny projekt i chcą skrócić czas dyskusji nad nim – znajdują w Sejmie kilkunastu posłów z klubu będącego ich zapleczem politycznym i posłowie ci przedstawiają otrzymany projekt jako własny, poselski.

Takie „bajpasowane” projekty charakteryzują się tym, że często są bardzo rozbudowane, wprowadzają zmiany w wielu ustawach, a ich tematyka należy do domeny administracji rządowej. Ponadto podczas pracy nad nimi w komisjach na pytania posłów zazwyczaj nie odpowiadają wnioskodawcy, lecz przedstawiciele ministerstw. Jednocześnie wnioskodawcy nie reagują na zarzuty opozycji, że faktycznie jest to projekt, który powstał w rządzie. Wreszcie czasami wnioskodawcy sami przyznają, że ministerstwa miały duży udział w powstaniu projektu.

Nadzwyczaj często z tego rodzaju „usług” członków Klubu PiS korzystał rząd Beaty Szydło. W pierwszym roku pracy Sejmu VIII kadencji na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 76 ustaw, co oznacza 40% spośród wszystkich uchwalonych. W drugim roku było to 30 ustaw (12,5% wszystkich). Zwłaszcza w pierwszym roku większość tych projektów przygotowywana była w ministerstwach.

W pierwszym roku pracy Sejmu IX kadencji na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 20 ustaw (20% wszystkich). Analiza dokumentacji wskazuje, że **13 inspirowanych** lub przygotowywanych było w ministerstwach. W drugim roku 20 ustaw (11% uchwalonych) zostało

18 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=91750E562B02E137C125872E004871D9>.

przedstawionych przez posłów Klubu PiS. Przynajmniej **10 z nich inspirowanych** lub przygotowywanych było w ministerstwach.

W trzecim roku obecnej kadencji na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów Klubu PiS uchwalono 31 ustaw. Spośród nich 6 było właściwie projektami przygotowanymi przez posłów Koła Kukiz'15, ale z powodu braku odpowiedniej liczby własnych posłów wnoszono je wspólnie z Klubem PiS. 25 projektów „własnych” Klubu PiS stanowi 12% wszystkich uchwalonych ustaw. **Przynajmniej 17 z nich inspirowanych** lub przygotowywanych było w ministerstwach.

W czwartym roku (do 20 września 2023 roku) na podstawie projektów przedstawianych przez posłów Klubu PiS uchwalono 23 ustawy (14% wszystkich). **Przynajmniej 12 z nich inspirowanych** lub przygotowywanych było w ministerstwach.

Wśród nich znalazły się:

- *Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.*¹⁹ – zapewniła bezkarność członkom rządu i administracji państwowej.
- *Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami*²⁰ – projekt dotyczył wprowadzenia przepisów umożliwiających przekazywanie z budżetu województwa dotacji celowych albo podmiotowych dla WORD przeznaczonych na realizację zadań publicznych limitowanych do 50% kosztów. Przedstawiciel wnioskodawców – poseł Tadeusz Chrzan – podczas pierwszego czytania powoływał się na oczekiwania samorządów i WORD-ów. Zarówno w opiniach przesłanych do Sejmu, jak i podczas posiedzenia komisji przedstawiciele tych instytucji krytykowali propozycje zawarte w projekcie. Pozytywnie zaopiniował je Rafał Weber – sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury.
- *Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw*²¹ – w trakcie pierwszego czytania na zarzut,

19 Dokumentacja dostępna na <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=810B4C93B1221D58C125890900435975>.

20 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=385537061132B346C12588D20031871C>.

21 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2154>.

że jest to projekt przygotowany w rządzie, poseł Sasin z pełną szczerością odpowiedział: „Tak, rzeczywiście, to jest świadoma decyzja, że zdecydowaliśmy się na drogę poselską. Pan poseł dobrze wie (...), że to wynika z tego, że przedłożenie rządowe, które idzie ścieżką rządową i konsultacji międzyresortowych, to jest około pół roku dłużej, jeśli chodzi o proces legislacyjny. Widzimy, jaka jest sytuacja wojenna i nawet państwo mówią: »Szybko«, »Natychmiast«, »Zamykać dostawy gazu i ropy z Rosji«, a więc dzięki tej ustawie będzie to można przeprowadzić szybciej”.

- *Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta*²² – przyjęta podczas jednego posiedzenia – dotyczy „uregulowania kwestii systemowego monitorowania jakości udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej poprzez określenie zadań, obowiązków i uprawnień poszczególnych podmiotów w zakresie autoryzacji, wewnętrznego systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem, akredytacji i rejestrów medycznych” – czyli tematów leżących w kompetencjach administracji rządowej. Podczas drugiego czytania poseł Dariusz Klimczak mówił: „Mamy *de facto* do czynienia z czwartym podejściem do dokumentu forsowanego przez Ministerstwo Zdrowia, którym kieruje pan Adam Niedzielski, tym razem metodą na wnuczka, czyli jako projekt poselski, który siłą rzeczy nie przeszedł konsultacji (...) Przypomnijmy, że pierwotny projekt rządowy nie zyskał poparcia i został odrzucony w tej Izbie w kwietniu”. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia Piotr Bromber powiedział: „wspólnie z panią poseł Józefą Szczurek-Żelazko uczestniczyliśmy dwukrotnie w spotkaniach z radą organizacji pacjentów przy ministrze zdrowia i (...) radą organizacji pacjentów również działającą przy rzeczniku praw pacjenta. Tak że projekt był konsultowany. Jest projektem oczywiście poselskim, ale na tyle, na ile było możliwości, ten projekt był konsultowany”. Można zapytać, od kiedy wiceministrowie uczestniczą w konsultacjach projektów poselskich.
- *Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*²³ – obecny podczas pierwszego czytania przedstawiciel Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego widział w poselskim projekcie tej ustawy same pozytywy. Jednocześnie został poinformowany, że do projektu „wpłynęły (...) protesty: Stowarzyszenia Naukowego

22 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A1CC1BC02EE232FAC1259B80041E7E3>.

23 Dokumentacja dostępna na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=C3A4C34E075B220EC12589D00056C934>.

Archeologów Polskich – podpisany przez prof. Andrzeja Michałowskiego – oraz Konferencji Dziekanów i Dyrektorów Wydziałów i Instytutów Archeologii Akademickiej w Polsce, podpisany przez wielu profesorów m.in. prof. Pawła Valdego-Nowaka. Jest też protest pana prof. Marka Nowaka, przewodniczącego Rady Dyscypliny Archeologii Uniwersytetu Jagiellońskiego”. Szef Komisji Kultury i Środków Przekazu, poseł Piotr Babinetz (PiS), rozpoczynając obrady, powiedział: „Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (druk nr 3383)”. Nikt nie wniósł sprostowania.

Oprócz wyżej przedstawionych zjawisk ograniczających udział obywateli w procesie tworzenia prawa są też inne, występujące od lat, jak skracanie czasu na wyrażenie opinii w ramach konsultacji publicznych i społecznych, rezygnacja z przygotowywania i konsultowania założeń do projektów ustaw czy unikanie organizowania wysłuchań publicznych.

W trzecim roku pracy obecnego rządu na 165 projektów ustaw przesłanych do Sejmu, a następnie uchwalonych przynajmniej 85 (w przypadku kilkunastu brak informacji), czyli 51%, nie było w ogóle konsultowanych lub konsultowano je krócej niż absolutne minimum przewidziane w *Regulaminie pracy RM*²⁴, czyli mniej niż 14 dni. Natomiast w czwartym roku na 127 uchwalonych rządowych przedłożeniach przynajmniej 36, czyli 28%, nie było w ogóle konsultowanych lub konsultowano je krócej niż 14 dni.

W sytuacji, kiedy do Sejmu trafia projekt budzący dużo kontrowersji lub gdy nie był on należycie skonsultowany, namiastką konsultacji może być zorganizowanie wysłuchania publicznego. Posłowie opozycji wnioskowali o jego zorganizowanie wielokrotnie. Większość sejmowa te wnioski odrzucała. Dlatego też Sejm w obecnej kadencji zgodził się na zorganizowanie tylko trzech wysłuchań²⁵. Dwa odbyły się w 2022 roku, a jedno miało miejsce w 2023 roku. Dwa na wniosek posłów KO oraz jedno z inicjatywy posłów Konfederacji i PiS.

Dla porównania Sejm VI kadencji zorganizował 12 wysłuchań, VII – 10, a VIII – 3.

24 Zob. art. 40 pkt. 3 i art. 129 *Regulaminu pracy RM*.

25 Informacje zaczerpnięte ze strony: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/inf_wys_pub.

Krzysztof Izdebski

(Nie)przejrzysty proces legislacyjny i (nie)udane próby jego naprawy

W połowie mijającej kadencji parlamentu pojawiła się nadzieja na zmiany zwiększające przejrzystość procesu legislacyjnego w Polsce. A to dzięki formalnej deklaracji rządu, która znalazła się w Krajowym Planie Odbudowy, że do września 2022 roku zostaną przyjęte nowelizacje do regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, które wprowadzą obowiązek przeprowadzania oceny skutków regulacji oraz konsultacji społecznych w przypadku projektów ustaw zgłaszanych przez posłów i senatorów. Zapowiadana reforma miała również ograniczyć stosowanie procedur przyspieszonych do ściśle określonych i wyjątkowych przypadków. Oddając niniejszą publikację do składu w rok po terminie, w którym owa reforma miała być wdrożona, wiemy, że nawet nie podjęto takiej próby. Rząd nie wypełnił jednego z kamieni milowych (F2.1), co będzie miało znaczenie przy ocenie wniosku o wypłatę pierwszej transzy środków z tego instrumentu, ale przede wszystkim pozostawia obywateli i obywatelki w gąszczu nieprzejrzystego tworzenia prawa. Prawa, które dotyczą ich jako osób fizycznych, przedsiębiorców, rodziców, pacjentów. Prawa powszechnie obowiązującego. Ta próba naprawy jakości procesu legislacyjnego jest – przynajmniej na dzisiaj – nieudana.

Z obserwacji prac legislacyjnych w kadencji 2019–2023 wyłania się obraz pogłębiających się problemów z przejrzystością procesu legislacyjnego. Nie jest to jednak zjawisko zupełnie nowe. Problemy te zauważano już wcześniej, ale ich natężenie zintensyfikowało się po wyborach w 2015 roku. Da się jednak zauważyć kilka drobnych zmian, które można uznać za korzystne. Jako że wymagają one zdecydowanie mniej miejsca na opisanie, to zanim przejdę do przykładów negatywnych, krótko je tutaj przytoczę.

Nareszcie można łatwo prześledzić cały (a ściślej to, co jest publikowane) proces legislacyjny konkretnego projektu na etapie rządowym i parlamentarnym. Po przyjęciu przez Radę Ministrów i przekazaniu projektu do Sejmu na portalu Rządowego Centrum Legislacji pojawia się odnośnik do miejsca na stronie izby niższej parlamentu, gdzie publikuje się kolejne etapy pracy nad przepisami. Jednocześnie gdy wejdzie się na sejmową podstronę z projektem, można znaleźć odnośnik do wcześniejszych prac na poziomie rządowym. Podobne rozwiązanie znalazło się na stronach Senatu. Nie ma już potrzeby ręcznego wyszukiwania uchwalonych i przekazanych do Senatu ustaw – przenosi do nich specjalnie wygenerowany link. Jeśli ktoś zainteresował się ustawą, dopiero gdy ta znajdowała się już w Senacie, może również „cofnąć się” do etapu sejmowego i rządowego.

Ten prosty mechanizm bardzo ułatwia nawigację pomiędzy tymi trzema architektami prawotwórstwa i pozwala na lepsze zrozumienie ewolucji projektu.

Brak publikacji dokumentów z procesu legislacyjnego

Aktualna pozostaje jednak ocena, którą przedstawiliśmy w raporcie odnoszącym się do pierwszych dwóch lat mijającej kadencji¹. Pisaliśmy wtedy, że „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”.

W tym ostatnim zakresie można wrócić do przykładu opisanego w raporcie obejmującym lata 2019–2021 – *projekcie ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych*². Już wtedy zwracaliśmy uwagę, że odpowiedzialne za ten proces Ministerstwo Sprawiedliwości nie opublikowało opinii, które zostały przekazane w toku konsultacji publicznych. Nie można było również zapoznać się z uwagami pozostałych resortów złożonymi w trybie uzgodnień. Ponad wszelką wątpliwość wiemy, że takie uwagi i opinie

1 Zob. *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polski.BezLad.Legislacyjny_XIV.Raport.Obywatelskieg.Forum_Legislacji.pdf [dostęp tu i dalej: 25.09.2023].

2 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351757/katalog/12819473#12819473>.

były przedstawiane. Zresztą w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie dotyczącym tego, w jakim terminie zostaną one opublikowane, ministerstwo potwierdziło, że jest w ich posiadaniu oraz że opublikuje je „w późniejszym terminie”. Mimo że od tego momentu minęło półtora roku, w dalszym ciągu dokumentacja przebiegu procesu nie została uzupełniona. Pojawiły się jedynie nowa wersja projektu i dokumenty z prac Stałego Komitetu Rady Ministrów. Brak powszechnego dostępu do informacji o tym, kto i jakie uwagi przekazał, oznacza ograniczenie możliwości oceny wpływu podmiotów zewnętrznych na proces legislacyjny.

Podobna sytuacja ma chociażby miejsce przy okazji prac nad *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego* (UD 444)³. Prace nad projektem zostały ostatecznie zawieszono, ale zdążyły się w tej sprawie odbyć konsultacje publiczne. Organizacje zajmujące się ochroną zdrowia psychicznego były podczas nich bardzo aktywne. Można odnaleźć informację, że przynajmniej część z nich złożyła swoje uwagi⁴, a w internecie udostępniono wzór opinii i instrukcje ich przekazania⁵. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że złożono ich przynajmniej kilka. Niestety nie zostały one ujawnione na platformie Rządowego Centrum Legislacji.

Wrzutki na etapie parlamentarnym

Tzw. wrzutki to dołączanie, najczęściej na zaawansowanym etapie procesu legislacyjnego, do projektów ustaw przepisów odnoszących się do zupełnie innych obszarów niż te będące przedmiotem regulacji głównego projektu. Obserwujemy nasilenie tego typu przypadków szczególnie przed końcem kadencji. Taka praktyka jest niezgodna z par. 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej.

„W ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi)”.

„Ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą”.

Praktyka ta powoduje, że podmioty śledzące tworzenie przepisów regulujących konkretne obszary są zaskakiwane tym, że z pozoru neutralny projekt niesie duże zmiany dla ich branży. Gdy informacja o wrzutce ujrzy światło

3 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12367401/katalog/12938766#12938766>.

4 Zob. <https://prp.org.pl/stanowisko-prp-oraz-innych-organizacji-w-sprawie-nowelizacji-ustawy/>.

5 Zob. <https://sekcjanaukowapsychoterapii.org/uwagi-nowelizacja/>.

dzienne, bo zwróć na nią uwagę np. posłowie opozycji pracujący w komisjach sejmowych, najczęściej jest już za późno na reakcję. Warto również zauważyć, że „dopisywanie” merytorycznych przepisów na zaawansowanym etapie postępowania legislacyjnego w Sejmie narusza przewidzianą regulaminem zasadę trzech czytań.

W marcu 2023 roku Komisja Gospodarki i Rozwoju podczas posiedzenia omawiała zmiany w *ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów* wynikające z konieczności implementowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z 11 grudnia 2018 roku. Jeden z posłów Prawa i Sprawiedliwości już po pierwszym czytaniu zgłosił szereg poprawek, które w jego opinii miały wesprzeć osoby niepełnosprawne⁶. Wśród przegłosowanych również wtedy poprawek znalazł się przepis nadający nowe uprawnienia Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Chodzi o zakup sprzętu medycznego oraz jego przechowywanie, transport i konserwację. Obecni na posiedzeniu legislatorzy na wstępie swojej wypowiedzi wyrazili zaskoczenie złożeniem takiej poprawki i twierdzili, że z uwagi na to, że została dopiero zaprezentowana, mogą się tylko ogólnie odnieść do jej treści. Zdaniem jednego z legislatorów sejmowych „rozszerzenie ustawy o omawianą materię (...) budzi jednak nasze wątpliwości w kontekście zasady trzech czytań i może zostać zakwalifikowane jako naruszenie art. 119 ust. 1 konstytucji. Te poprawki naszym zdaniem wychodzą poza zakres dopuszczalnych poprawek zgłaszanych na tym etapie postępowania”.

Wątpliwości legislatorów, również dotyczących przepisu zmieniającego niektóre przepisy tzw. ustaw covidowych, nie podzielił reprezentujący Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej Paweł Wdówik (najprawdopodobniej będący autorem poprawki złożonej przez posła Prawa i Sprawiedliwości). Próbował bagatelizować wystąpienia ekspertów, mówiąc: „staram się rozumieć te wszystkie wątpliwości legislacyjne, ale też proszę zauważyć, że w imię czystości prawa państwo próbują powiedzieć, żeby nie robić rzeczy, które wychodzą naprzeciw oczekiwaniom obywateli. Prawdę mówiąc, jestem tym zaskoczony, ponieważ jednak cel, który mamy, jest na tyle ważny, że sama idea czystości... My tu naprawdę w moim przekonaniu nie dokonujemy żadnego zamachu na jakąkolwiek demokrację czy cegokolwiek jeszcze będziecie tam innego chcieli bronić”.

Projekt ustawy w proponowanym kształcie został ostatecznie przegłosowany i ustawa weszła w życie. Na marginesie należy tylko zauważyć, że celem poprawki było faktyczne usankcjonowanie wydania 200 mln zł bez przetargu

na sprzęt rehabilitacyjny zakupiony wcześniej przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych⁷.

Podobna sytuacja miała miejsce, gdy do procedowanego *projektu ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 3458) w trakcie posiedzenia połączonych Komisji Finansów Publicznych oraz Gospodarki i Rozwoju⁸ złożono poprawkę odnoszącą się do regulacji rynku farmaceutycznego. Chodzi o zmiany w *ustawie prawo farmaceutyczne*, która miała zmienić zasady prowadzenia aptek. Duże wątpliwości co do możliwości uregulowania tej kwestii w projekcie odnoszącym się do innego obszaru tematycznego wyrażali posłowie opozycji. Ale mocny głos zabrał również przedstawiciel jednej z obecnych na posiedzeniu organizacji społecznych. „Szanowni państwo, o tym, że dzisiaj na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych będzie procedowana tak naprawdę biblia rynku aptecznego, w oparciu o którą 12 tys. właścicieli polskich aptek będzie prowadziło dalej swoje apteki albo nie będzie ich prowadziło, dowiedzieliśmy się przypadkiem. W przestrzeni medialnej istniały jakieś zapowiedzi – pytaliśmy, pisaliśmy niejednokrotnie do pana ministra Budy. Tu jest wspólne pismo organizacji reprezentatywnych z 30 maja. Niestety, nie udało nam się spotkać, wobec tego nie mieliśmy możliwości oceny tego”. Legislatorzy sejmowi również zabrali głos, zwracając uwagę, że materia objęta poprawką zdecydowanie wykracza poza zakres ustawy będącej głównym przedmiotem prac komisji. Obydwie uwagi zostały zignorowane i projekt ustawy razem z zaproponowaną poprawką został przekazany do Senatu i Prezydenta⁹.

Partyjne projekty obywatelskie

Fenomenem kończącej się właśnie kadencji są projekty, które proceduje się w trybie przewidzianym przepisami *ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej*, choć faktycznymi autorami i koordynatorami zbierania podpisów są rząd i partie wchodzące w skład Zjednoczonej Prawicy. Jednym z przykładów jest *obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny potocznie nazywanej ustawą o obronie chrześcijan* (druk nr 2756)¹⁰. W tworzenie

7 J. Watoła, *Tajna wypożyczalnia dla niepełnosprawnych nie działa. Kosztowała 200 mln zł*, „Gazeta Wyborcza”, 18.08.2023, <https://wyborcza.pl/7,75398,30079336,do-wypożyczalni-dla-niepełnosprawnych-rars-kupila-co-popadło.html>.

8 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=FPB-445>.

9 Więcej o tym procesie legislacyjnym pisze P. Wołejko w rozdziale *Proces legislacyjny z punktu widzenia przedsiębiorców*.

10 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/0A26B4615366A82FC12588F00038FC63/%24File/2756.pdf>.

i zbieranie poparcia pod projektem zaangażowali się politycy Suwerennej Polski. Jako reprezentanci wnioskodawców zostali wskazani politycy związani z tą partią, w tym wiceminister sprawiedliwości Marcin Warchoń. W pracach Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, do której był skierowany projekt, aktywnie uczestniczyli również przedstawiciele, kontrolowanej przez partię, Prokuratury Krajowej¹¹. Ten sam Marcin Warchoń, który był zaangażowany¹² w zbieranie podpisów pod projektem, okazał się również autorem stanowiska rządu w tej sprawie. Stanowiska – co warto podkreślić – w pełni popierającego koncepcję przedłożoną do Sejmu¹³. Sam wcześniej nie ukrywał, że inicjatywa jest w istocie pomysłem Suwerennej Polski (wtedy jeszcze działającej pod nazwą Solidarnej Polski). Nie jest to działanie nielegalne, ale z pewnością nieprzejrzyste. Sprawianie pozorów, że to rzekomo inicjatywa obywateli, a nie element budowania pozycji partii przed zbliżającymi się wyborami, jest również pewnego rodzaju szantażem. Inicjatywy obywatelskie powinny być naprawdę obywatelskie, a nie stanowić sposobu na promowanie własnych poglądów przez członków urzędującego rządu, którzy sami mogliby z taką inicjatywą wystąpić.

Podobna sytuacja miała miejsce m.in. w przypadku obywatelskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach*. Również i w tym przypadku za inicjatywę stali politycy Suwerennej Polski. Do reprezentowania wnioskodawców zostali wybrani Michał Woś (sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości) oraz Michał Zgłowski (rzecznik Lasów Państwowych oraz lokalny polityk Suwerennej Polski). Z informacji przekazanych przez media wynika, że Lasy Państwowe były zaangażowane w zbieranie podpisów. Leśnicy mieli nawet wyznaczane minimalne pułapy podpisów, z których kierownictwo tej publicznej instytucji miało ich rozliczać. Dziennikarze wskazywali również, że ta inicjatywa ma głównie na celu budowę pozycji Suwerennej Polski przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Projekt został uchwalony i przekazany 17 sierpnia 2023 roku do Senatu¹⁴.

11 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=NKK-42>.

12 P. Michalski, „Minimum 500 podpisów”. Ujawniamy instrukcję z Lasów Państwowych w sprawie ustawy Solidarnej Polski, *Wirtualna Polska*, 5.04.2023, <https://wiadomosci.wp.pl/minimum-500-podpisow-ujawniamy-instrukcje-z-lasow-panstwowych-w-sprawie-ustawy-solidarnej-polski-6884118589533120a>.

13 W. Karpieszuk, *Koniec żartów z Kościoła i Jana Pawła II? Warchoń przygotował stanowisko rządu w obronie chrześcijan*, „Gazeta Wyborcza”, 12.12.2022, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,29247478,rzad-szykuje-stanowisko-w-sprawie-ochrony-chrzciscijan-napisal.html>.

14 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=22AC2B3D2E4122A7C12589B9003DB73E>.

Warto również odnotować wykorzystywanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej do próby przeforsowania przepisów, które wcześniej spotkały się z dwukrotnym wetem Prezydenta Andrzeja Dudy. Mowa o obywatelskiej inicjatywie zmiany *ustawy o oświacie*¹⁵. Projekt powtarza *de facto* najgroźniejsze dla społeczeństwa obywatelskiego i zdrowia publicznego przepisy z tzw. Lex Czarnek i ma na celu ograniczenie pracy organizacji pozarządowych w szkołach – niezależnie od wyrażenia na to zgody przed rodziców. Do reprezentowania wnioskodawców wyznaczono m.in. radną Prawa i Sprawiedliwości ze Stalowej Woli. Akcję zbierania podpisów zainaugurowano podczas wspólnej konferencji prasowej Jarosława Kaczyńskiego oraz marszałkini Sejmu Elżbiety Witek. Projekt został uchwalony w bardzo szybkim trybie. Wpłynął do Sejmu 19 lipca, a już miesiąc później został przekazany do Senatu i Prezydenta¹⁶.

Systemowy problem z przejrzystością

Problemy z transparentnością przebiegu procesu legislacyjnego są skorelowane z szerszym zjawiskiem ograniczania dostępu do informacji publicznej. Poszczególne resorty, ale też np. Trybunał – kiedyś – Konstytucyjny znacznie przedłużają terminy na udzielenie informacji na temat swojej działalności. Samo Rządowe Centrum Legislacji przedłużyło czas odpowiedzi na zadane przez autora proste pytanie dotyczące wskazania okresu, w którym jego prezes Krzysztof Szczucki przebywał na urlopie w związku z prowadzoną przez niego kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu w 2023 roku. Przejrzystość procesu stanowienia prawa jest zatem pochodną dominującej w polskiej polityce kultury tajemnicy. Działania na rzecz zmiany tego stanu rzeczy powinny mieć zatem kompleksowy charakter, uwzględniający również większą przejrzystość takich informacji, jak kalendarze spotkań funkcjonariuszy publicznych czy dane na temat działań lobbingsowych.

15 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3520>.

16 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6A8541BC4D3D6880C12589F3005A3700>.

Piotr Frączak

Organizacje pozarządowe jako przedmiot i podmiot w procesie stanowienia prawa w Polsce

Organizacje pozarządowe są często aktywnymi uczestnikami procesu legislacyjnego, czasem już na etapie pisania założeń czy wręcz przygotowywania propozycji gotowych aktów prawnych. Przykładem może być pakiet ustaw przygotowanych przez różne koalicje organizacji pozarządowych¹ przed wyborami w 2023 roku. Jednak to, na ile organizacje mogą być samodzielną stroną debaty publicznej, zależy w dużej mierze od środowiska prawnego, w którym działają, i sposobu ich finansowania, czyli od tego, na ile są rzeczywistymi reprezentantami interesów obywateli, a na ile pozostają uzależnione od grup politycznych i biznesowych interesów. W kwestii prawa dobrego dla prowadzenia działalności społecznej nie udało się ostatnio wiele osiągnąć. Podobnie prawo nie sprzyja angażowaniu się obywateli i ich organizacji w proces legislacyjny. Warto te dwa aspekty widzieć razem.

Organizacje jako przedmiot procesu legislacyjnego

W ciągu dwóch ostatnich lat działania legislacyjne obecnego rządu i parlamentu nie spowodowały znaczących zmian w prawie dla organizacji. Po zapowiedzi rewolucji zapoczątkowanej w 2017 roku *ustawą o Narodowym Instytucie Wolności (NIW)* nie poszły dalsze zmiany systemowe. Przede wszystkim

¹ Zob. *Propozycje obywatelskie dla Polski*, <https://ofop.eu/propozycje-obywatelskie-dla-polski/> [tu i dalej dostęp: 26.09.2023].

projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych utknął na dobre w czerwcu 2022 roku w rządowym procesie legislacyjnym. Również ustawy (dotyczące zlecania zadań i Rady Dialogu Społecznego) przygotowane przez zespoły powołane przez Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego nie doczekały się przełożenia na prace legislacyjne. Oczywiście z punktu widzenia interesów organizacji można to traktować jako sukces rzeczniczy, jednak faktem jest, że problemy organizacji pozarządowych nie zostały w żaden sposób rozwiązane. Również za pewien sukces można uznać wywalczenie zwiększenia odpisu podatkowego dla organizacji pożytku publicznego. Była to jednak tylko próba przeciwdziałania negatywnym skutkom wprowadzenia Polskiego Ładu dla organizacji zbierających 1% podatków. W efekcie przyjęto korzystne dla organizacji rozwiązanie – nie tylko zapewniono rekompensatę za przewidywane straty, lecz także zachowano istotę mechanizmu, w którym to obywatel, a nie rząd, decyduje o przeznaczeniu części podatku. Jednak rozwiązanie to udało się przyjąć wbrew intencjom rządu, trochę dzięki zbiegowi okoliczności. Po prostu koalicji rządowej zabrakło dwóch głosów do odrzucenia poprawki Senatu, do której na wniosek organizacji wpisano możliwość przekazania organizacjom pożytku publicznego nie 1%, a 1,5% podatku od osób fizycznych.

Jednocześnie drobnymi kroczkami rozmontowuje się system finansowania organizacji pozarządowych na poziomie centralnym. Przypomnijmy, że przyjęta w 2013 roku *ustawa o działalności pożytku i o wolontariacie* m.in. ucywilizowała krytycznie oceniany proceder dotowania przez kolejne ekipy rządowe „swoich” organizacji. Obecnie wszystko wskazuje na to, że w sposób jawny (m.in. poprzez tworzenie specjalnych funduszy) i zakamuflowany (przez tworzenie furtek dla arbitralnych decyzji politycznych) próbuje się wrócić do systemu łupów.

Zacznijmy od działań na rzecz zwiększenia środków na finansowanie organizacji w sztandarowym – choć w stosunku do strumienia środków płynących z budżetu centralnego i od spółek Skarbu Państwa w zasadzie niewielkim² – budżecie Narodowego Instytutu Wolności. Jeszcze w maju 2021 roku pojawiła się zapowiedź nowelizacji ustawy o NIW-ie, jednak projekt nowelizacji ustawy – co nie jest częstą praktyką w rządowym procesie legislacyjnym – pojawił się dopiero po 9 miesiącach, a samą ustawę uchwalono 6 października 2022 roku. Pomijając wątpliwości, które wyrażały organizacje co do konkretnych zapisów tej nowelizacji (dotyczyły one przecież raczej funkcjonowania

2 Zob. Ł. Gorczyński, „Willa Plus” i jej znaczenie dla sektora pozarządowego, <https://proste.ngo/willa-plus/>.

instytucji rządowej niż prawa dla organizacji), ciekawą kwestią było systematyczne zwiększanie środków na działalność NIW-u. Oto bowiem, mimo że w uzasadnieniu do tej nowelizacji czytaliśmy, że od chwili wejścia ustawy w życie w 2017 roku „nie została przeprowadzona jej żadna nowelizacja”, nie było to do końca zgodne z prawdą. Właściwie natychmiast po jej uchwaleniu systematycznie zaczęto bowiem zwiększać – przy okazji uchwalania różnych aktów prawnych – maksymalny limit wydatków budżetu państwa na finansowanie tej ustawy w poszczególnych latach³.

Tak też było i w ostatnim okresie, co – jak się wydaje – wpływało na tempo procedowania omawianej ustawy. Prace legislacyjne nad tą ustawą przeplatane były zmianami limitów wydatków na NIW wprowadzanymi przy okazji innych aktów prawnych. I tak w *projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022* z 17 listopada 2021 roku znalazł się art. 63, który dokonywał zmian w *ustawie o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, tzn. zwiększył limit wydatków na 2022 rok z 40,8 mln zł do 162 mln zł. Jednak szybko okazało się, że to nie wystarcza. Dlatego gdy 30 marca 2022 roku pojawił się wreszcie *projekt ustawy o zmianie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, okazało się, że jest on bardzo pilny. Na konsultacje dano organizacjom tylko siedem dni, bo jak pisano: „Skrócenie terminu na zgłaszanie uwag jest związane z potrzebą pilnego zwiększenia limitu wydatków budżetu państwa, przewidzianego w projekcie”⁴. I znów tak „pilny” projekt trafia do Sejmu dopiero... cztery miesiące później – 29 sierpnia 2022 roku. Co się stało? Otóż w ramach *ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw* nastąpiła zmiana ustawy o NIW-ie, w wyniku której zwiększono odpowiednie limity ze 162 mln zł do 193 mln zł. Strona rządowa uzasadniała, „że w sytuacji wojny na Ukrainie jest potrzebne zwiększenie tych nakładów dla organizacji pozarządowych, np. dla harcerstwa”⁵. W efekcie sama nowelizacja *ustawy o NIW-ie* nie zwiększała środków na rok 2022, ale już na lata kolejne. Zgodnie z zapisami tej ustawy zwiększono limit wydatków na 2023 rok – z 40,8 mln na 231 mln zł⁶.

3 Zob. P. Frączak, *Jak to z NIW-em było*, Biuletyn #prosteNGO, <https://proste.ngo/jak-to-z-niw-em-bylo-3/>.

4 Zob. Biuletyn #prosteNGO nr 27, <https://proste.ngo/biuletyn-27/>.

5 Zob. Biuletyn #prosteNGO nr 28, <https://proste.ngo/biuletyn-28/>.

6 Tu warto tylko zwrócić uwagę na pewną zbieżność. Gdy zwiększono wydatki na rok 2023, to jednym z argumentów przeciw protestom posłów i posłanek opozycji, którzy sprzeciwiali się znaczącemu zwiększeniu środków w roku wyborczym, była informacja o konieczności przeznaczenia 30 mln na remont siedziby dla NIW-u. Dziwnym jednak zbiegiem okoliczności w poprzednim roku wyborczym

Powyższe działania, choć budzą trochę wątpliwości co do dobrego planowania procesu legislacyjnego, wydają się jakoś uzasadnione.

Nie jest tak jednak z kolejną zmianą. Oto zwiększona znacznie kwota nie okazała się wystarczająca. Zgodnie z pewną już tradycją kwotę tę zwiększono w ciągu roku – i znów przy okazji nowelizacji innej ustawy. Tym razem ustawa z 14 kwietnia 2023 roku *o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawy o obligacjach, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw* zwiększyła limit wydatków do 239 mln zł. Zwraca uwagę fakt, że ta rządowa ustawa, procedowana od 2020 roku, nie miała żadnego związku z działalnością NIW. Jeszcze podczas pierwszego czytania w Sejmie nie zawierała omawianych rozwiązań. Dopiero 1 marca 2023 roku podczas pracy w Komisji Finansów Publicznych zgłoszono trzy poprawki, w tym dotyczącą „zwiększenia limitu Narodowego Instytutu Wolności o 10 mln zł – jest to poprawka uzgodniona z panem premierem Glińskim”. Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności Wojciech Kaczmarczyk uzasadniał: „pan premier Piotr Gliński proponuje zmianę w art. 46 ustawy o Narodowym Instytucie Wolności polegającej na zwiększeniu w roku 2023 limitów wydatkowych Narodowego Instytutu Wolności o 8 mln zł. Środki zostaną przeznaczone na realizację dodatkowych zadań w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich. To jest jeden z dziewięciu programów, którymi zarządza Narodowy Instytut Wolności. W tym roku środki na ten program wynoszą 48 mln zł z funduszu celowego, z Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i 9,5 mln zł dotacji celowej z budżetu państwa. Zgłoszonych zostało bardzo dużo, ponad 2 tys. wniosków do Narodowego Instytutu Wolności w ramach konkursu ogłoszonego przez instytut. Środki są o 10 mln zł mniejsze niż w ubiegłym roku i jeśli pozostaniemy przy tej kwocie, która jest w tej chwili alokowana na program, zostanie wybranych do dofinansowania w otwartym konkursie ofert około 70–80 wniosków, tyle środków wystarczy na alokację tegoroczną. Jeśli uda się zwiększyć o 10 mln zł środki na realizację tego programu w bieżącym roku, będziemy mieli możliwość dofinansowania mniej więcej 120–130 wniosków, tak jak to było w ubiegłym roku”.

(2018) mieliśmy podobną dyskusję, a Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Paweł Szrot w dyskusji podkreślał: „Pan poseł Jarubas pytał się, dlaczego w 2019 r., w roku wyborczym, aż 60 mln jest przeznaczonych na działalność Narodowego Instytutu Wolności. Panie pośle, tak się złożyło, że w roku wyborczym wypadła konieczność modernizacji budynku, obiektu na ul. Parkowej. I te 20 mln, które bardzo znacznie powiększają tę kwotę, dotyczy wyłącznie modernizacji tego obiektu, siedziby instytutu” (więcej zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=63&-dzien=2&wyyp=169&view=4&SessionID=24330050B182777507677244DCC5125EA104EB48>).

Mimo uwag legislatora Wojciecha Białończyka, który podkreślał: „do samej poprawki, jeżeli chodzi o treść projektowanego przepisu, to biuro nie zgłasza żadnych uwag, natomiast zwracamy uwagę, podobnie jak w przypadku jednej z poprzednich poprawek, na wątpliwości natury proceduralnej, gdyż projektowane przepisy nie mają żadnego związku z procedowaną ustawą, nie stanowią wykonania prawa Unii Europejskiej, więc dlatego tym bardziej są bez związku z rozpatrywaną ustawą, no i zgłoszenie poprawki w tym trybie powoduje obejście procedury trzech czytań opisanej w konstytucji”⁷, poprawka została przyjęta. Również Senat proponował wykreślenie zapisów niezwiązanych z przedmiotem ustawy, ale Sejm propozycję Senatu w tym zakresie odrzucił.

Taki schemat postępowania nie jest czymś niezwykłym. W trakcie prac nad *ustawą z dnia 24 lutego 2022 r. o ochronie dziedzictwa narodowego związanego z nazwami obiektów przestrzeni publicznej oraz pomnikami* posłowie PiS nieoczekiwanie dodali, zupełnie z ustawą niezwiązaną, zmianę w *ustawie o pożytku*, która stanowi, że „Prezes Rady Ministrów może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny”. Efektem tych nowych możliwości była np. budząca sporo kontrowersji decyzja z 10 lutego 2023 roku, gdy Prezes Rady Ministrów przekazał ok. 4,3 mln zł Fundacji Potrafisz Polsko!, powiązanej z Pawłem Kukizem, na realizację zadania „Instytut Demokracji Bezpośredniej”.

Podobnie 24 marca 2022 roku na posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży pojawiła się w *projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw* poprawka, która wprowadzała art. 90x („W celu realizacji polityki oświatowej państwa minister właściwy do spraw oświaty i wychowania może ustanowić programy inwestycyjne...”) i art. 75a („Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w celu realizacji zadań publicznych w zakresie oświaty i wychowania może udzielić dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji remontów i inwestycji związanych z: 1) realizacją programów inwestycyjnych, o których mowa w art. 90x ustawy o systemie oświaty”). Oczywiście argumenty, że te poprawki „nie są związane z materią ustawy”, na nikim nie zrobiły wrażenia, a poprawki Senatu zostały przez Sejm odrzucone. To na podstawie tych zapisów Minister Edukacji i Nauki ustanowił komunikatem z 22 sierpnia 2022 roku program inwestycyjny pod nazwą „Rozwój potencjału infrastrukturalnego podmiotów wspierających

7 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrnr=FPB-387>.

system oświaty i wychowania”. Tak oto za pomocą niewielkich zmian została otwarta droga do działań określanых mianem „Willi Plus”.

Organizacje jako podmiot procesu legislacyjnego

Bardzo wiele organizacji ma w swojej misji również cele rzecznicze. Rzecznictwo organizacje rozumieją bardzo szeroko, a więc może ono dotyczyć również zmiany nastawienia opinii publicznej, korekty społecznych nawyków postępowania, a nie tylko wprowadzania zmian legislacyjnych. Jednak dążenie do poprawy legislacji jest ważnym narzędziem, które organizacje próbują wykorzystywać.

Niestety z udziałem organizacji w procesie stanowienia prawa nie jest dobrze. Wskazują na to badania⁸, ale sam fakt nie stanowi dla nikogo tajemnicy. W systematycznie wysyłanym do Brukseli Krajowym Programie Reform pojawia się temat procesu stanowienia prawa oraz zapewnienia „efektywnego procesu konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych w proces kształtowania polityki w szczególności poprzez rozwój nowoczesnych mechanizmów partycypacji społecznej, usprawnienia komunikacji, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego, oraz rozwoju współpracy pomiędzy administracją publiczną i partnerami społeczno-gospodarczymi”. Co więcej, jako rozwiązanie deklaruje się już po raz kolejny, uważane za najważniejsze działanie w perspektywie roku, „przyjęcie zmiany Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów w celu zwiększenia wykorzystania konsultacji publicznych i ocen skutków regulacji w procesie stanowienia prawa (działanie opóźnione w stosunku do pierwotnego terminu)”⁹. Trudno jednak uznać, że zmiany w tej kwestii w ostatnim czasie poszły w dobrym kierunku.

8 Zob.: Klon/Jawor, *Efekt mrozący. O kondycji rzecznictwa organizacji pozarządowych*, <https://fakty.ngo.pl/raporty/efekt-mrozacy-o-kondycji-rzecznictwa-organizacji-pozarządowych-409284>, czy M. Szafranek, Sz. Wójcik, *Opinie przedstawicieli organizacji pozarządowych na temat otoczenia prawnego i propozycji zmian prawnych – wyniki badań empirycznych*, <https://forumdarczynow.pl/uploads/media/650071eea2bbc-w-poszukiwaniu-perpetuum-mobile-publicakcja.pdf?fbclid=IwAR1H8DsmXwLwIAdgnzwFzlhjo8k14xTz5CFDdTh0jnzT-6mekMf6tMVQx-k>.

9 Zob. Krajowy Program Reform 2023/2024 przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2023 roku, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/krajowy-program-reform>.

Konsultacje i opiniowanie

Udział organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa jako uczestników konsultacji, ekspertów, rzeczników interesów to ważny czynnik dobrego stanowienia prawa. To dzięki uczestnictwu obywateli, w tym obywateli zorganizowanych, proces legislacyjny umożliwia dobre zdiagnozowanie potrzeb, prognozowanie zagrożeń, wybranie najlepszych wariantów. Z oczywistych powodów wydłuża to proces legislacyjny, co nie jest zbyt wysoką ceną za potencjalnie wyższą jakość prawa oraz społeczną akceptację dla przyjmowanych rozwiązań.

System jest jednak niedoskonały. *Regulamin pracy Rady Ministrów*, dla przykładu, niedostatecznie precyzuje różnice między konsultowaniem a opiniowaniem, co w praktyce prowadzi do niejasności (opisywałem to w poprzednim raporcie¹⁰ i w tej kwestii nic się ani w przepisach, ani w praktyce nie zmieniło). Równie nieprecyzyjne są zapisy dotyczące konsultacji w Sejmie. Marszałek Sejmu przed pierwszym czytaniem kieruje niektóre projekty do konsultacji, lecz zazwyczaj nie do organizacji pozarządowych właściwych dla konsultowanego aktu prawnego. Dla przykładu – złożony 20 kwietnia 2023 roku (EW-020-1203/23) przez grupę posłów Lewicy (przedstawicielką wnioskodawców była posłanka Monika Falej) *projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych* (postulat zwolnienia organizacji pozarządowych, także stowarzyszeń lub fundacji, z obowiązków podatkowych w zakresie CIT, zgłoszony przez organizacje na spotkaniu Parlamentarnego Zespołu ds. Organizacji Pozarządowych i Społeczeństwa Obywatelskiego 8 lutego 2023 roku) został 27 kwietnia 2023 roku skierowany do konsultacji do następujących instytucji: Sąd Najwyższy, Prokuratura Generalna, Narodowy Bank Polski, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Krajowa Rada Doradców Podatkowych, Krajowa Rada Biegłych Rewidentów, Komitet ds. Pożytku Publicznego, Krajowa Izba Gospodarcza, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, NSZZ Solidarność, Konfederacja Lewiatan, Business Centre Club, Związek Rzemiosła Polskiego, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Federacja Przedsiębiorstw Polskich, Rada Dialogu Społecznego, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Organizacje pozarządowe zostały zupełnie pominięte!

Brak usystematyzowanych konsultacji oraz nieuwzględnienie głosu strony społecznej stają się często powodami działań bezpośrednich. Chodzi tu

10 Zob. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polски.BezLad.Legislacyny_XIV.Raport.Obywatelskiego.Forum_Legislacyn.pdf.

o mobilizowanie opinii publicznej, która stanowi pośredni nacisk na decydentów. Dobrym przykładem było organizowanie się środowisk związanych z edukacją przeciw kolejnym wersjom tzw. Lex Czarnek, kiedy to organizacje udowodniały, że „presja ma sens” i wpływa na decyzje polityków. Uzyskiwano przekładanie terminu dyskusji w Sejmie czy zawetowanie przez Prezydenta kolejnych wersji tej ustawy.

Jednak słabość głosu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego widać na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego, choć udział organizacji zajmujących się rzecznictwem nie został zupełnie uniemożliwiony¹¹. Niestety proces legislacyjny w dużo większym stopniu zależny jest od racji politycznych niż od kwestii merytorycznych, co powoduje, że działania rzecznicze (na rzecz ogólnych rozwiązań) przekształcają się w działania lobbingsowe (na rzecz bardzo konkretnych zapisów). Nie wystarczy mieć dobrze przygotowanego rozwiązania. Przykładem takiego rozwiązania, które – choć nie budziło kontrowersji czy wręcz zbierało właściwie tylko dobre recenzje – nie mogło się przebić ani na poziomie rządowym (mimo przychylnego stanowiska Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego), ani w parlamencie (mimo pozytywnej decyzji Sejmowej Komisji Petycji), była propozycja zmiany w *ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* dotyczącej szybkiej rejestracji stowarzyszeń na podstawie wzorca statutu. Organizacje nie tylko przygotowały konkretne projekty zmian legislacyjnych i samego wzorca do rozporządzenia, ale jeszcze je szeroko skonsultowały. Nie było to jednak wystarczające.

Dialog obywatelski

Dotychczas działające ciała dialogu obywatelskiego, szczególnie te ogólnokrajowe i ponadbranżowe, nie spełniają oczekiwań¹². W ostatnim czasie mieliśmy do czynienia z nowymi regulacjami prawnymi dotyczącymi niektórych z istniejących ciał. Ustawowe umocowanie otrzymał Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej w *ustawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej*. Jego zadaniem jest m.in. „przedstawianie opinii o programie rozwoju na rzecz ekonomii społecznej, o którym mowa w art. 30 pkt 1, oraz projektach aktów prawnych i innych dokumentach związanych z funkcjonowaniem podmiotów ekonomii społecznej, a także funkcjonowaniu ustawy”. Jednak jest to nadal

11 Zob. P. Frączak, Ł. Gorczyński, *W trosce o dobre prawo dla organizacji pozarządowych w Polsce*, <https://proste.ngo/wp-content/uploads/2023/09/Na-rzecz-organizacji-na-strone.pdf>.

12 Zob. R. Kowalski, *Kto i dlaczego nie pracuje w Radzie? Piąte posiedzenie RDPP VII kadencji*, <https://publicystyka.ngo.pl/kto-i-dlaczego-nie-pracuje-w-radzie-piate-posiedzenie-rdpp-vii-kadencji>.

ciało niereprezentatywne, w którym Marlena Małag, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, wybiera sobie członków spośród zgłoszonych kandydatów.

Dużo bardziej sprzyjające reprezentatywności są rozwiązania przyjęte przy tworzeniu komitetów monitorujących. Jednak, co ciekawe, szeroką i różnorodną reprezentację w komitetach zawdzięczamy raczej negocjowanej z Komisją Europejską (równocześnie z ustawą) *umowie partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce*. Ale po kolei. *Projekt ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027*¹³ na etapie rządowego procesu legislacyjnego nie był przekazany ani do konsultacji czy opiniowania, ani nawet do uzgodnień. Mimo to, ulegając m.in. presji społecznej, wnioskodawca zbierał uwagi od organizacji. Zaowocowało to kolejną wersją projektu i zawartymi w uzasadnieniu do tej drugiej wersji zapisami typu: „Wprowadzono również, w wyniku uwzględnienia uwag zgłoszonych w ramach nieformalnych konsultacji zewnętrznych projektu, przepis (...)”.

Do Sejmu trafił projekt, w którym zapisano ogólnie, że komitety monitorujące miały być współtworzone przez „organizacje pozarządowe, w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyłonione w postępowaniu prowadzonym przez: Radę Działalności Pożytku Publicznego” lub – w przypadku programów regionalnych – „właściwą Wojewódzką Radę Działalności Pożytku Publicznego”. Tym, o co zabiegały organizacje w parlamencie, było dookreślenie kwestii związanych z reprezentatywnością i wyborem organizacji pozarządowych. Chodziło o to, by osoby występujące w imieniu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego reprezentowały różne obszary (m.in. dotyczące zasad horyzontalnych) i żeby przy wyborze uwzględniono dotychczasowe doświadczenie w monitorowaniu funduszy, a także aby wybór, w przeciwieństwie do poprzedniej perspektywy, dotyczył nie osób, ale organizacji, które same wyznaczają swoich reprezentantów.

W ustawie ostatecznie nie przesądzono o kwestii zasad reprezentacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a rady (tak krajowa, jak i wojewódzkie) miały za zadanie już nie – jak to było w poprzednim okresie programowania – „organizowanie wyborów przedstawicieli organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego”, ale „organizowanie postępowania w celu wyłonienia organizacji pozarządowych do składu komitetu monitorującego”.

13 Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351155/katalog/12814704#12814704>.

Jednak zapisy umowy partnerstwa, gdzie m.in. zapewniono, że „Wytyczne jak i zasady funkcjonowania komitetów monitorujących opisane w ustawie zagwarantują wyważone i reprezentatywne zaangażowanie partnerów, w tym organizacji pozarządowych niezależnych od władz i ich organów doradczych, wybranych w przejrzystym procesie”, dały podstawę do konkretyzacji rozwiązań służących wyłonieniu reprezentacji. W *Wytycznych ds. komitetów monitorujących* ustalono m.in. minimalną liczbę i rodzaj reprezentacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego: „co najmniej: dwie organizacje pozarządowe właściwe ze względu na różne rodzaje działalności objęte programem; jedną organizację pozarządową działającą na rzecz ochrony środowiska; jedną organizację pozarządową działającą na rzecz osób z niepełnosprawnościami; jedną organizację pozarządową działającą na rzecz promowania włączenia społecznego; jedną organizację pozarządową działającą na rzecz promowania równości kobiet i mężczyzn; jedną organizację pozarządową działającą na rzecz niedyskryminacji (zajmującą się obszarami dyskryminacji, takimi jak płeć, rasa, pochodzenie etniczne, niepełnosprawność, religia, światopogląd, orientacja seksualna, tożsamość płciowa i wiek); jedną organizację pozarządową działającą na rzecz praw podstawowych; jedną federację organizacji pozarządowych”. W ten sposób właściwie wszystkie oczekiwania organizacji zostały spełnione, choć nie bezpośrednio w ustawie.

Inicjatywy obywatelskie

Już na organizowanym przez organizacje pozarządowe Kongresie Praw Obywatelskich w 2010 roku wskazywano, że zarówno obywatelska inicjatywa ustawodawcza, jak i referendum krajowe są w istocie – z punktu widzenia obywateli – fikcją. Nawet wtedy bowiem, gdy obywatele zbiorą odpowiednią liczbę podpisów oraz spełnią trudne wymagania formalne, to i tak istotne decyzje pozostają poza zasięgiem ich wpływu. W ostatnim czasie okazało się, że można nie tyle zniechęcić obywateli do angażowania się w instrumenty demokracji bezpośredniej, ile wręcz wykorzystywać je do manipulowania obywatelami, co doskonale widać w ostatnich miesiącach. Oto *obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe* (projekt obywatelski „Chrońmy dzieci”), który 19 lipca 2023 roku wpłynął do Sejmu, został przyjęty w trzecim czytaniu 17 sierpnia. Szybkość procesu legislacyjnego można tłumaczyć tym, że główne zapisy były zgodne z intencją kolejnych, zawetowanych przez Prezydenta, projektów ustaw (rządowego i poselskiego). Stąd też popularne określenie tej propozycji jako Lex Czarnek 3.0. Skąd zdziwienie tempem? Zazwyczaj projekty obywatelskie trafiają do sejmowej „zamrażarki” i choć nie obowiązują ich w Sejmie tzw. zasada dyskontynuacji, to jednak dotyczy to

tylko kolejnej kadencji Sejmu. Oznacza to, że do niszczarki – jak pisze Wiktor Ferfecki w tekście *2,5 miliona podpisów trafi za rok do sejmowej niszczarki*¹⁴ – trafiły obecnie „wszystkie nierozpatrzone projekty obywatelskie wniesione w latach 2015–2019”.

A przecież nie tylko władza, lecz także partie opozycyjne próbowały korzystać z obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako „narzędzia” i chciały ugrać na zbieraniu podpisów kapitał polityczny¹⁵. Tak oto obywatelska inicjatywa ustawodawcza staje się nie tyle sposobem na obchodzenie polityki partyjnej, ile jej wzmocnieniem.

Jeszcze gorzej wygląda kwestia referendum. *Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym* przygotowano grunt pod *uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa*. Zarówno sposób przeprowadzenia referendum (razem z wyborami parlamentarnymi), jak i jego zakres merytoryczny (tematyka oraz sposób sformułowania pytań) nie pozostawiają złudzeń, że to element walki politycznej, a nie chęć wysłuchania zdania obywateli.

Gdy obywatele nie mają skutecznych mechanizmów demokracji bezpośredniej, które pozwalałyby na inne niż partyjne metody wpływania na rozwiązania legislacyjne, stosują różnego rodzaju tzw. bajpasy, czyli działania, które „obchodzą system” – tak jak rząd często próbuje „obchodzić system”, kiedy składa pomysły rządowe jako poselskie. Te sposoby są oczywiście bardzo proste, jak choćby inicjatywa poselska (inicjatywa posłów lub inicjatywa komisji), którą można wykorzystać do wprowadzenia własnych rozwiązań. Trzeba powiedzieć, że często są to działania skuteczne, gdy np. poprzez Sejmową Komisję Petycji jeden obywatel może zainicjować proces legislacyjny i nie musi w tym celu odwoływać się do uciążliwej procedury inicjatywy obywatelskiej czy organizowania referendum, które w żaden sposób nie gwarantują, że jego głos będzie wysłuchany.

14 W. Ferfecki, *2,5 miliona podpisów trafi za rok do sejmowej niszczarki*, „Rzeczpospolita”, 25.10.2022, <https://www.rp.pl/polityka/art37294291-2-5-miliona-podpisow-trafi-za-rok-do-sejmowej-niszczarki>.

15 Zob. W. Ferfecki, *Dlaczego partie opozycyjne zbierają podpisy pod obywatelskimi projektami ustaw?*, „Rzeczpospolita”, 9.02.2023, <https://www.rp.pl/polityka/art37927321-dlaczego-partie-opozycyjne-zbieraja-podpisy-pod-obywatelskimi-projektami-ustaw>.

W zaklętym kole przyczyn i skutków

Obywatele i ich organizacje działają w niesprzyjającym środowisku prawnym, przy braku zrozumienia dla specyfiki działalności społecznej. System prawny coraz bardziej wspiera resortowość polityki rządu i uzależnia organizacje od pieniędzy publicznych. Słabe, uzależnione organizacje są niepewnymi partnerami w działaniach politycznych, a tym samym ich wpływ na system prawa jest stosunkowo niewielki. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie – zamiast być siłą wpływania na struktury władzy i gremia partyjne – staje się elementem partyjnych rozgrywek i sposobem legitymizacji władzy. Doskonałym dowodem na to, że w systemie stanowienia prawa głos organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie jest znaczący, a efekt prac (kształt ustawy) wcale nie najważniejszy, wydaje się przykład prac nad *ustawą o ekonomii społecznej*, których zwieńczenie przypada na ostatnie lata.

W styczniu 2022 roku Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej upubliczniło *projekt ustawy o ekonomii społecznej* datowany na 2 grudnia 2021 roku. Była to druga wersja projektu ustawy (pierwsza ukazała się w maju 2021 roku) i zasadniczo została okrojona w stosunku do pierwotnej wersji (wynik sporów kompetencyjnych wewnątrz rządu), jednak właściwie wszystkie uwagi organizacji zgłoszone w konsultacjach pozostały aktualne. Oznaczało to, że główne środowiska żywotnie zainteresowane ustawą były przeciwko zapisom tej ustawy¹⁶, która trafiła do Sejmu 7 czerwca 2022 roku, a 5 sierpnia, po uwzględnieniu części poprawek Senatu, ostatecznie została przyjęta. Co jednak ważne, ustawę tę przyjmowano pod presją czasu (jako konieczną, bo był to potrzebny dla uruchomienia środków europejskich kamień milowy KPO) i ze świadomością tego, że wymaga ona wielu poprawek¹⁷. Tak oto – nie wzięwszy pod uwagę głosu zainteresowanych – wprowadzono do porządku prawnego niedopracowaną ustawę, która w założeniu jedynie sankcjonowała dotychczas stosowaną praktykę opartą o wytyczne. Sama ustawa już na początku wprowadziła chaos prawny – po wejściu ustawy działają równolegle dwa niezależne systemy: ten z ustawy i ten z wytycznych¹⁸, a przecież zmian, których skutki są trudne do przewidzenia, jest w tej ustawie sporo. Organizacje stają się z mocy prawa

16 Zob. Stanowisko Zarządu Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych wypracowane w Zespole „Proste prawo dla NGO” w sprawie rządowego *projektu ustawy o ekonomii społecznej*, <https://proste.ngo/rzadowy-projekt-ustawy-o-ekonomii-spoecznej-stanowisko-ofop/>.

17 Zob. *Uchwalono ustawę o ekonomii społecznej*, NGO.pl, <https://publicystyka.ngo.pl/uchwalono-ustawie-o-ekonomii-spoecznej>.

18 Zob. *Apel – sytuacja przedsiębiorstw społ. i OWES po wejściu w życie ustawy o ekonomii społecznej*, <https://ofop.eu/apel-sytuacja-przedsiębiorstw-spol-i-owes-po-wejściu-w-życie-ustawy-o-ekonomii-spol/>.

podmiotami ekonomii społecznej, certyfikację przedsiębiorstw społecznych przekazano wojewodom, dla organizacji stających się przedsiębiorstwami społecznymi przewidziano dodatkowe obowiązki sprawozdawcze.

Być może rozwiązania prawne dotyczące działania tysięcy organizacji pozarządowych, które organizują aktywność obywateli, i to najczęściej tych najbardziej zaangażowanych, nie są priorytetowe? Problemem jest jednak to, że złe rozwiązania oraz nieprzemyślane finansowanie mogą prowadzić do osłabienia społeczeństwa obywatelskiego, uzależnienia organizacji od grup interesów, zniechęcenia obywateli do angażowania się w sprawy publiczne. Wtedy brak udziału społeczeństwa w procesie stanowienia prawa może nie być największym problemem polskiej demokracji.

Piotr Wołejko

Proces legislacyjny z punktu widzenia przedsiębiorców

Badania opinii przeprowadzane wśród przedsiębiorców od wielu lat potwierdzają, iż niestabilne i skomplikowane prawo stanowi jedną z głównych barier w prowadzeniu działalności gospodarczej. Dotyczy to w szczególności przepisów podatkowych. W trakcie prac Sejmu IX kadencji nie udało się uporać z tym problemem. Wręcz przeciwnie, przyjmowano rozwiązania prawne, które dodatkowo komplikowały i utrudniały poruszanie się przedsiębiorców w otoczeniu regulacyjnym. W szczególności zaś wprowadzono podatkową rewolucję pod szyldem Polskiego Ładu¹, która nie została we właściwy sposób przygotowana ani skonsultowana – czego wymagają zarówno twarde przepisy rangi ustawowej, jak i dobre praktyki postępowania oraz zwykły zdrowy rozsądek. Efektem przyjęcia zmian z tzw. Polskiego Ładu była ogromna niepewność w gospodarce. Problem opisywaliśmy już w poprzednim raporcie obejmującym pierwsze dwa lata IX kadencji parlamentu², ale warto przypomnieć przebieg tego procesu i tutaj. Dobrze bowiem symbolizuje złe praktyki w stanowieniu prawa.

Jak nie robić zmian w podatkach?

Projekt podatkowego „ładu” wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji³ przekraczał objętościowo 500 stron A4. Sejmowy legislator podczas

1 Zob. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210002105/O/D20212105.pdf> [dostęp tu i dalej: 26.09.2023].

2 Zob. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polski.BezLad.Legislacyjny_XIV.Raport.Obywatelskiego.Forum_Legislacji.pdf.

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

rozpatrywania projektu ustawy przez Komisję Finansów Publicznych zauważył⁴, iż „jest to chyba największa nowelizacja, najobszerniejsza nowelizacja ustaw podatkowych w historii polskiego parlamentu, przynajmniej po 1989 r.”. Co więcej, legislator dodał, że z racji na liczbę oraz treść zmian wprowadzonych tym projektem należałoby „rozważyć – zgodnie z zaleceniami wynikającymi z zasad techniki prawodawczej – opracowanie projektów nowych ustaw o podatkach dochodowych (...) zamiast nowelizowania obecnie obowiązujących”. Jakby tego było mało, projekt zawierał także propozycje zmian w ustawach o podatku od towarów i usług, w ordynacji podatkowej, w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej, które – według Biura Legislacyjnego Sejmu RP – „nie są praktycznie w żaden sposób powiązane ze zmianami zawartymi w ustawach o podatkach dochodowych. 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 roku”. Ewidentnie widać, że sejmowi legislatorzy zrobili, co w ich mocy, by zwrócić uwagę posłów, w szczególności reprezentujących większość rządową, na skalę stojącego przed nimi wyzwania oraz między wierszami zaapelowali o uporządkowanie procesu legislacyjnego.

Już na początku prac sejmowej komisji miała miejsce rzecz niebywała. Otóż sejmowe Biuro Legislacyjne zwróciło uwagę na to, że – co niestety typowe w procesie legislacyjnym i na co wielokrotnie zwracają uwagę partnerzy społeczni z Rady Dialogu Społecznego – legislatorzy nie mieli czasu na zapoznanie się i przeanalizowanie projektowanych zmian. Oto fragment wypowiedzi legislatora: **„nie jest możliwa pełna analiza legislacyjna tego projektu, ocena spójności projektowanych rozwiązań, czy też tego, czy zachowane są wymogi dotyczące rozwiązań wprowadzonych w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, które powinny być wprowadzone równolegle w obu ustawach”**. Narzucone przez rząd i jego sejmową większość tempo prac doprowadziło do sytuacji kuriozalnej, zagrażającej prawidłowości uchwalanych przepisów: „pobieżna analiza projektu i tak prowadzi do wniosku, że projekt niestety zawiera wiele błędów legislacyjnych (...). Zawiera też szereg błędów językowych (...). Brak czasu na analizę tego projektu nie pozwolił też na przeprowadzenie konsultacji w trybie roboczym z Ministerstwem Finansów, które zwykle – jak państwo dobrze wie – staramy się przed posiedzeniem Komisji

4 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/FA85549B01A06643C1258784003D1CA3/%24File/0170509.pdf>, s. 37 i następn.

przeprowadzać po to, by ułatwić państwu pracę i nie zajmować czasu rzeczami czysto technicznymi”.

Konkludując wstępną wypowiedź, sejmowy legislator stwierdził, że **„Biuro Legislacyjne niestety nie może – mimo najszerszych chęci dołożenia najwyższej staranności przy pracach nad tym projektem – jednak zagwarantować, że przepisy będą prawidłowo skonstruowane, poprawnie zredagowane, ani tym samym ponosić odpowiedzialności za ewentualne błędy, które będą w tym projekcie”**.

Po takiej ocenie rozsądny ustawodawca, o którym uczy się studentów prawa na wczesnym etapie ich edukacji, powinien zarządzić wstrzymanie prac nad tym projektem, skierowanie go do konsultacji z ekspertami i zapewnienie odpowiedniego czasu legislatorom na „przepracowanie” projektu. Niestety nic z powyższych rzeczy nie miało miejsca. Sejmowy walec się nie zatrzymał i w ciągu najbliższych kilkunastu godzin Komisja Finansów Publicznych przyjęła sprawozdanie o projekcie „podatkowego ładu”, otwierając drogę do drugiego czytania. Pomiedzy wpływieniem projektu do Laski Marszałkowskiej a jego uchwaleniem (trzecim czytaniem) minęły nieco ponad trzy tygodnie. Mniej niż miesiąc zajęło uchwalenie najobszerniejszej (w opinii sejmowych legislatorów) nowelizacji ustaw podatkowych w historii polskiego parlamentu, przynajmniej po 1989 roku.

Nowelizacja ta wywróciła do góry nogami zasady funkcjonowania przedsiębiorców, a ci – poprzez swoich reprezentantów w postaci organizacji pracodawców – nie mieli w zasadzie szansy wypowiedzieć się na temat tychże zmian. 26 lipca 2021 roku Ministerstwo Finansów przekazało projekt ustawy do konsultacji z terminem 14 dni na przekazanie uwag⁵. Wywołało to oburzenie partnerów społecznych i już 29 lipca termin konsultacji został wydłużony do 30 sierpnia⁶. Przypomnijmy, że mowa o ponad 500 stronach A4, które wymagały przeczytania i analizy. Raport z tych konsultacji liczy sobie... 10 stron.

8 września 2021 roku Rada Ministrów przyjęła projekt i skierowała do go Sejm, gdzie pierwsze czytanie nastąpiło już 17 września, a 23 września odbyło się posiedzenie Komisji Finansów Publicznych, z którego pochodzą cytaty sejmowych legislatorów przytoczone powyżej. 14 września 2021 roku Rada Ministrów przyjęła jeszcze autopoprawkę⁷ do projektu. Czy w takich warunkach

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

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

7 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka>.

nsf/0/7A52FAF3C945A043C1258750004E2408/%24File/1532-A.pdf.

i tempie powinno się wprowadzać najpoważniejsze od 1989 roku zmiany w systemie podatkowym? Niestety przykład Polskiego Ładu to nie wyjątek od reguły, a raczej właśnie reguła czy standard pracy Sejmu IX kadencji.

Kończąc temat podatkowej rewolucji, oddajmy jeszcze głos legislatorom z Biura Legislacyjnego Senatu, którzy podczas rozpatrywania ustawy przez Komisję Budżetu i Finansów Publicznych⁸ podnieśli: „**argumenty, które mogą przemawiać za tezą o niezgodności całej ustawy z proceduralnymi standardami wynikającymi z zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 konstytucji, a także z przepisami art. 7, 112 i 119 ust. 1 konstytucji.** Po pierwsze, rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm w 3 czytaniach wymaga stworzenia odpowiednich ram czasowych dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Objętość projektu wniesionego przez Radę Ministrów do Sejmu oraz specjalistycznego charakteru proponowanych w nim regulacji wymagały przede wszystkim drobiazgowego porównania brzmienia obowiązujących i proponowanych unormowań, w tym zachodzących między nimi relacji normatywnych oraz skutków ich wejścia w życie. Po drugie, wyznaczone przez Sejm ramy czasowe postępowania ustawodawczego nie powinny negatywnie wpływać na wynik postępowania i na przebieg tego postępowania. O takim negatywnym wpływie można zaś mówić w omawianym przypadku, skoro pomimo obszerności projektu ustawy oraz skomplikowanego charakteru jej przedmiotu pomiędzy pierwszym czytaniem na posiedzeniu Sejmu a trzecim czytaniem upłynęło zaledwie 13 dni, natomiast zawarte w druku sejmowym sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych w sprawie projektu opiniowanej ustawy zostało doręczone posłom w dniu 28 września br., a więc na dzień przed drugim czytaniem, podczas którego do tego właśnie doręzonego tekstu można było wносить ewentualne poprawki. Po trzecie, wreszcie, rozpatrywanie projektów ustaw w ramach 3 czytań wymaga poszanowania przez większość parlamentarną praw mniejszości, które obejmują m.in. możliwość rzetelnego przeanalizowania projektu ustawy z uwzględnieniem opinii niezależnych ekspertów” oraz „istnieją podstawy do uznania, że omawiana dzisiaj ustawa została uchwalona z naruszeniem proceduralnych standardów wynikających z art. 2, 7, 112 i 119 ust. 1 konstytucji z uwagi na 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 ten sposób Sejm znacznie zwiększył ryzyko**

8 Zob. https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjepisiedzenia/9332/stenogram/087bfp_2_egz.pdf, s. 6 i następne.

przyjęcia regulacji merytorycznych niezamierzonych czy wadliwych prawnie, w tym niezgodnych z konstytucją”.

Epilogiem tego obszernego podsumowania były nowelizacje podatkowego „ładu”, które w 2022 roku korygowały niektóre z błędów pierwotnej ustawy, realizując przy tym częściowo postulaty zgłaszane przez organizacje pracodawców oraz ekspertów podatkowych. Nieco poprawiło to sytuację, jednak ze świecą można szukać przedsiębiorców, którzy pozytywnie oceniają wprowadzone zmiany w podatkach i powiedzą, że ich sytuacja jest lepsza niż w okresie obowiązywania wcześniejszych regulacji.

Covidowe załamanie w legislacji

Standardy legislacji znacząco pogorszyły się wraz z początkiem pandemii COVID-19. W pierwszych miesiącach pandemii przyjmowano tzw. ustawy covidowe, które stanowiły odpowiedź na nagłe, drastyczne zmiany sytuacji w wielu wymiarach spowodowane przez nieznaną wcześniej chorobę. Należało stworzyć ramy prawne dla funkcjonowania państwa w wielu jego wymiarach, dla organizacji pracy w administracji, a także przygotować od strony prawnej narzędzia chroniące miejsca pracy oraz przedsiębiorców, którzy wraz z tzw. lockdownami musieli wstrzymywać bądź znacząco ograniczać swoją działalność. Niestety słuszne cele i uzasadnione potrzeby legislacyjne zostały użyte do tego, by w nadzwyczajnym trybie oraz niesłychanym tempie wprowadzać liczne zmiany przepisów, które nie miały nic wspólnego z nawet najszerzej rozumianym przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19. To w trakcie prac sejmowych komisji nad ustawami covidowymi, często do późnych godzin nocnych, w ramach poprawek poselskich zgłaszano wspomniane wyżej, niezwiązane z tematem pandemii propozycje zmian. Przygotowane dla pracowników i pracodawców rozwiązania generalnie sprawdziły się, a polska gospodarka i rynek pracy przeszły przez trudny czas suchą stopą. Jednak konstrukcja wsparcia z jednej strony zapewniała je szerokiemu gronu podmiotów, a z drugiej pozostawiała wąskie grono bez wsparcia albo ze wsparciem o wiele za małym w stosunku do uzasadnionych potrzeb. Dotyczyło to w dużej mierze sektora HORECA (hotele, restauracje, catering), turystyki czy branży targowo-wystawienniczej oraz wielu innych, mniejszych bądź większych gałęzi gospodarki, które nie zostały ujęte na listach podmiotów objętych wsparciem, tzn. ich PKD nie zostało na nich uwzględnione. Przez wiele miesięcy organizacje pracodawców prowadziły dialog z decydentami oraz podnosiły te kwestie w debacie publicznej, jednak o ile pierwsze miesiące pandemii przyniosły liczne i szybkie zmiany prawne, o tyle po tym okresie nastąpiło swego rodzaju

usztynienie decydentów i ciężko było przekonać ich do, jeśli ująć sytuację całościowo, niewielkich korekt⁹.

Kwintesencja poselskiej wrzutki

Wspomniane wyżej poprawki zgłaszane przez posłów w trakcie prac komisji, tzw. wrzutki poselskie, to bardzo poważne zagrożenie dla prawidłowości procesu legislacyjnego oraz stabilności i przewidywalności stanowionego prawa. Najlepszym – do tego całkiem świeżym – przykładem wrzutki poselskiej jest poprawka zgłoszona przez posła Adama Gawędę¹⁰ do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw*¹¹. Zgodnie z uzasadnieniem projekt ten dotyczył „konieczności przygotowania rozwiązań legislacyjnych, które służyć mają stworzeniu państwu polskiemu możliwości punktowej interwencji w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych sytuacji gospodarczych oraz stworzenia ram prawnych dla wsparcia projektów, które służą transformacji energetycznej Polski, polegającej w szczególności na stopniowym ograniczaniu energochłonności gospodarki”.

W trakcie posiedzenia komisji reprezentujący rząd Minister Rozwoju i Technologii Waldemar Buda w następujący sposób zaprezentował przedłożenie rządowe: „Szanowni państwo, jest to dość szeroka, kompleksowa nowelizacja, która odpowiada na potrzeby sytuacji, w jakiej się znajdujemy, zarówno wynikających z konsekwencji COVID-19, jak i wojny w Ukrainie. Przede wszystkim KUKĘ otrzymuje nowe kompetencje i możliwości działania przez objęcie ryzykiem reasekuracyjnym i ubezpieczeniowym również tej działalności, która dotychczas była dla niej wykluczona. Przede wszystkim chodzi o sytuacje ryzyk nadzwyczajnych, takich jak np. wojna i innych, które w związku z normalnymi politykami firm ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych nie są objęte ubezpieczeniem ani reasekuracją, co w konsekwencji bardzo mocno ogranicza obrót gospodarczy. Widać to szczególnie na przykładzie Ukrainy, gdzie firmy ubezpieczeniowe nie proponują np. w ogóle ubezpieczeń transportowych, tym bardziej firmy nie proponują reasekuracji, nie obejmują tego ryzyka ochroną. Ma to swoje bardzo poważne konsekwencje w postaci ograniczenia działalności,

9 Więcej o procesie legislacyjnym tzw. ustaw covidowych w: *Polski Beżład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polski.BezLad.Legislacyjny_XIV.Raport.Obywatelskieg.Forum_Legislacji.pdf.

10 Zob. <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/9B0BE9405DD42A05C1258A04002212D3/%24File/0403009.pdf>, s. 21.

11 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3458>.

ograniczenia wymiany handlowej. Dodatkowo proponujemy, ażeby KUKĘ zajmowała się również działalnością ubezpieczeniową na rynku krajowym, dotyczącą przede wszystkim transformacji energetycznej (...). Ponadto mamy propozycję, żeby objąć działalnością nie tylko działalność eksportową, ale również działalność firm zagranicznych, oddziałów działających na terenie Polski. Niektóre przepisy ujednolicają działania, czy też korygują problemy, które w praktyce pojawiały się w działalności KUKĘ”.

Następnie, po rozpatrzeniu kilkunastu zmian w art. 1 projektu ustawy, poseł Adam Gawęda zgłosił poprawkę, która dotyczyła doprecyzowania zmian w ustawie *Prawo farmaceutyczne*, w zakresie, w jakim regulują one kwestie związane z uprawnieniami podmiotowymi do prowadzenia apteki ogólnodostępnej. Jak stwierdził poseł Gawęda, uzasadniając poprawkę: „Konieczność wprowadzenia projektowanych zmian wynika z utrzymujących się wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania regulacji wprowadzonych już w roku 2017. Wbrew bowiem celowi tych regulacji, zaczęły być one przez niektóre organy i sądy interpretowane jako wprowadzające mechanizmy przeciwdziałające koncentracji wyłącznie na etapie postępowań administracyjnych, prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej w przedmiocie udzielania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. (...) Zasadne jest zatem uzupełnienie istniejących rozwiązań o mechanizm zapewniający wprost kontrolę koncentracijną również poza postępowaniami administracyjnymi. (...) Te regulacje to uściślają, ujednolicają i powodują, że ten rynek będzie realizowany w taki sposób, w jaki była podejmowana ustawa w roku 2017”. [Ustawa ta dorobiła się określenia „Apteka dla Aptekarza” – przyp. autor].

Dalszy przebieg posiedzenia komisji wskazuje na to, że zgłoszenie tej poprawki – absolutnie w żaden sposób niezwiązanej z przedmiotem ustawy, wykraczającej poza jej zakres – było skoordynowane ze stroną rządową, gdyż minister Waldemar Buda, poproszony przez przewodniczącego obradom posła Andrzeja Kosztowniaka o odniesienie się do niej, odpowiedział w następujący sposób: „Panie przewodniczący, szanowni państwo, w 2017 roku podjęliśmy decyzję, że rynek apteczny będzie uregulowany w ten sposób, że apteki ogólnodostępne będą mogły być prowadzone przez farmaceutów. (...) Przez kilka lat te przepisy funkcjonowały, natomiast w 2020 roku zaczęły pojawiać się orzeczenia albo też decyzje organów, które wskazywały na to, że w przypadku, kiedy występuje się o nowe zezwolenie, to wówczas ta regulacja działa, natomiast w sytuacji przejmowania udziałów w spółce, ta regulacja jest wykluczona. W związku z tym dochodziło do obchodzenia przepisów i oczywiście *ratio legis* tamtych przepisów, więc chcemy uszczelnić rozwiązanie”.

Dalszy ciąg posiedzenia komisji łatwo można było przewidzieć – liczni posłowie wyrazili sprzeciw wobec takiego sposobu procedowania, wskazując na rzecz oczywistą, podnoszoną później także przez organizacje pracodawców: jest to złamanie zasad prawidłowej legislacji i nadużycie przepisów, a do tego merytoryczna zawartość poprawki wydaje się tak istotna, że wymaga analiz oraz dialogu z zainteresowanymi podmiotami. Nic takiego nie miało miejsca. Rada Przedsiębiorczości, zrzeszająca dziewięć wiodących organizacji pracodawców i przedsiębiorców, wystosowała w tej sprawie stanowczy apel i wezwanie, by „przeprowadzić szerokie konsultacje społeczne i zaznajomić Parlament z istotnymi skutkami regulacji. Spójrzeć na sprawę z punktu widzenia pacjenta, czyli wpływu na ceny i dostępność leków, a nie przez pryzmat grup interesów”.

W trakcie prac nad ustawą w Senacie zarówno eksperci prawni, jak i senackie Biuro Legislacyjne podnosili poważne argumenty wskazujące na niezgodność z prawem takich „wrzutek poselskich”. Konstytucjonalista prof. Marek Chmaj, Przewodniczący Zespołu Doradców do spraw kontroli konstytucyjności prawa przy Marszałku Senatu X kadencji, podsumował to w następujący sposób¹²: **„nie było procedury 3 czytań, doszło do złamania Regulaminu Senatu, jak i art. 119 konstytucji. Szanowni państwo, ta wrzutka poselska nawet nie miała uzasadnienia. (...) W trakcie procedury w Sejmie doszło też do naruszenia art. 7 konstytucji. Przepis ten zawiera zasadę legalizmu. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Sejm, procedując ustawę bez gwarancji 3 czytań, złamał również art. 7”**. W największym możliwym skrócie i uproszczeniu oznacza to, że jeśli intencją strony rządowej bądź większości sejmowej było dokonanie korekty w ustawie *Prawo farmaceutyczne*, to należało przygotować projekt nowelizacji tejże ustawy, a nie dokonywać tego poprzez zgłoszenie poprawki do już procedowanej w Sejmie ustawy.

Marzenia o deregulacji

Listę negatywnych przykładów można niemal dowolnie wydłużać i poszerzać, a nie zostało to w istotny sposób zrównoważone przez inicjatywy zmierzające do usunięcia barier prowadzenia biznesu oraz powiązanych z nimi kosztów. Raptem dwie – do tego niezbyt daleko idące – tzw. ustawy deregulacyjne to stanowczo zbyt mało, by przedsiębiorcy odczuli ulgę. Co więcej, obie ustawy – jedna będąca przedłożeniem rządowym¹³, druga komisyjnym¹⁴ – pojawiły się

12 <https://av8.senat.pl/10KZ1281>, min. 9:30 i następne.

13 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2479>.

14 Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2628>.

dopiero w ciągu ostatnich 12 miesięcy prac Sejmu IX kadencji. Jest to rozczarowujące. W ostatecznym rozrachunku trudno uznać mijającą kadencję Sejmu za korzystną dla przedsiębiorców.

Maciej Berek

Warunki efektywności udziału partnerów społecznych w procesie legislacyjnym

Słowo wstępu

Nie sposób postrzegać państwa jako demokratycznego i prawnego, jeśli nie stwarza ono realnych warunków do partycypacji społecznej w procesie prawodawczym. Partycypację tę trzeba rozumieć szeroko – jako umożliwienie udziału w procesie legislacyjnym ogółowi zainteresowanych obywateli i podmiotów, jako stworzenie ram prawnych i organizacyjnych gwarantujących przeprowadzenie konsultacji z przyszłymi adresatami prawa, z organizacjami pozarządowymi, z samorządami zawodowymi, z reprezentatywnymi organizacjami występującymi w imieniu pracodawców i pracowników, ale też zapewnienie warunków do uregulowanego oddziaływania lobbingowego. Każda z tych form partycypacyjnych obejmuje inny krąg osób i podmiotów, ma nieco inaczej zdefiniowany cel, jej realizacji służą odmienne narzędzia prawne i organizacyjne. Niezaprzeczalne są jednak istotność funkcjonowania takich mechanizmów oraz gwarancja efektywności ich działania dla oceny spełniania współczesnych standardów państwa demokratycznego.

Obowiązywanie takich rozwiązań prawnych jest więc niezbędne, jeśli krajowy system prawny ma spełniać wymogi sformułowane przez Konstytucję RP. Art. 2 ustawy zasadniczej określa Rzeczpospolitą Polską jako demokratyczne państwo prawne. Państwo demokratyczne to takie, w którym funkcjonują mechanizmy demokratycznej kontroli działalności organów władzy publicznej. Wybierane w wyborach powszechnych albo powoływane w innym trybie

organy władzy muszą być poddane społecznej kontroli, a elementami tej kontroli są transparentność procesu legislacyjnego oraz istnienie mechanizmów uporządkowanego społecznego oddziaływania na ten proces. Państwo prawne natomiast to państwo, które swoje funkcjonowanie opiera o literę prawa. Muszą więc obowiązywać odpowiednie regulacje, które powinny być przestrzegane bez przymusu, ale w razie konieczności egzekwowane.

Tak zarysowane podstawy ustrojowe pozwalają postawić pytanie o szczególne warunki, które muszą być spełnione, aby można było mówić o efektywnym udziale partnerów społecznych w procesie prawodawczym jako warunku funkcjonowania państwa uznawanego za demokratyczne państwo prawne.

Po pierwsze – prawo

Warunkiem *sine qua non* zróżnicowanego uczestnictwa partnerów społecznych i obywateli w procesie prawodawczym jest obowiązywanie przepisów stwarzających podstawy prawne tego uczestnictwa. Zasada konsultacji publicznych ujęta jest w *Regulaminie pracy Rady Ministrów*¹. Przepisy pozwalają wprowadzić na odstępianie od realizacji tego obowiązku, ale wymaga to od organu prowadzącego prace nad projektem przedstawienia uzasadnienia odstępiania od zasady². Regulacje dotyczące rządowej procedury można uznać za poprawne, ich realizacja natomiast dalece odbiega od założeń, o czym piszemy w *Raporcie*³. Senackie projekty ustaw, zanim zostaną przyjęte przez izbę wyższą parlamentu, także muszą być poddane konsultacjom społecznym⁴. Niestety obowiązku poddania projektu poselskiego (grupy posłów lub komisyjnego) konsultacjom społecznym nie przewiduje *Regulamin Sejmu*. Wprowadzić dla projektów tych został wyznaczony obowiązek przeprowadzenia konsultacji, ale tylko takich, które dokonywane są „w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”⁵, co w praktyce oznacza konieczność przeprowadzenia procesu opiniowania projektu, a nie konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne nie są bowiem uregulowane żadną ustawą, przepisy poszczególnych ustaw regulują natomiast procedurę występowania o opinie – zarówno do organów władzy publicznej (np. do

1 § 36 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 roku *Regulamin pracy Rady Ministrów*.

2 § 28 ust. 4 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*.

3 Zob. cz. *Najważniejsze problemy procesu legislacyjnego*, pkt *Nadużywanie trybów szczególnych*.

4 Art. 79a ust. 2 i 3 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 roku *Regulamin Senatu*.

5 Art. 34 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 roku *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*.

Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych), jak i do samorządów zawodowych, reprezentacji organizacji związkowych oraz organizacji pracodawców. Wyzwaniem podnoszonym od lat i domagającym się realizacji jest więc taka modyfikacja przepisów *Regulaminu Sejmu*, aby szeroko rozumianym konsultacjom publicznym poddawane były wszystkie projekty ustaw, w tym w szczególności projekty wnoszone przez grupę posłów lub komisję sejmową. Jeśli Kancelaria Prezydenta RP nie uzna za właściwe, aby także prezydenckie projekty ustaw poddawane były – co najmniej na końcowym etapie prac przed skierowaniem projektu do Sejmu – transparentnemu procesowi konsultacji i opiniowania, to także ten typ projektów powinien zostać objęty postulowanymi zmianami regulaminowymi⁶.

Brzmienie przepisów ustawowych określających zasady udziału organizacji związkowych, organizacji pracodawców i organów samorządów zawodowych można generalnie uznać za prawidłowe. Problem stanowią, o czym poniżej, skala i mechanizmy pomijania tych przepisów. Z całą pewnością istotnych zmian wymaga natomiast model lobbingu w Polsce. Obowiązujące przepisy⁷ w dużej mierze pozostają martwe. Formalne rejestrowanie się lobbystów jest stosunkowo rzadkie⁸, wygodniej zainteresowanym podmiotom oddziaływać na proces w ramach mechanizmów konsultacyjnych. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy wydaje się brak zachęt („przywilejów” proceduralnych) dla lobbystów do uczestniczenia w procesie legislacyjnym w tym właśnie charakterze. Ustawowa gwarancja, że podmioty te będą mogły wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym danego projektu, jest iluzoryczną zachętą w sytuacji, w której wysłuchań tych niemal się nie organizuje, a jeśli już są organizowane, to ich rzeczywisty wpływ na kształt projektu okazuje się raczej znikomy. Jeśli chcemy więc oddzielić lobbing od oddziaływania o charakterze społecznym i pozwolić zainteresowanym podmiotom oddziaływać na proces poprzez wynajętych do tego lobbystów – co powinno być postrzegane jako naturalny element procesu legislacyjnego – to prawodawca musi stworzyć

6 O możliwym modelu takich zmian pisaliśmy w poprzednim raporcie: K. Izdebski, *Proponowane zmiany w Regulaminie Sejmu*, [w:] P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel, *Polski Beżład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019 – 15 listopada 2021). XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, <https://www.batory.org.pl/publikacja/polski-bezlad-legislacyjny-raport-obywatelskiego-forum-legislacji-z-pierwszych-dwoch-lat-ix-kadencji-sejmu/> [dostęp tu i dalej: 26.09.2023], s. 79–83.

7 *Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*.

8 Więcej na ten temat zob. np.: A. Vetulani-Cęgiel, *Udział w procesie stanowienia prawa a lobbing – na przykładzie legislacji w obrębie prawa autorskiego*, [w:] P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel, *Polski Beżład Legislacyjny...*, dz. cyt., s. 71–78.

w przyszłej regulacji mechanizmy realnej zachęty do sformalizowania oddziaływania lobbującego.

Po drugie – przestrzeganie litery prawa

Samo obowiązywanie prawidłowo ogłoszonego aktu prawnego nie zmienia jeszcze rzeczywistości. Niezbędny warunek stanowi przestrzeganie norm wynikających z tego aktu przez wszystkich adresatów tychże norm. Źródłem przestrzegania prawa jest w pierwszej kolejności postawa wobec tego prawa⁹. Omawiane powyżej przepisy formułują obowiązki adresowane do organów prowadzących poszczególne etapy postępowania prawodawczego, w praktyce realizowane przez urzędników obsługujących te organy. Od tych osób możemy oczekiwać postawy legalizmu, czyli przestrzegania prawa już z tego powodu, że ono obowiązuje, a jego treść jest (musi być) znana osobom piastującym stanowiska związane z procesem legislacyjnym. Jeśli jednak prawo nie jest przestrzegane, to w typowej sytuacji państwo sięga po narzędzia przymusu. Jeżeli nie płacimy podatków – zaległe daniny zostaną od nas wyegzekwowane wraz z odsetkami, gdy przekraczamy dozwoloną prędkość na drodze i zostanie to udokumentowane odpowiednim pomiarem – zapłacimy mandat i otrzymamy punkty karne. Jak to wygląda w procesie legislacyjnym? O skali jawnego ignorowania prawa piszemy w części statystycznej *Raportu*¹⁰, nie jest to – niestety – pierwszy raport, w którym pokazujemy skalę naruszeń obowiązujących procedur, wystarczy porównać najnowsze dane z tymi z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu¹¹. Prezentowane przykłady jawnego ignorowania przepisów dobitnie pokazują, że samo obowiązywanie litery prawa nie jest tu wystarczające. Pomijanie tych przepisów nie staje się też podstawą żadnej odpowiedzialności, choć wydaje się, że skala tego zjawiska i oczywisty negatywny wpływ na interes publiczny, a także prywatny uczestników procesów prawodawczych mogłyby skłaniać do postrzegania najbardziej jaskrawych przypadków nawet jako czynów o charakterze kryminalnym¹². Aby nie trzeba było odwoływać się do tak drastycznych konsekwencji łamania prawa, warto, by nasz system prawny został uzupełniony co najmniej o mechanizm

9 Więcej o postawach wobec prawa zob. np. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 203–209.

10 Zob. *Najważniejsze problemy procesu legislacyjnego*, pkt *Ukrywanie projektów rządowych*.

11 G. Kopińska, *Informacje statystyczne dotyczące procesu legislacyjnego w parlamencie*, [w:] P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel, *Polski Bezład Legislacyjny...*, dz. cyt., s. 13–20.

12 Por. art. 231 Kodeksu karnego: „Funkcjonariusz publiczny, który (...) nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego”.

sformalizowanego (a więc innego niż społeczny) nadzoru nad zgodnością procesu legislacyjnego z obowiązującymi normami. Minimalnym rezultatem tego nadzoru powinno być cykliczne publikowanie wiarygodnego raportu ilustrującego skalę naruszeń. Chciałoby się, aby taki raport stanowił podstawę rzetelnej debaty w parlamencie, ale też rządowej, chociaż świadomość tego, jak znikomym zainteresowaniem parlamentarzystów cieszą się sprawozdania przedstawiane np. przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli czy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – zmusza do bardziej realistycznego spojrzenia. Może więc przynajmniej jawne prezentowanie danych statystycznych dotyczących przestrzegania oraz naruszeń prawodawczych powinno stanowić minimum oczekiwań. Samo gromadzenie takich danych i ich publikowanie mogłoby oddziaływać „wychowawczo” na osoby odpowiedzialne za prowadzenie procesu legislacyjnego. Wydaje się, że prawo do niezakłóconego udziału obywateli w procesie legislacyjnym (w przewidzianych prawem formach) może być postrzegane jako należące do szeroko rozumianej kategorii praw politycznych jednostki¹³. Organem, który stałby na straży przestrzegania tych praw (co najmniej w formie sporządzania publicznie dostępnego zbiorczego raportu na podstawie danych dostarczanych przez najważniejsze organy państwa uczestniczące w procesie legislacyjnym), mógłby być Rzecznik Praw Obywatelskich. Wdrożenie takiego rozwiązania wymagać będzie oczywiście odpowiednich zmian ustawowych.

Po trzecie – respektowanie ducha prawa

Rzeczywistość pokazuje, że pomiędzy przestrzeganiem litery prawa a jego ignorowaniem istnieje bardzo niebezpieczna „przestrzeń pośrednia” – to wszystkie przypadki, gdy procesowi prawodawczemu próbuje się przypisać pozory formalnej poprawności. Chodzi tu o sytuacje kierowania projektu do konsultacji i opiniowania z wyznaczeniem terminu, który jest niemożliwy lub niemal niemożliwy do dochowania, a także przypadki kierowania projektu do partnerów społecznych i przystępowanie do dalszych etapów prac nad projektem bez oczekiwania na stanowisko tych partnerów. Często bywa ignorowanie faktu, że podmioty opiniujące mają swoje struktury, kolegialne organy, że muszą pozyskać najpierw stanowiska swoich członków, aby wypracować własne, a na ten proces też trzeba czasu. Jest to zjawisko równie groźne, jeśli nie groźniejsze, niż „proste” ignorowanie prawa. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z pewną grą pozorów. Organ odpowiedzialny za dany etap procesu legislacyjnego może twierdzić, że projekt został skierowany do

13 Rozdział II Konstytucji RP.

konsultacji oraz opiniowania. Dopiero bardziej szczegółowe zbadanie sprawy pokazuje, że czynności te miały charakter pozorny. Przeciwdziałać temu zjawisku można poprzez narzędzia opisane powyżej w części dotyczącej przestrzegania litery prawa, ale ważne jest też podejmowanie działań edukacyjnych. Do urzędników odpowiedzialnych za proces legislacyjny trzeba nieustannie docierać z wiedzą, należy również uświadamiać wszystkim, jak bardzo szkodliwe dla państwa są to praktyki.

Po czwarte – świadomość celu

Partycypacja społeczna w procesie prawodawczym nie stanowi celu sama w sobie. Funkcjonowanie tych mechanizmów ma oczywiście zapewnić uczestniczącym podmiotom możliwość artykułowania swoich poglądów i oddziaływania na projekty aktów normatywnych w sposób zgodny z interesami danych podmiotów czy ich grup. Procesy te trzeba jednak postrzegać szerzej – jako mechanizmy udoskonalania funkcjonowania państwa. W procesie konsultacji i opiniowania organy państwa weryfikują zgodność brzmienia projektu z deklarowanym celem regulacji, niejednokrotnie wskazywane są alternatywne rozwiązania problemu, weryfikowana jest poprawność samego projektu. Mechanizmy te pozwalają zidentyfikować te elementy regulacji, które budzą szczególne napięcia społeczne. Na te napięcia można odpowiedzieć modyfikacją projektu, ale – jeśli nie jest to możliwe lub prawodawca nie chce pożądaną przez stronę społeczną zmiany wprowadzać – także dialogiem, wyjaśnianiem przyczyn wprowadzanych rozwiązań i wagi celów, które mają być osiągnięte. W każdym przypadku rzetelnie przeprowadzony proces konsultacji publicznych pozwala ograniczyć wysiłek struktur państwa na rzecz egzekucji prawa. Prawo, które jest znane adresatom, które zostało z nimi przedyskutowane, okazuje się co do zasady częściej stosowane bez konieczności sięgania po środki przymusu.

U decydentów politycznych i urzędników obsługujących proces prawodawczy kluczowa okazuje się więc świadomość znaczenia mechanizmów partycypacyjnych. Nie można postrzegać tych mechanizmów wyłącznie przez pryzmat konkretnego procesu legislacyjnego, mają one znacznie szersze, propaństwowe znaczenie, a ich ignorowanie lub lekceważenie i obchodzenie jest destrukcyjne dla funkcjonowania państwa oraz przyzwyczajają uczestników procesu prawodawczego do tego, że literą prawa „nie trzeba się przejmować”. Łatwo sobie wyobrazić, jak dramatyczne skutki może przynieść taka postawa. Dlatego właśnie transparentność procesu legislacyjnego i rzetelne przestrzeganie jego reguł stanowią punkty graniczne, których przekroczenie łatwo może prowadzić do przeobrażania się państwa z demokratycznego w autorytarne.

Rekomendacje

W świetle oceny przeprowadzonej przez Obywatelskie Forum Legislacji w 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.

Wyodrębnione zostały dwie grupy rekomendacji. Pierwsza zawiera postulaty zmierzające do przywrócenia praworządności procesu stanowienia prawa. Jak zwracaliśmy wielokrotnie uwagę, stan trwającego kryzysu praworządności ma istotny wpływ na funkcjonowanie procesu tworzenia prawa w Polsce. Druga grupa to 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 oraz 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 rządu oraz Kancelarii Sejmu, którym to specjalistom – 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 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; naprzeciw tym oczekiwaniom wychodzi społeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przygotowany przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego;
- 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; zwracamy szczególną uwagę na potrzebę zinstytucjonalizowania kontroli nad przestrzeganiem reguł procesu legislacyjnego; 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 i autorytetu 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 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 w 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; należy pilnie przeprowadzić, zapowiadaną w Krajowym Planie Odbudowy, reformę w tym zakresie.

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 działaniach Senatu zauważamy poprawę podczas obecnej kadencji), a także

zapewnienie możliwości uczestnictwa w nich zainteresowanych osób oraz 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;
- digitalizacja procesu przedkładania poprawek na etapie sejmowym; obecnie w przypadku poprawek przekazywanych w trakcie posiedzeń komisji parlamentarnych osoby postronne nie są w stanie zapoznać się z ich treścią.

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:

- Maciej Berek, radca prawny, główny legislator Pracodawców RP, Wydział Prawa i Administracji UW
- 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 Kieszowska-Knapik, Kieszowska 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 Waclawik-Wejman, dyrektorka ds. polityki publicznej w Google oraz członkini zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa
- Grzegorz Wiaderek, prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa
- Kuba Wygnański, Fundacja Stocznia
- dr Tomasz Zalasieński, Kancelaria Domański, Zakrzewski, Palinka Sp. k.
- Grzegorz Ziemniak, 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.

Autorzy

Maciej Berek – dr, radca prawny, główny legislator Pracodawców RP, Wydział Prawa i Administracji UW, członek Obywatelskiego Forum Legislacji

Piotr Frączak – Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Stowarzyszenie Dialog Społeczny, członek Obywatelskiego Forum Legislacji

Krzysztof Izdebski – ekspert prawny Fundacji im. Stefana Batorego, Lead w Open Spending EU Coalition, członek Obywatelskiego Forum Legislacji

Grażyna Kopińska – członkini Obywatelskiego Forum Legislacji

Piotr Wołejko – ekspert ds. społeczno-gospodarczych, Federacja Przedsiębiorców Polskich

Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.:

Anna Materska-Sosnowska, Grzegorz Makowski, Krzysztof Izdebski, Paweł Marczewski, ***Ocena odporności państwa na nadużycia władzy. Edycja 2023*** (2023); raport stanowi ocenę tego, na ile kluczowe instytucje polskiego państwa (rząd i służba cywilna, sejm i senat, sądownictwo, prokuratura) oraz obywatele i organizacje społeczne potrafią zapobiegać i przeciwdziałać nadużyciom i korupcji, a także na ile one same są odporne na te przypadłości.

Dawid Sześciło, Katarzyna Wojnar, Marta Lackowska, Paweł Swianiewicz, Radomir Matczak, ***Indeks Samorządności. 2023*** (2023); pierwsza edycja opracowanego przez ekspertów Fundacji Batorego Indeksu Samorządności stanowi próbę kompleksowego uchwycenia zmian siły samorządu lokalnego oraz relacji rząd–samorząd na przestrzeni ostatnich lat (2014–2021). Indeks ilustruje alarmujący proces recentralizacji dotyczący różne obszary polskiej samorządności.

Społeczny projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (2022); projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i ustawy – przepisy wprowadzające. Oba projekty, będące efektem wielomiesięcznych prac Zespołu Ekspertów Prawnych działającego przy Fundacji im. Stefana Batorego, zostały szeroko skonsultowane ze środowiskiem eksperckim, praktykami i praktyczkami prawa oraz środowiskiem organizacji społecznych działających na rzecz przestrzegania praworządności i ochrony praw człowieka i obywatela.

XIV Raport Obywatelskiego Forum Legislacji. Polski Bezład Legislacyjny (2022); raport zawiera najważniejsze dane statystyczne na temat rządowego i parlamentarnego procesu legislacyjnego w pierwszych dwóch latach IX kadencji Sejmu i Senatu oraz analizę największych problemów w stanowieniu prawa w tym okresie. Autorzy formułują również rekomendacje, których wdrożenie poprawi jakość procesu legislacyjnego.

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.

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.

Jacek Czaja, Marcin Matczak, Tomasz Zalasieński, 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 podsumowujący monitoring stanowienia prawa podczas VIII kadencji parlamentu.

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

Szybkie tempo prac, obchodzenie procedur, brak przejrzystości oraz pomijanie opinii partnerów społecznych i obywateli – takie są cechy charakterystyczne polskiego procesu legislacyjnego. To główne ustalenia raportu Obywatelskiego Forum Legislacji, w którym podsumowano kadencję 2019–2023. Oprócz informacji statystycznych i szerokiej analizy głównych zjawisk autorzy proponują również konkretne rekomendacje, których wdrożenie poprawi jakość procesu legislacyjnego.

ISBN 978-83-67750-36-3