

Jakość procesu stanowienia prawa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości

X Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego
na podstawie obserwacji w okresie od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 roku

Spis treści

Główne wnioski	2
Drugi rok działalności legislacyjnej rządu Prawa i Sprawiedliwości oraz Parlamentu	4
1. Statystyka legislacji	5
2. Zjawiska charakterystyczne	7
2. 1. Ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych.....	7
2.1.1. Rządowa szybka ścieżka - tryb odrębny.....	9
2.1.2 Parlamentarna szybka ścieżka - tryb szczególny.....	11
2.1.3. Skracanie czasu konsultacji.....	16
2.1.4. Prowadzenie procesu konsultacji, uzgodnień i opiniowania w nietypowy, ograniczający dostępność i przejrzystość sposób	18
2.1.5. Projekty poselskie.....	22
2.1.6. Wysłuchania publiczne.....	27
2.1.7. Rezygnacja z tworzenia założeń do projektów ustaw.....	28
3. Projekty poselskie prawdopodobnie przygotowane w ministerstwach	29
3.1. Próby naprawienia sposobu procedowania nad projektami poselskimi.....	32
4. Błędy w stosowaniu przepisów Regulaminu pracy RM	33
5. Przykłady pozytywne	34

Główne wnioski:

- W drugim roku obecnej kadencji rządu i parlamentu nadal tworzono bardzo dużo ustaw, co jest praktyką trwającą od wielu lat. Sejm uchwalił ich 241. W stosunku do roku poprzedniego **wzrosła liczba przepisów, które były przedłożeniem rządowym (184 ustawy – 76, 3% wszystkich ustaw) i zmalała liczba przepisów, których wnioskodawcami byli posłowie partii rządzącej - 30 ustaw (12,5%)**. W pierwszym roku kadencji ustawy poselskie stanowiły 40% uchwalanych ustaw.
- W stosunku do poprzedniego roku wydłużył się czas pracy na poszczególnych etapach tworzenia ustaw. **Średni czas pracy nad projektem wyniósł 190 dni**. W pierwszym roku było to niecałe 87 dni. Jednak tempo prac legislacyjnych wciąż jest szybkie, a czasem bardzo szybkie, niedające wystarczająco dużo czasu na dokonanie właściwych analiz, przeprowadzenie szerokich konsultacji, czy dyskusji w parlamencie. **Całkowity czas pracy nad 21 ustawami** (co stanowi prawie 10 % ogółu uchwalonych) **był krótszy niż miesiąc**.
- W drugim roku działalności legislacyjnej obecnego rządu i parlamentu **największy niepokój wzbudza ograniczanie znaczenia konsultacji publicznych i społecznych**. Składa się na to wiele elementów takich jak: stosowanie trybów odrębnych, skracanie czasu przeznaczonego na konsultacje, prowadzenie konsultacji pozornych, prezentowanie projektów rządowych jako poselskie, czy niewłaściwe przygotowywanie raportów z konsultacji jedynie w celu realizacji obowiązków formalnych.
- **Tryb odrębny** pozwala na rezygnację z prowadzenia uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Powinien być jednak stosowany wyjątkowo, w uzasadnionych sytuacjach. Z naszych obserwacji wynika, że **często jest on wynikiem złego planowania prac legislacyjnych w ministerstwach**.
- Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skracać pracę na poszczególnych etapach. W praktyce z tej możliwości korzysta się dość dowolnie, często nie przedstawiając uzasadnienia do procedowania w tym szczególnym „pilnym” trybie. W obserwowanej przez nas praktyce, **Sejm stosując tryb pilny niejako dodatkowo stosował bardzo kontrowersyjne metody pracy**, takie jak: **skracanie czasu wypowiedzi posłów** nawet do 1 minuty, **blokowe głosowanie** nad poprawkami, z tym że blokowano je nie tematycznie, a zależnie od tego, który klub je zgłosił, **nieodczytywanie treści poprawek**, praca w godzinach nocnych, czy niereagowanie na zgłaszanie przez parlamentarzystów i pracowników biur legislacyjnych błędów w projektach.
- **Na skonsultowanie rządowych projektów ustaw**, nawet tych bardzo skomplikowanych zazwyczaj **ministerstwa dają najkrótszy możliwy termin – 14 dni**. Nie brak jednak przykładów wyznaczania znacznie krótszych terminów.
- **Nieprzestrzeganie przysługującego terminu na skonsultowanie projektów ustaw rządowych** oraz nadużywanie ścieżki poselskiej było przedmiotem kilku krytycznych wystąpień **partnerów społecznych - członków Rady Dialogu Społecznego**.
- W drugim roku obecnej kadencji Sejmu **nie zorganizowano ani jednego wysłuchania publicznego**, mimo **16 wniosków**.
- **Powinno się dążyć do zmiany zasad obowiązujących przy tworzeniu projektów poselskich**. Powinny być one **poddawane konsultacjom publicznym i mieć wykonywaną rzetelną, opartą na analizach ocenę skutków ich wprowadzenia**.
- Zauważyliśmy też kilka **przykładów dobrych**, nawet innowacyjnych **praktyk legislacyjnych**. Powinny być one **upowszechniane**.

Obywatelskie Forum Legislacji – wcześniejsze działania

Obywatelskie Forum Legislacji (OFL) działa przy Fundacji im. Stefana Batorego od 2009 roku. W jego skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, kancelarii prawnych, środowiska akademickiego oraz zarejestrowani lobbyści. Celem Forum jest poprawa jakości prawa, transparentności procesu jego stanowienia oraz poszerzenie udziału obywateli w tym procesie¹.

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

1 stycznia 2014 roku wszedł w życie nowy Regulamin pracy Rady Ministrów (RpRM)² uzupełniony „Wytocznymi do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego”³. Poprawne stosowanie obu tych dokumentów miało w założeniu ówczesnych władz podnieść standard przygotowywania Oceny Skutków Regulacji (OSR) i prowadzenia konsultacji.

Niestety, 1 czerwca 2016 roku Regulamin zmieniono. Od tego momentu nie ma obowiązku tworzenia założeń do ustaw ani testów regulacyjnych. Fakt ten oraz inne zjawiska, o których piszemy w tym i poprzednich Komunikatach poważnie ograniczył wagę proces konsultacji i opiniowania projektów legislacyjnych.

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji, na przykładzie obserwacji procesu tworzenia kilkunastu projektów ustaw i założeń, od czerwca 2014 roku badają, w jaki sposób realizowane są przepisy Regulaminu pracy RM, przede wszystkim oceniają stopień zmian zachodzących w procesie konsultacji publicznych oraz zawartość OSR rządowych projektów legislacyjnych. W związku z przeniesieniem się po ostatnich wyborach parlamentarnych głównej aktywności legislacyjnej do Sejmu od 16 listopada 2015 roku obserwują także parlamentarny etap prac nad nowymi ustawami.

OFL do grudnia 2016 roku raz na kwartał przedstawiał raporty zawierające wnioski z monitoringu prac nad wybranymi projektami ustaw. Dziewięć poprzednich raportów dostępnych jest na: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa

¹ Więcej o Forum można przeczytać na stronie:

www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1

² Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 797 z 2013 r.).

³ Dokument przyjęty 5 maja 2015 r., dostępny na: www.rcl.gov.pl/book/wytoczne.

Obywatelskie Forum Legislacji

Drugi rok działalności legislacyjnej rządu Prawa i Sprawiedliwości oraz Parlamentu

Wprowadzenie

Członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji bazując na swych wieloletnich doświadczeniach⁴ stwierdzili, że po wyborach parlamentarnych 2015 roku zaszła poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa.

Z porównania aktywności Sejmów poprzednich kadencji w analogicznych okresach pracy trzech ostatnich rządów wynika, że obecny Parlament w pierwszych 6 miesiącach po wyborach pracował znacznie szybciej i uchwalił o wiele więcej ustaw niż poprzednie. W następnym miesiącach nastąpiło niewielkie spowolnienie prac legislacyjnych.

W skali pierwszego roku największą różnicę stanowiła liczba ustaw, które były zgłaszane jako ustawy poselskie przez kluby stanowiące zaplecze rządowe. 40% ustaw uchwalonych przez Sejm obecnej (VIII) kadencji stanowiły projekty posłów partii rządzącej. W poprzednich dwu Sejmach było to 15% i 13%. Jest to niepokojące zjawisko, gdyż projekty poselskie nie przechodzą procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych oraz pełnego opiniowania. Nie podlegają też procedurze Oceny Skutków Regulacji. Obarczone są więc ryzykiem wystąpienia większej liczby błędów.

Zauważyliśmy również, że wielokrotnie, czasem bez stosownego uzasadnienia, rządowe projekty ustaw procedowano w trybie odrębnym, a w parlamencie stosowano nadzwyczajne skracanie terminów. Ministerstwa nie przywiązywały należytej wagi do konsultacji publicznych. Ograniczano czas ich trwania, nie udzielano odpowiedzi na otrzymane uwagi, a większość „Raportów z konsultacji” nie spełniała wymogów zawartych w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

Te oraz inne uwagi szczegółowe przedstawiliśmy w czterech kwartalnych Komunikatach obejmujących pierwszy rok pracy obecnego rządu i parlamentu. Komunikaty te zostały przekazane do Kancelarii Premiera Rady Ministrów, poszczególnych ministerstw, Rządowego Centrum Legislacji, do klubów parlamentarnych a także Kancelarii Prezydenta. Niestety żadna z instytucji odpowiedzialnych obecnie za praktykę legislacyjną nie ustosunkowała się do informacji i ocen zawartych w komunikatach.

W tej sytuacji w drugim roku działalności rządu premier Beaty Szydło oraz Sejmu VIII kadencji postanowiliśmy przygotować jeden, roczny raport obejmujący okres od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 roku.

⁴ Osoby powołujące w 2009 roku Obywatelskie Forum Legislacji wcześniej monitorowały lub uczestniczyły w procesie stanowienia prawa. W Fundacji im. Stefana Batorego pierwsze projekty dotyczące tego zagadnienia zaczęły być realizowane w 2006 roku. Raporty dostępne są na:
www.batory.org.pl/publikacje/artykuly_17/przeciw_korupcji_1

1. Statystyka legislacji

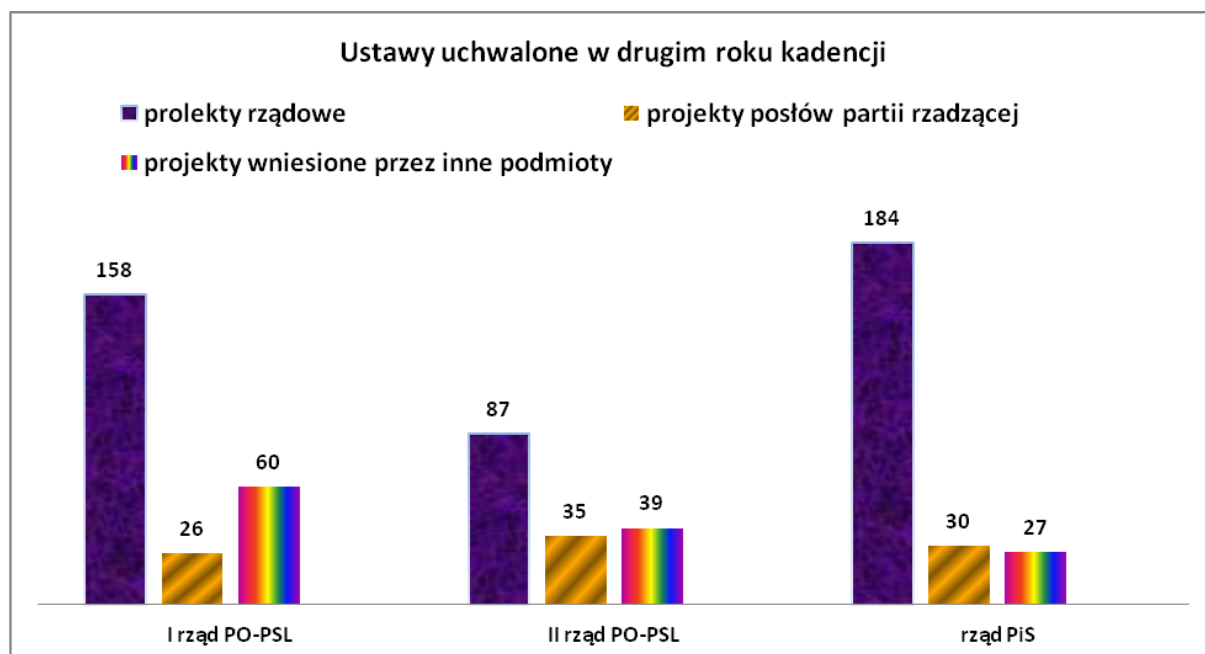
W drugim roku obecnej kadencji rządu i parlamentu nadal tworzono bardzo dużo ustaw. Choć w stosunku do poprzedniego roku wydłużył się czas pracy na poszczególnych etapach tworzenia ustaw, to wciąż jest on szybki, a czasem bardzo szybki, niedający wystarczająco dużo czasu na dokonanie właściwych analiz, przeprowadzenie szerokich konsultacji, czy dyskusji w parlamencie.

1.1. Ilość i charakter uchwalanych ustaw

Porównując liczbę uchwalanych ustaw w drugim roku pracy Sejmu obecnej kadencji (VIII) i dwu poprzednich Sejmów widzimy, że tym razem nie ma tak dużych różnic, jakimi charakteryzowało się zwłaszcza pierwsze półrocze pierwszego roku kadencji. Sejm obecnej (VIII) kadencji w okresie od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 r. uchwalił 241 ustaw. W analogicznym okresie Sejm poprzedniej (VII) kadencji uchwalił 161 ustaw, a Sejm VI kadencji 244 ustawy. Dorobek ilościowy Sejmu VI i obecnej kadencji, w drugim roku działalności są niemal identyczne.

Wzrosła liczba ustaw, które były przedłożeniem rządowym i zmalała liczba uchwalonych ustaw, których wnioskodawcami byli posłowie partii rządzącej. Sejm obecnej (VIII) kadencji w okresie od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 r. uchwalił 184 ustawy (76,3%), które były projektami rządowym. 30 ustaw (12,5%) powstało na podstawie projektów wniesionych przez posłów partii rządzącej, a 27 projektów zgłosiły inne podmioty. Natomiast Sejm poprzedniej (VII) kadencji uchwalił tylko 87 ustaw (54,0%) na podstawie projektów rządowych; 35 ustaw (21,7%) było projektami posłów koalicji rządowej, a 39 projektów było zgłoszonych przez inne podmioty. Sejm VI kadencji uchwalił 158 ustaw (64,7%) „rządowych”; 26 (10,7 %) było projektami posłów koalicji rządowej i 60 projektów zgłoszonych zostało przez inne podmioty.

Wykres 1. Liczba uchwalanych ustaw w drugim roku pracy trzech ostatnich Sejmów w podziale na wnioskodawców



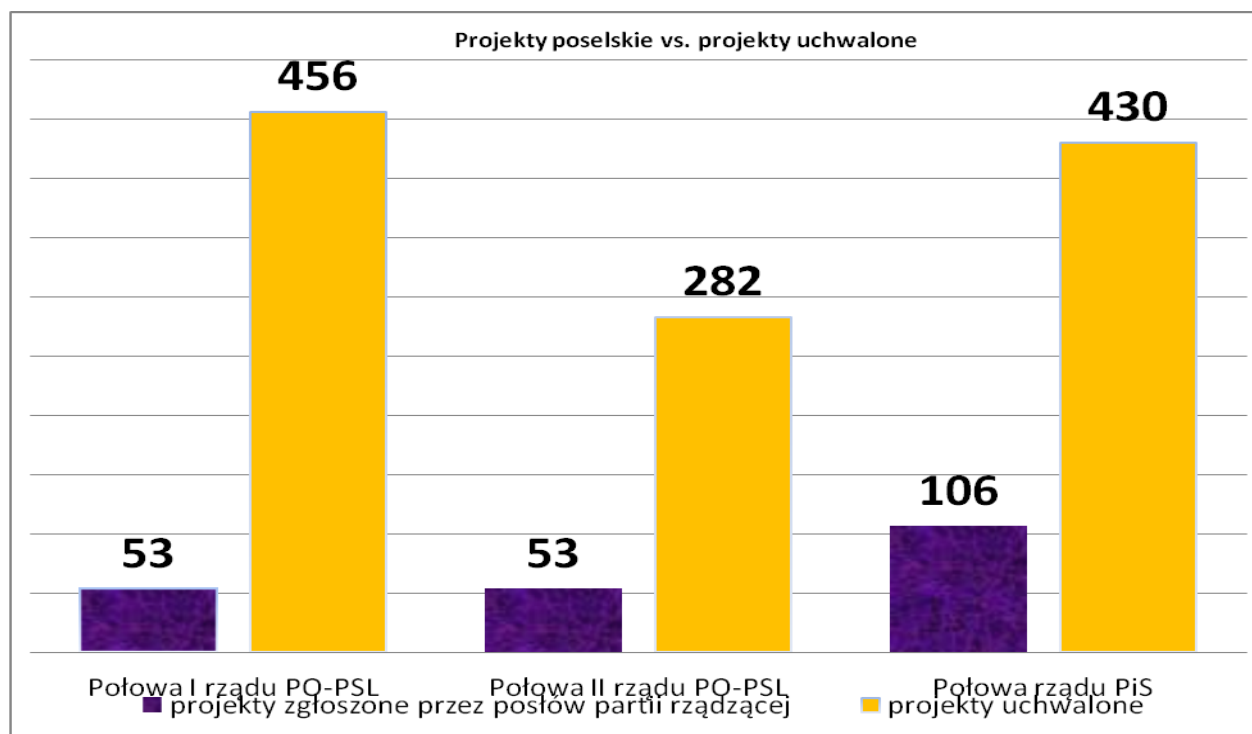
W pierwszych dwóch latach, czyli w połowie kadencji, parlamenty trzech kolejnych kadencji uchwaliły: obecnej kadencji - 430 ustaw, z czego 106 (czyli 24,6%) było wniesionych jako projekty posłów partii rządzącej. Sejm VII kadencji - 282 ustawy, w tym 53 (czyli 18,8 %) były projektami

Obywatelskie Forum Legislacji

posłów koalicji rządowej. A Sejm VI kadencji - 456 ustaw, z czego 53 (czyli 11,6 %) były projektami posłów koalicji rządowej.

Dwukrotna różnica (106 : 53) w liczbie ustaw uchwalonych na podstawie projektów zgłoszonych przez posłów będących zapleczem rządowym, w połowie kadencji porównywanych przez nas rządów i parlamentów wynika z nadzwyczajnej aktywności posłów Klubu PiS w poprzednim roku.

Wykres 2. Stosunek projektów poselskich wnoszonych przez posłów partii lub koalicji rządzącej w stosunku do wszystkich projektów uchwalonych w połowie kadencji trzech ostatnich Sejmów



1.2. Tempo prac legislacyjnych

W drugim roku pracy rządu i parlamentu tempo prac legislacyjnych zwolniło, co jest zjawiskiem pożądanym. Podane niżej dane dotyczą średniego czasu. Ciągłe niepokoją jednak zbyt częste przypadki bardzo szybkiego procedowania projektów ważnych, często skomplikowanych i budzących duże zaniepokojenie społeczne.

- W drugim roku pracy Sejmu VIII kadencji **średni czas pracy nad projektem** (od upublicznienia⁵ projektu ustawy do dnia podpisania przez Prezydenta) **wyniósł 190 dni**. W pierwszym roku było to niecałe 87 dni. A w I kwartale pierwszego roku było to tylko 19 dni.

Na dwukrotne wydłużenie średniego czasu pracy nad projektami miało wpływ, między innymi, zakończenie trwającej czasem kilka lat pracy nad kilkoma projektami. Dla przykładu zakończenie prac legislacyjnych (w postaci podpisu Prezydenta) nad *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw* nastąpiło po 892 dniach, a od

⁵ W przypadku projektów rządowych chodzi o moment upublicznienia projektu na platformie Rządowy Proces Legislacyjny, a projektów poselskich i innych nadania im numeru druku sejmowego.

Obywatelskie Forum Legislacji

wpłynięcia *obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw* – do podpisu Prezydenta 661 dni.

Ciągle jednak wiele projektów było tworzonych bardzo szybko. Znaleźliśmy 21 ustaw (co stanowi prawie 10 % ogółu uchwalonych), których czas procedowania od pierwszej publikacji do podpisania przez Prezydenta był krótszy niż miesiąc, np.: *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego* – 15 dni; *rządowy projekt ustawy o świadczeniu rekompensacyjnym z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla* – 18 dni, czy *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt* – 19 dni.

- W drugim roku pracy Sejmu VIII kadencji **średni czas od wpłynięcia projektu do Sejmu do jego uchwalenia wyniósł 65 dni**. W pierwszym roku prace w Sejmie średnio trwały 38 dni, a w I kwartale pierwszego roku - 17 dni.

Wcale nierzadkie są przypadki szczególnie krótkiej pracy Sejmu. Od pierwszego czytania do uchwalenia *poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej czy poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* – minęły tylko 2 dni. Tak wielki pośpiech w uchwalaniu przynajmniej niektórych z tych ustaw był całkowicie nieuzasadniony.

- Zdecydowanie mniejsze zmiany w czasie pracy nad ustawami zaszły na etapie senackim. W drugim roku pracy obecnego Parlamentu **średni czas procedowania projektów ustaw w Senacie wyniósł 14 dni**. W pierwszym roku trwał 11 dni, a w I kwartale pierwszego roku były to 3 dni.

Bardzo wieloma ustawami Senat zajmuje się niemal natychmiast po uchwaleniu ich przez Sejm. W drugim roku kadencji Senat wprowadził poprawki do 60 ustaw, co stanowi 25% wszystkich uchwalonych ustaw.

2. Zjawiska charakterystyczne

W drugim roku działalności legislacyjnej obecnego rządu i parlamentu największy niepokój wzbudza ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych. Składa się na to wiele elementów takich jak: stosowanie trybów odrębnych, skracanie czasu przeznaczonego na konsultacje, prowadzenie konsultacji pozornych, nieodnoszenie się do zgłaszanych opinii i uwag, prezentowanie projektów rządowych jako poselskie, czy niewłaściwe przygotowywanie nic niewnoszących raportów z konsultacji.

Inne niepokojące zjawiska to całkowita rezygnacja z organizowania wysłuchań publicznych, czy niski merytoryczny poziom uzasadnień projektów poselskich.

2. 1. Ograniczanie roli konsultacji publicznych i społecznych

Jedną z przyczyn powstania w 2009 roku Obywatelskiego Forum Legislacji było zaniepokojenie brakiem klarownych reguł, zgodnie z którymi powinno się prowadzić konsultacje publiczne projektów aktów prawnych oraz złe praktyki, z którymi się spotykaliśmy. Po odbyciu wielu spotkań i dyskusji zarówno z praktykami jak i teoretykami legislacji uznaliśmy, że biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę oraz uwarunkowania zewnętrzne (np. stosunkowo krótką tradycję państwa prawa)

Obywatelskie Forum Legislacji

właściwym rozwiązaniem będzie ustawowe unormowanie zasad prowadzenia procesu tworzenia prawa.

Do tej idei próbowaliśmy przekonać premiera, ministrów w KPRM, szefa Rządowego Centrum Legislacji, Ministra Sprawiedliwości, a także Prezydenta i ministrów w jego Kancelarii. W kilku przypadkach prace nad założeniami do stosownej ustawy były dość zaawansowane⁶, ale nie doszło do ich finalizacji.

Rząd natomiast uznał, że rozwiązaniu między innymi sygnalizowanemu przez nas problemom zaradzi uchwalony w październiku 2013 roku nowy Regulamin pracy Rady Ministrów uzupełniony wydanymi półtora roku później „Wytycznymi do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego”.

W pięciu kwartalnych raportach z monitoringu rządowego procesu legislacyjnego ocenialiśmy zachodzące zmiany. W raporcie opublikowanym w październiku 2015 roku stwierdziliśmy, iż na konsultacje publiczne rządowych projektów aktów prawnych coraz częściej wyznacza się właściwy czas. Ale zauważyliśmy też, że ciągle zdarza się nieuzasadnione nie poddawanie ponownym konsultacjom zmienionych wersji projektów, czy nieprzejrzyste prowadzenie procesu konsultacji. Nie ma jednego, stosowanego przez wszystkie ministerstwa sposobu odpowiedzi na otrzymane uwagi, a czas oczekiwania na nie trwa czasem ponad rok. Oceniliśmy też, że Oceny Skutków Regulacji są przygotowywane z większą pieczołowitością i zaangażowaniem niż „Raporty z konsultacji”.

Przed wyborami 2015 roku OFL zapytał wszystkie komitety wyborcze⁷ o ich wizję organizacji procesu legislacyjnego w Polsce, w szczególności o sposób unormowania konsultacji publicznych. Obszerną i ciekawą odpowiedź przesłał KW Prawa i Sprawiedliwości. Odnosiła się ona głównie do sejmowego etapu tworzenia prawa. Bardzo krytycznie oceniono w niej rządy koalicji PO-PSL zarzucając jej marginalizowanie roli opozycji parlamentarnej i inicjatyw obywatelskich na etapie sejmowych prac ustawodawczych. Naprawę tej sytuacji widziano poprzez „zwiększenie roli opozycji, zwiększenie roli czynnika obywatelskiego, czy też jak jest to w wielu demokracjach zachodnich przywrócenie właściwej roli mediów, których głównym zadaniem jest monitorowanie ludzi władzy...” Komitet postulował m.in. likwidację tzw. „zamrażarki”, konieczność stworzenia przepisów pozwalających na „bardziej wnikliwe i dłuższe procedowanie projektów obywatelskich” oraz „aby w trakcie pierwszego czytania nie można było zgłosić wniosku o odrzucenie projektu obywatelskiego”. Wskazywano również, że procedowanie projektów ustaw podatkowych i ustaw dotyczących samorządu terytorialnego powinno się odbywać „w szczególnym trybie, wzorowanym na trybie postępowania z projektami kodeksów”, co ma służyć poprawie jakości tych ustaw. Stwierdzono też, że wysłuchania publiczne powinny być organizowane na wniosek 1/3 składu komisji sejmowej, także z inicjatywy opozycji.

Pismo zakończono deklaracją „współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa” oraz zapewnieniem, że Prawo i Sprawiedliwość będzie tworzyć prawo transparentnie i będzie „uwzględniać w miarę możliwości opinie wielu podmiotów, [stanowienie prawa] będzie dostępne dla każdego zainteresowanego nim Polaka.”

Na zorganizowanej przez nas konferencji ówczesna posłanka, a obecna minister Anna Zalewska, potwierdziła wszystkie te zobowiązania i przedstawiła założenia tzw. „Pakietu Demokratycznego”.

⁶ W ramach prac Forum Debaty Publicznej w Kancelarii Prezydenta RP przygotowano i upubliczniono we wrześniu 2013 r. dokument zatytułowany „Zielona Księga – System stanowienia prawa w Polsce”. [System stanowienia prawa w Polsce – Zielona Księga - Prezydent.pl](http://www.batory.org.pl/system-stanowienia-prawa-w-polsce-zielona-ksiega-prezydent.pl)

⁷ Pytania i odpowiedzi komitetów dostępne są na: www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/wydarzenia_2/pytania_do_komitetow_wyborczych_o_ich_wizje_organizacji_procesu_legislacyjnego_1

Obywatelskie Forum Legislacji

W naszej ocenie obecna praktyka udziału zainteresowanych obywateli, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i opozycji parlamentarnej w procesie stanowienia prawa daleko odbiega od złożonych przed dwoma laty deklaracji.

Poniżej opisujemy przykłady różnych działań ograniczające udział obywateli, organizacji pozarządowych i partnerów społecznych w procesie tworzenia prawa, które zdarzyły się w drugim roku pracy obecnego rządu i parlamentu.

2.1.1. Rządowa szybka ścieżka - tryb odrębny

W Regulaminie pracy Rady Ministrów uznaje się, że wszystkie projekty dokumentów rządowych powinny podlegać uzgodnieniom, konsultacjom publicznym i opiniowaniu. W sytuacjach wyjątkowych można zastosować tzw. tryb odrębny. Zgodnie z art. 98 i 99 tryb odrębny może wprowadzić jedynie Prezes Rady Ministrów i jest przewidziany dla sytuacji, gdy „waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów”. Dokumenty rządowe tworzone w tym trybie mogą być prowadzone z pominięciem lub skróceniem czasu trwania niektórych elementów procesu legislacyjnego, takich jak przeprowadzenie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów czy przez komisję prawniczą.

W ostatnim roku tryb odrębny zastosowano między innymi w pracach nad poniżej opisanymi projektami:

- *projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*⁸

Projekt wprowadzał możliwość skorzystania przez część podatników z rocznego rozliczenia podatkowego (PIT) przygotowanego w formie elektronicznej przez Urzędy Skarbowe.

Wiceminister Finansów Marian Banaś wniósł (20.01.17) o procedowanie projektu w trybie odrębnym. Nie wiemy, czy uzyskał stosowną zgodę premier, gdyż na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego (dalej: RPL) nie umieszczono żadnego dokumentu świadczącego o jej wydaniu.

W OSR dołączonym do projektu napisano: „Mając... na uwadze pilny termin wprowadzenia zmian, a także charakter tych zmian, zrezygnowano z uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych projektu”. Jednak dokumentacja umieszczona na platformie RPL wskazuje na to, że przed wpisaniem projektu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (co jest niezgodne z art. 31 RpRM) przynajmniej z częścią ministerstw uzgodnienia prowadzono. Uwagi, do których wnioskodawca się ustosunkował, przedstawiły Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz RCL.

Projekt wpisano do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 25 stycznia 2017 roku, a na platformie RPL opublikowano go 31 stycznia, czyli w dniu, w którym wpłynął do Sejmu. Ustawa weszła w życie w dzień po ogłoszeniu – 15 marca 2017 roku, tak jak zaplanowano.

Projekt ten nie był reakcją na jakąś nadzwyczajną sytuację. Zrezygnowano całkowicie z konsultacji publicznych, czyli z możliwości wypowiedzenia się obywateli, oraz częściowo z uzgodnień międzyresortowych z powodu złego zaplanowania prac w ministerstwie.

- *projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*⁹

⁸ Dokumentacja projektu dostępna na: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294763/katalog/12411414#12411414>

⁹ Dokumentacja projektu dostępna na: <https://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/ubezpieczenia-spoleczne/ustawa-o-zmianie-ustawy-o-systemie-ubezpieczen-spolecznych-oraz-niektorych-ustaw>

Obywatelskie Forum Legislacji

Jest to bardzo ważny projekt zmieniający sposób naliczania składek emerytalnych i rentowych. Zaplanowano w nim, że od 1 stycznia 2018 r. zostanie zlikwidowany górny limit składek na te ubezpieczenia.

Wbrew zapisowi z OSR projekt nie był przedstawiony do konsultacji publicznych, a sposób przeprowadzenia konsultacji społecznych wywołał oburzenie partnerów społecznych.

Projekt opublikowano 27 października br. wyłącznie na stronach BIP Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Teoretycznie od tego momentu członkowie Rady Dialogu Społecznego (dalej RDS) mieli 30 dni na przekazanie uwag do projektu¹⁰. Jednak według słów związkowców zasiadających w RDS, wypowiedzianych między innymi na posiedzeniu Zespołu problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego RDS 6 listopada br. - kilka godzin po formalnym rozpoczęciu konsultacji społecznych, Stały Komitet Rady Ministrów zaakceptował proponowane rozwiązania. A 31 października dokument trafił do Sejmu. Pierwsze czytanie odbyło się 9 listopada.

Z wypowiedzi Henryka Nakoniecznego, członka prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” dla „Dziennika Gazety Prawnej”¹¹ wynika, że resort pracy uznał, że „uwagi partnerów mogą być uwzględnione w czasie prac w Sejmie”.

Pośpiech ten, a co za tym idzie brak konsultacji publicznych i faktyczny brak konsultacji społecznych, powodowany jest chęcią wprowadzenia tych rozwiązań do systemu od nowego roku. Jest to podobnie jak w powyżej opisanym przypadku, skutek złego zaplanowania prac w ministerstwie lub braku głębszych wyliczeń kosztów wcześniej wprowadzonych zmian w systemie takich jak np. obniżenie wieku emerytalnego.

Partnerzy społeczni zasiadający w Radzie Dialogu Społecznego już wcześniej zarzucali stronie rządowej, że „przedstawia do negocjacji projekty, które jednocześnie trafiają do prac w Sejmie (a więc w praktyce bez możliwości uwzględnienia ich uwag). Jeśli władzy zależy na tym, aby konkretne zmiany nie były konsultowane, to przygotowywane są projekty poselskie, które nie podlegają negocjacom w RDS (tak stało się np. w przypadku proponowanych zmian w sądownictwie). Wielokrotnie partnerzy społeczni są zaskakiwani propozycjami, których wcześniej z nimi nie konsultowano. Najbardziej oczywistym przykładem było zlikwidowanie obowiązku tworzenia regulaminów pracy i wynagradzania w firmach zatrudniających od 20 do 49 pracowników, które przeforsował resort rozwoju”¹².

- *projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw*¹³

W projekcie określa się zadania służby zagranicznej oraz stwarza podstawy do zwolnienia osób, które współpracowały ze służbami specjalnymi w PRLu, ale wprowadzono w nim także przepis, na podstawie którego w 6 miesięcy od przyjęcia ustawy zostaną wygaszone stosunki pracy ze wszystkimi pracownikami MSZ.

[innych-ustaw/#akapit1](#) oraz

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A7BC49DF71377009C12581CD0040146D

¹⁰ Zgodnie z treścią art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

¹¹ W artykule „Przedsiębiorcy alarmują: Firmy uciekną z Polski przed ZUS” autorstwa Bożeny Wiktorowskiej opublikowanym w „Dzienniku Gazecie Prawnej” 7.11.17.

¹² Cytat z artykułu „Czarne chmury nad dialogiem” autorstwa Łukasza Guzy opublikowanego w „Dzienniku Gazecie Prawnej” 24.08.17.

¹³ Dokumentacja projektu dostępna na:

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12295953/katalog/12419434#12419434> oraz

www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1385

Obywatelskie Forum Legislacji

Projekt, który został przyjęty przez rząd 14 marca 2017 r. nie był poddany konsultacjom i opiniowaniu, choć nie ma dokumentów świadczących o tym, że wystąpiono o wyrażenie zgody na procedowanie w trybie odrębnym. W piśmie z 20 lutego Minister Spraw Zagranicznych prosił jedynie o zwolnienie projektu z uzgodnień międzyresortowych. Na platformie RPL umieszczono pisma kilku ministerstw między innymi Ministerstwa Rozwoju, w którym wyrażano opinię, że rezygnacja z prowadzenia uzgodnień uniemożliwiła wcześniejsze przedstawienie wątpliwości i uwag.

W OSR projektu napisano natomiast, że „Projektowany akt prawny, z uwagi na swój zakres (regulowanie praw i obowiązków pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych i placówek zagranicznych) nie wymaga przeprowadzenia konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych.” Inne zdanie na ten temat mieli również związkowcy. Media informowały, że Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” pracowników MSZ wysłała list do premier Beaty Szydło krytykujący zaproponowane rozwiązania i wskazujący na to, że projekt nie był konsultowany z organizacjami związkowymi i ekspertami.

W mediach pojawiły się również informacje o tym, że krytyczne opinie do projektu przedstawił Sąd Najwyższy, Rada Krajowa NSZZ „Solidarność” oraz Naczelna Rada Adwokacka. Niestety opinii tych nie umieszczono na stronie sejmowej.

W trakcie prac podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia tego projektu jej przewodnicząca – posłanka Małgorzata Gosiewska zaproponowała poprawkę wprowadzającą nowe ciało opiniodawczo-doradcze Radę Służby Zagranicznej. Koncepcja ta nie zyskała aprobaty MSZ. Minister w liście do szefa Klubu PiS Ryszarda Terleckiego zwrócił uwagę na jej niekonstytucyjność. Mimo tych zastrzeżeń wnioskodawcy 9 listopada br. na posiedzeniu wspólnym Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Ustawodawczej większość przegłosowała wszystkie poprawki zaproponowane przez podkomisję, a posłanka Gosiewska stwierdziła, że „to nie minister spraw zagranicznych będzie określał, co jest zgodne z Konstytucją, a co nie”.

Powyższe fakty dobitnie świadczą o tym, że wnioskodawca podjął błędną decyzję rezygnując z przeprowadzenia konsultacji publicznych, społecznych, opiniowania i uzgodnień międzyresortowych.

2.1.2 Parlamentarna szybka ścieżka - tryb szczególny

Zgodnie z Regulaminem Sejmu minimalny czas pracy nad projektem nie może trwać krócej niż 14 dni. Pierwsze czytanie projektu może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu (art. 37. ust. 4) i podobnie drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji (art. 44. ust. 3). Natomiast trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie po drugim czytaniu projektu, jeżeli w jego trakcie projekt nie został skierowany ponownie do komisji (art. 48).

Jednakże Sejm może zastosować art. 51 Regulaminu, który mówi o tym, że w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw i przystąpić do kolejnych etapów procedowania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów dokumentów dotyczących projektu.

W praktyce z zapisów tego artykułu korzysta się dość dowolnie, często nie przedstawiając uzasadnienia do procedowania w tym szczególnym „pilnym” trybie.

W obserwowanej przez nas praktyce, Sejm stosując tryb pilny niejako dodatkowo stosował bardzo kontrowersyjne metody pracy, takie jak: skracanie czasu na wypowiedź posłów nawet do 1 minuty, blokowe głosowanie nad poprawkami, z tym że blokowano je nie tematycznie, a zależnie od tego jaki klub je zgłosił, nieczytanie treści poprawek, czy niereagowanie na zgłaszanie przez parlamentarzystów i pracowników biur legislacyjnych błędów w projektach.

Obywatelskie Forum Legislacji

- *poselski projekt ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*¹⁴

W projekcie przewidziano powołanie Funduszu Dróg Samorządowych, który miał służyć dofinansowaniu budowy i przebudowy dróg powiatowych i gminnych. Fundusze na ten cel miały pochodzić z nowego podatku od paliw (w wysokości 20 gr od litra) oraz gazu. Wyliczono, że podatek miał przynosić około 4 mld zł rocznie.

Projekt wniosła grupa posłów Klubu PiS. Do reprezentowania ich upoważnili posła Zbigniewa Dolatę. Wpłynął on do Sejmu 6 lipca 2017 r. i tego samego dnia został skierowany do I czytania na 45. posiedzeniu Sejmu. Posiedzenie to odbywało się w dniach 5 i 7 lipca, z przerwą 6 lipca, gdyż był to dzień wizyty prezydenta Stanów Zjednoczonych. Początkowo I czytanie miało się odbyć 14 lipca, ale ostatecznie zmieniono porządek obrad Sejmu i do 45. posiedzenia dopisano dodatkowy dzień 12 lipca. W przeddzień I czytania na stronach sejmowych nie było żadnych opinii dotyczących projektu. Popołudniu 11 lipca opublikowano opinię BAS, w którym Biuro stwierdza, że projekt w dwóch punktach „budzi wątpliwości co do zgodności z prawem europejskim. Opinia ma dekretnąj „Tryb pilny”.

Pierwsze czytanie odbyło się 12 lipca. Projektu żarliwie broniła premier Beata Szydło twierdząc, że „Propozycja, która została państwu przedstawiona, jest m.in. propozycją, którą zgłaszają do nas właśnie samorzady.....”. Po burzliwej dyskusji posłowie postanowili przekazać projekt do prac w Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Za odrzuceniem projektu głosował jeden poseł PiS Łukasz Rzepecki.

Posiedzenie połączonych komisji rozpoczęło się pół godziny po zakończeniu głosowania i trwało od godz. 19.20 do 23.35. Posłowie opozycji wysuwając różne argumenty wnosili o przesunięcie obrad, np. Mirosław Suchoń (N) przypominał, że „przed chwilą skończyliśmy pierwsze czytanie na sali obrad” i nie było wystarczająco dużo czasu na merytoryczne przygotowanie poprawek. Krystyna Skowrońska (PO) przypominała, że brakuje informacji, w jaki sposób ustawa będzie oddziaływała na gospodarkę oraz, że brak jest stanowiska rządu. Stanisław Żmijan (PO) uważał, że powinno się na obrady komisji zaprosić „tych, których w szczególności dotyczy ten projekt, a ... to są samorzady”. Większość odrzuciła te wnioski i stwierdziła, że chce prowadzić II czytanie.

Poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15) złożył wniosek o wysłuchanie publiczne. Wniosek stosunkiem głosów 25:11 został przez posłów PiS odrzucony.

12 lipca strona pracodawców Rady Dialogu Społecznego przesłała na ręce Marszałka Sejmu opinię, w której zauważa, że „Partnerzy społeczni po raz kolejny są pomijani przy konsultacji tak ważnej ustawy. Po raz kolejny też tej wagi projekt regulacji wprowadzany jest ścieżką poselską, unikając konsultacji społecznych, w tym bez obowiązkowych konsultacji z członkami Rady Dialogu Społecznego. Strona pracodawców RDS, ze względu na wagę ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych dla całej gospodarki i społeczeństwa oczekuje, że zostanie ona poddana konsultacjom społecznym w ramach Rady Dialogu Społecznego”.

17 lipca wieczorem w siedzibie Prawa i Sprawiedliwości odbyło się spotkanie władz partii, na którym zapadła decyzja o wycofaniu projektu z Sejmu. W krótkim oświadczeniu dla PAP prezes PiS Jarosław Kaczyński powiedział, że jego partia wycofuje się z prac nad wprowadzeniem opłaty paliwowej. „Będziemy szukać innych metod na zgromadzenie środków potrzebnych na budowę.”

¹⁴ Dokumentacja projektu dostępna na:

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=112D7AD588E7A18FC125815600252639

Obywatelskie Forum Legislacji

Następnego dnia poseł Zbigniew Dolata wycofał projekt ustawy bez podawania przyczyn tej decyzji.

- *poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym*¹⁵

Projekt wprowadzał głębokie zmiany w funkcjonowaniu Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu do projektu napisano, że jego celem jest „usprawnienie funkcjonowania Sądu Najwyższego i zdemokratyzowanie procesu powoływania do niego sędziów. Nowe regulacje mają gwarantować pełnienie funkcji sędziego przez osoby o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i etycznych.” Zaplanowano także, że w miejsce dotychczasowych czterech izb w SN (karnej, cywilnej, wojskowej oraz pracy) powstaną trzy (prawa publicznego, prawa prywatnego i dyscyplinarna).

Krytycy projektu wskazywali, że pozwoli on na przeniesienie w stan spoczynku wszystkich sędziów SN, a o tym kto będzie miał prawo zostać, decydować będzie minister sprawiedliwości.

Większość sejmowa w trakcie obrad 18 lipca podjęła decyzję o skróceniu prac nad projektem. Polegało to na tym, że bezpośrednio po odbyciu I czytania, bez prac w komisjach – postanowiono przejść do czytania II. De facto zastosowano tryb szczególny.

Projekt wpłynął do Sejmu nocą 12 lipca 2017 r. Wniosła go grupa ponad czterdziestu posłów Klubu PiS. Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniła posła Andrzeja Matusiewicza. Projekt został od razu skierowany do pierwszego czytania.

Pierwsze czytanie miało się odbyć na 46. posiedzeniu Sejmu. W harmonogramie tego posiedzenia zaplanowano je na 19 lipca na godz. 14.00. Jednak 18 lipca rano większość sejmowa zmieniła porządek obrad i pierwsze czytanie przeprowadzono tego dnia jako drugi punkt posiedzenia.

Przystępując do pracy nad projektem posłowie nie znali opinii Krajowej Rady Radców Prawnych, KRS i Sądu Najwyższego, gdyż te wpłynęły dopiero w drugiej połowie dnia. Dyskusja trwała z przerwami około 9 godzin. Tuż przed godz. 20:00 na podstawie art. 51 Regulaminu Sejmu w głosowaniu podjęto decyzję o odbyciu II czytania bez odsyłania projektu do prac w komisjach, pomijając tym samym kluczowy dla rzetelnej debaty parlamentarnej etap prac nad projektem w komisjach sejmowych.

Rozpoczęto je o godz. 23.39. Marszałek ograniczył czas wypowiedzi posłów do 3 min. Zgłoszono około 1 000 poprawek, część tylko na piśmie, gdyż Marszałek o godz. 0.20 postanowił przerwać obrady. Dyskutowano w bardzo napiętej atmosferze, obrazając się nawzajem.

Tego samego dnia (18 lipca) kluby opozycyjne zorganizowały w Sejmie dyskusję o projekcie z przedstawicielami środowiska sędziowskiego i prawniczego. Wszystkie głosy były niezwykle krytyczne. Organizatorzy spotkanie to nazywali wysłuchaniem publicznym. Początkowo w mediach społecznościowych Sejmu ukazała się informacja o zorganizowaniu wysłuchania, ale po kilku godzinach Centrum Informacyjne Sejmu wydało komunikat mówiący o tym, że „spotkanie miało charakter konsultacyjno-doradczy i opiniodawczy, nie było jednak wysłuchaniem publicznym w rozumieniu przepisów prawa”.

19 lipca około godz. 10.00 Sejm przegłosował skierowanie projektu ustawy do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych podczas drugiego czytania. Posiedzenie rozpoczęło się o godz. 21.45. Posłowie opozycji starali się opóźnić, a posłowie Klubu PiS przyspieszyć obrady. Na wniosek przewodniczącego Komisji posła Stanisława Piotrowicza większość przegłosowała wniosek o skróceniu wypowiedzi do 1 minuty. Przewodniczący nie

¹⁵ Dokumentacja projektu dostępna na:

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=79AFE72D21974105C125815B006FF6EC

Obywatelskie Forum Legislacji

poddawał głosowaniu wniosków formalnych zgłaszanych przez posłów opozycyjnych. Następnie blokowo głosowano nad 1300 poprawkami. Zblokowano je nie tematycznie, a zależnie od tego, który klub je zgłosił. Poprawek nie czytano. Wnioskodawcy nie dostali także prawa przedstawienia uzasadnienia do swoich wniosków. Większość sejmowa blokowo odrzuciła wszystkie poprawki opozycji, a przyjęła wszystkie zgłoszone przez Klub PiS. Opozycja reagowała bardzo emocjonalnie, między innymi blokując stół prezydyalny. Obrady zakończono o godz. 0.30. dnia następnego (20 lipca).

20 lipca o godz. 15.00 Sejm na posiedzeniu plenarnym 235 głosami przyjął ustawę. Odrzucono wszystkie poprawki opozycji.

Sejm nad tak ważnym projektem pracował dwa i pół dnia. Liczne ciała prawnicze, między innymi Krajowa Rada Sądownictwa, Kolegium Sądu Okręgowego w Warszawie, Naczelna Rada Adwokacka i dziekani największych wydziałów prawa w kraju wydali stanowiska i oświadczenia mówiące o potrzebie przeprowadzenia szerokiej debaty i krytykujące tryb i tempo prac legislacyjnych, wykluczające możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Pięć godzin po przyjęciu ustawy przez Sejm, od godz. 20.10 do 1.35 (z godziną przerwą), nad ustawą obradowała senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Przerwę zarządził, aby dać senatorom czas na zapoznanie się z treścią ustawy, gdyż została ona im dostarczona dopiero w trakcie pracy komisji. Komisja odrzuciła wszystkie poprawki, zgłoszone przez senatorów PO.

21 lipca od rana Senat obradował nad ustawą. Wielu senatorów PO zgłaszało poprawki chcąc odsunąć w czasie moment uchwalenia ustawy. Większość senacka wszystkie poprawki odrzucała, ale w odróżnieniu od tego, co się działo podczas obrad Sejmu, nikomu nie odbierano głosu. Odrzucono również 5 poprawek zgłoszonych przez senatora Klubu PiS Aleksandra Bobko.

Spieszono się tak bardzo, i tak bardzo chciano bez poprawek przyjąć ustawę, aby Sejm nie musiał się zbierać w okresie wakacji parlamentarnych, że zignorowano informację o poważnej pomyłce legislacyjnej. W trakcie obrad senator Marek Borowski zwrócił uwagę na pomyłkę w treści ustawy, która dotyczyła wyboru I prezesa Sądu Najwyższego. W projekcie ustawy zapisano, że Zgromadzenie Ogólne sędziów przedstawia Prezydentowi swoich trzech kandydatów. Ale w trakcie prac w Sejmie postanowiono zwiększyć tę liczbę do pięciu. W tym celu posłowie Prawa i Sprawiedliwości złożyli poprawkę, która w art. 12 ustawy zmieniła liczbę sędziów z „trzech” na „pięciu”. Przeoczono jednak, że o liczbie kandydatów zgłaszanych Prezydentowi jest jeszcze mowa w art. 18 ustawy. Tego artykułu nie zmieniono. Senator Borowski stwierdził, że to oznacza, że ustawa jest wewnętrznie sprzeczna. Senatorowie przeszli nad tym faktem do porządku.

Senat zakończył pracę 22 lipca o godz. 2.30 nie wnosząc uwag do projektu.

Po licznych protestach środowisk prawniczych, politycznych i przede wszystkim obywateli 24 lipca o godz. 10.00 prezydent ogłosił, że ustawę zawetuje.

Prof. Lech Garlicki, sędzia TK w stanie spoczynku, były sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka tak ocenił sposób pracy nad tą ustawą: „Cała ta ustawa została przyjęta w trybie, który – delikatnie mówiąc – jest wątpliwy konstytucyjnie. Tempo, rezygnacja z prac komisyjnych przed drugim czytaniem, sposób rozpatrywania poprawek.....”¹⁶

- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*¹⁷

¹⁶ Wypowiedź dla „Dziennika Gazety Prawnej” opublikowana 25.07.17

¹⁷ Dokumentacja projektu dostępna na: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1143.

Adres: Obywatelskie Forum Legislacji Fundacja im. Stefana Batorego
00-215 Warszawa, ul. Sapieżyńska 10 a, tel. 22 536 02 58 gkopinska@batory.org.pl

http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1

Obywatelskie Forum Legislacji

Projekt, który praktycznie zezwalał na usuwanie drzew z prywatnych posesji bez załatwiania jakichkolwiek formalności, wpłynął do sejmu 7 grudnia 2016 roku. Wniosła go grupa posłów PiS, a ich reprezentantem był poseł Jan Krzysztof Ardanowski, który – co zaskakujące – nie był członkiem Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Projekt był procedowany w trybie pilnym. Sejm uchwalił go w dwa dni.

Na stronie Sejmu zamieszczono wyłącznie dwie opinie BASu. W jednej z nich stwierdza się, że „art. 3 ustawy (...) może być uznany za niezgodny z prawem UE”. W trakcie prac nad projektem brzmienia art. 3 nie zmieniono.

Projekt skierowano do I czytania 12 grudnia 2016 r. Odkonano go 14 grudnia na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Drugie czytanie miało miejsce następnego dnia. Ustawa została uchwalona 16 grudnia o godz. 23.03. Głosowanie przeprowadzono w Sali Kolumnowej w obecności 236 posłów. Za projektem głosowali wszyscy obecni na sali.

Prezydent podpisał ustawę 28 grudnia. Weszła w życie 1 stycznia 2017 r.

Konsekwencją wprowadzenia tej ustawy była masowa wycinka drzew, głównie w miastach. W połowie lutego prezes PiS poseł Jarosław Kaczyński uznał, że posłowie ulegli lobbingowi i postanowił, że ustawę należy znowelizować. Następnie szef klubu PiS Ryszard Terlecki na konferencji prasowej (21.02) stwierdził, że projekt ustawy o ochronie przyrody był głosowany w Sejmie 16 grudnia 2016 r. „w trudnych warunkach”, a w konsekwencji „rzeczywiście znalazły się w nim błędy”¹⁸.

Pod koniec lutego pojawił się projekt nowelizacji tej ustawy autorstwa posłów PO, a na początku marca 2 projekty posłów PiS i Nowoczesnej.

- *poselski projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy*¹⁹

Projekt wniosło dwudziestu ośmiu posłów Klubu PiS, a jako ich reprezentanta wskazano posła Jacka Sasina.

W projekcie zaproponowano utworzenie metropolii warszawskiej, w skład której miało wejść miasto stołeczne Warszawa oraz 33 gminy z nim sąsiadujące. Warszawa miała uzyskać status gminy miejskiej. Część kompetencji przysługujących dotychczas władzom Warszawy proponowano przekazać gminom ościennym.

Projekt wpłynął do Sejmu 30 stycznia 2017 r. i już 1 lutego skierowano go do I czytania, które miało się odbyć na 35 posiedzeniu w dniach od 8 do 10 lutego.

O podjęciu decyzji o zastosowaniu trybu szczególnego świadczy fakt, że opinia Biura Analiz Sejmowych o zgodności projektu z prawem UE została przedstawiona już 1 lutego i miała dekreteację „Pilne”. Niestety dokument ten został ze strony sejmowej wycofany.

Projekt mający wpływ na życie około 3 mln obywateli planowano wprowadzić szybko, bez przedstawienia skutków finansowych, a przede wszystkim bez konsultacji z mieszkańcami i samorządami. Wywołało to protesty zainteresowanych. Radni 9 gmin około-warszawskich oraz radni

¹⁸ Na podstawie informacji opublikowanych 11.04.17 w „Rzeczpospolitej” w artykule „Apteka pod ściętym kasztanem” autorstwa Wojciecha Kozłowskiego i Tomasza Kaczyńskiego

¹⁹ Dokumentacja projektu dostępna na:

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E34DFCF3776138ECC12580BA004D4D0A

Obywatelskie Forum Legislacji

Warszawy podjęli uchwały o zorganizowaniu referendum. 28 kwietnia br. na konferencji prasowej poseł Sasin poinformował, że wycofuje projekt z Sejmu.

- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*²⁰

Projekt zasadniczo zmieniał sposób powoływania prezesów sądów i co za tym idzie również sposób zarządzania sądami. Dawał Ministrowi Sprawiedliwości możliwość, w ciągu pół roku od wejścia w życie przepisów odwołania bez uzasadnienia każdego prezesa sądu. Przewidywał odstępianie od zasady powoływania prezesów sądów przez ministra, ale po uzyskaniu opinii zgromadzeń ogólnych sądów. Wzmacniał nadzór ministra nad sądami.

Sejm, który pracował nad ustawą od 19 kwietnia 2017 r. przyjął ją na posiedzeniu 12 lipca po godz. 18:00 i jeszcze tego samego dnia przekazano ją Marszałkowi Senatu. Tam skierowano ją do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Posiedzenie rozpoczęło 13 lipca o godz. 18:00. Większość Komisji zgodziła się pracować w trybie „szczególnym”. Zgodnie z Regulaminem Senatu (art. 61 ust.1) druki senackie dotyczące spraw rozpatrywanych na posiedzeniu komisji powinny być doręczone jej członkom nie później niż w dniu poprzedzającym posiedzenie. Ale przepisu nie stosuje się w szczególnych wypadkach, na wniosek komisji (art.61. ust 2 pkt. 1). Senatorowie PO domagali się wskazania przyczyn wystąpienia „szczególnego wypadku”. Wobec nie uzyskania satysfakcjonującej odpowiedzi opuścili salę obrad. Pozostali członkowie Komisji przyjęli ustawę bez poprawek.

Senat pracował nad ustawą na posiedzeniu plenarnym 14 lipca. Senatorowie PO zgłaszali sprzeciw wobec wprowadzenia ustaw o KRS i o ustroju sądów powszechnych pod obrady Senatu w „trybie 24-godzinnym”, twierdzili, że nie mieli czasu na zapoznanie się z dokumentami i opiniami dotyczącymi tego projektu. Po niezwykle burzliwej, 12-godzinnej dyskusji Senat przyjął obie ustawy bez poprawek - 15 lipca w nocy, o godz. 2.30. Tak ważną ustawą Senat zajmował się nieco ponad dobę.

2.1.3. Skracanie czasu konsultacji

Ministerstwa przedstawiając projekty aktów prawnych, w tym projekty ustaw do konsultacji przywołują zapisy zawarte w Dziale III (Postępowanie z projektami dokumentów rządowych) Regulaminu pracy RM. W konsekwencji uznają za właściwe przeznaczenie na konsultacje publiczne 14 dni.

Jest to podejście niewłaściwe, gdyż w Rozdziale 3 (Projekty ustaw) Działu IV (Przepisy szczegółowe dotyczące postępowania z projektami niektórych dokumentów rządowych) zapisano, że „Do postępowania z projektem ustawy stosuje się przepisy działu III ze zmianami wynikającymi z przepisów niniejszego rozdziału.” A w art. 129 znajdującym się tymże rozdziale uznano, że „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.” Tak więc minimalnym czasem trwania konsultacji publicznych powinno być 21 dni.

Tak kwestię czasu przeznaczanego na konsultacje publiczne ujęto w rządowym opracowaniu „Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego”: „Co do zasady wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego - krótszego niż 14 dni (21 dni w przypadku ustawy), od

²⁰ Dokumentacja dostępna na:

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=358477DF5C918B8BC1258108002072DB

Obywatelskie Forum Legislacji

udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia. Zasadniczo wskazane jest stosowanie dłuższych, przynajmniej 21-dniowych terminów”.

Niestety bardzo wielu wnioskodawców wyznacza na przedstawienie uwag termin 14, a nawet mniej dni. Przykłady to:

- *projekt ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*²¹

Ministerstwo Rozwoju i Finansów przedstawia ten projekt jako implementację prawa unijnego. Na przesłanie opinii w procesie konsultacji publicznych dano tydzień (od 4 do 12 maja 2017 r.). W piśmie zapraszającym napisano, że jest „konieczność bardzo pilnego zakończenia prac nad projektem”, gdyż czas na dostosowanie się do dyrektywy unijnej upływa 26 czerwca 2017 r.

Projekt do dziś (24.11.17) nie wyszedł z rządu, nie stanął nawet na Komitecie Stałym RM.

Na platformie RPL nie ma żadnego dokumentu wskazującego na uzyskanie zgody premiera na tryb „pilny”. W zakładce „Konsultacje publiczne” nie zamieszczono żadnych uwag.

- *projekt ustawy o Państwowej Służbie Ochrony*²²

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w OSR do projektu twierdzi, że na skonsultowanie tego projektu dało 7 dni. Natomiast w piśmie przewodnim do Sekretarza Komitetu Stałego RM - że konsultacji nie przeprowadzono.

O innych faktach dotyczących sposobu pracy nad tym projektem piszemy w punkcie 2.1.4.

- *projekt ustawy o zrehabilitowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r.*²³

Ministerstwo Sprawiedliwości pismo datowane na 7 listopada 2017 r. wysłało do 42 stowarzyszeń i fundacji wyznaczając jako termin na przedstawienie uwag 28 listopada. Do Fundacji Batorego pismo dotarło 13 listopada, co dało Fundacji 15 dni na zajęcie stanowiska.

W piśmie wnioskodawca przywołuje art. 36 ust. 1. RpRM znajdujący się w Dziale III.

- *projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw*²⁴

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa na skonsultowanie tego projektu przeznaczyło 14 dni.

- *projektu ustawy o jawności życia publicznego*²⁵

Prace nad tym projektem trwały co najmniej od stycznia 2017 roku. Główne propozycje rozwiązań zawartych w projekcie ustawy minister koordynator służb specjalnych Mariusz Kamiński i jego zastępca Maciej Wąsik przedstawili na konferencji prasowej 23 października. Od tego momentu prace nad projektem doznały znaczącego przyspieszenia.

Następnego dnia (24.10.) opublikowano projekt na platformie RPL, a jeszcze kolejnego (25.10.) wysłano pisma do 38 podmiotów, w których poproszono o „zajęcie stanowiska w terminie do dnia 3 listopada 2017 r.”. Tak więc na przygotowanie uwag do bardzo obszernego projektu – liczącego 54 strony i zastępującego trzy niezwykle ważne ustawy (*ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawę z dnia 6*

²¹ Dokumentacja projektu dostępna na: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298001>

²² Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298652>

²³ Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304605>

²⁴ Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12300554/katalog/12446520#12446520>

²⁵ Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351>

Obywatelskie Forum Legislacji

września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz ustawę z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa) – zainteresowani mieli maksymalnie 7 dni roboczych.

Termin na przedstawienie uwag upływał w piątek 3 listopada o godz. 24.00, a na poniedziałek 6 listopada na godz. 11.00 zaproszono zainteresowanych „na konferencję podsumowującą proces konsultacji publicznych”. Biorąc pod uwagę to, że o projekcie wypowiedziało się ponad 100 podmiotów, trudno było oczekiwać, że wnioskodawcy zdążą się zapoznać choćby z większością uwag w ciągu weekendu.

Pomimo tego, że na początku konferencji minister Maciej Wąsik zapowiedział wycofanie się z kilku kontrowersyjnych propozycji ograniczających prawo dostępu do informacji publicznych, spotkanie przebiegło w bardzo ożywionej atmosferze, zgłoszono bardzo wiele zastrzeżeń.

31 października przewodnicząca Rady Dialogu Społecznego, którą wówczas była minister Elżbieta Rafalska, przesłała pismo do ministra Mariusza Kamińskiego, w którym stwierdza, że wyznaczenie tak krótkiego terminu na zaopiniowanie projektu ustawy narusza zapisy ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i uniemożliwia „podjęcie rzetelnej analizy”. Wnosi o wydłużenie terminu na zaopiniowanie projektu oraz o przekazanie go reprezentatywnym organizacjom pracodawców i związków zawodowych.

Z informacji opublikowanych w mediach społecznościowych wynika, że minister Maciej Wąsik spotkał się 13 listopada z członkami Rady.

13 listopada na stronach Rządowego Centrum Legislacyjnego opublikowano drugą wersję projektu ustawy o jawności życia publicznego. Uwzględniono w niej część uwag zgłoszonych podczas konsultacji. Tym razem na przedstawienie uwag dano 9 dni roboczych – do godz. 16.00 23 listopada. Wystosowano też zaproszenie na drugie spotkanie konsultacyjne, które odbyło się 27 listopada 2017 r.

Czas dawany zainteresowanym na przedstawienie uwag tak ważnego i skomplikowanego projektu jest ekstremalnie krótki. Należy jednak zauważyć, że organizowane są spotkania konsultacyjne oraz przedstawia się do skonsultowania zmienioną wersję projektu, co nigdy nie było stałą praktyką legislacyjną, a od dwu lat jest postępowaniem zupełnie wyjątkowym.

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

Poniżej opisujemy przykłady kilku projektów ustaw, które konsultowano lub uzgadniano w rządzie w sposób mało przejrzysty, a czasem uniemożliwiający wzięcie w nich udziału wszystkim potencjalnym interesariuszom.

- *Projekt ustawy o Państwowej Służbie Ochrony*²⁶

Projekt mający przeprowadzić całkowitą reorganizację Biura Ochrony Rządu budził duże zainteresowanie opinii publicznej. „Rzeczpospolita”²⁷ podała, że 30 marca 2017 roku projekt skierowano do konsultacji wewnętrznych, ale MSWiA postanowiło na tym etapie nie ujawniać jego treści.

²⁶ Projekt dostępny na <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298652> oraz www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1916

²⁷ W artykule „Koniec Biura ochrony rządu” autorstwa Izabeli Kacprzak opublikowanym w „Rzeczpospolitej” 31 marca 2017.

Obywatelskie Forum Legislacji

25 kwietnia wpisano projekt do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, ale nadal go nie publikowano. W tej sytuacji Fundacja Panoptykon wystąpiła na podstawie *ustawy o dostępie do informacji publicznej* z wnioskiem o upublicznienie projektu. Następnie (28 kwietnia) otrzymany projekt ustawy o Państwowej Służbie Ochrony opublikowała na swoich stronach. W reakcji na to MSWiA oświadczyło, że jest to jeden z projektów roboczych, nie jest to wersja ostateczna, a zatem „jakiegokolwiek komentowanie udostępnianego fundacji dokumentu mija się z celem”²⁸. Natomiast szef MSWiA Mariusz Błaszczak wyraził nadzieję, że ustawa powołująca nową formację, która zastąpić ma BOR, zostanie przyjęta przez parlament jeszcze przed wakacjami, a więc zakładano, że cały jawny proces pracy nad tym projektem potrwa około dwa i pół miesiąca.

Projekt ustawy na platformie RPL ujawniono 23 maja. Nie ma pewności czy poddano go konsultacjom. W piśmie przewodnim Ministra do Sekretarza Komitetu Stałego RM stwierdzono, że konsultacji nie przeprowadzono. Natomiast w OSR projektu (w wersji z 27.06.17 i następnych) napisano, że „projekt został przekazany do konsultacji z siedmiodniowym terminem na wnoszenie uwag z racji konieczności niezwłocznego przyjęcie rozwiązań prawnych umożliwiających skuteczne zabezpieczenie bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie.” W praktyce przekazanie do konsultacji polegało na umieszczeniu projektu na stronie RPL. Nie dziwi więc, że otrzymano uwagi od jednego podmiotu - Fundacji Panoptykon.

Uczyniono tak, pomimo że w tym samym OSR wymieniono całą listę podmiotów, na które projekt będzie oddziaływał, a na końcu dodano: „Powszechność obowiązywania rozwiązań przyjętych w ustawie skutkować będzie potencjalnie na wszystkich obywateli RP, jak i na pozostałe osoby przebywające w Polsce...”

Projekt, z powodu pilności którego skrócono w maju czas trwania konsultacji do sejmu wpłynął 10 października br., a na pierwsze czytanie czekał miesiąc.

- *projekt ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*²⁹

Projekt implementuje prawo unijne. Na podmioty świadczące usługi finansowe, ale także na fundacje i stowarzyszenia planuje się nałożyć szereg obowiązków polegających na sprawdzaniu klientów, analizowaniu przepływów finansowych czy przekazywaniu informacji generalnemu inspektorowi informacji finansowej.

Konsultacje publiczne, uzgodnienia międzyresortowe i opiniowanie prowadzono w tym samym czasie. Prośba o przedstawienie opinii, w ciągu 7 dni została skierowana do administracji rządowej, instytucji bankowych i RPO.

Przedstawiciele większości interesariuszy tego projektu nie zostali zaproszeni do przedstawienia opinii. Choć z OSR tego projektu wynika, że liczebnie największą grupą, na którą projekt będzie miał wpływ są stowarzyszenia posiadające osobowość prawną i fundacje – nie ma ich wśród zaproszonych do konsultacji publicznych.

- *projekt ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna*³⁰

²⁸ Za komunikatem PAP dostępnym na: www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-04-28/141-stron-357-artykulow-to-projekt-ustawy-o-panstwowej-sluzbie-ochrony/

²⁹ Dokumentacja projektu dostępna na: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298001>

³⁰ Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12296102> oraz na: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A10B14074CDCC6C3C1258138003800E2

Obywatelskie Forum Legislacji

Zgodnie z ustawą uchwaloną 7 lipca 2017 r. na podstawie tego projektu wydziały promocji handlu i inwestycji działających w polskich ambasadach mają być zastąpione przez państwową spółkę akcyjną – Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PAIiH). Według uzasadnienia do projektu ma to między innymi usprawnić promocję polskiego biznesu.

Pomimo tego, że w OSR oszacowano, że projektowane zmiany mogą wpłynąć na 226 tysięcy polskich przedsiębiorstw, zdecydowano o niekonsultowaniu projektu. Uzasadniono to pilnością wprowadzenia koniecznych zmian oraz „brakiem szerszych skutków społecznych, jakie może wywołać jego wejście w życie.” Wnioskodawca – Ministerstwo Rozwoju i Finansów nie jest jednak konsekwentne w przekazywanych informacjach, gdyż w uzasadnieniu projektu pisze, że „przyjęty model ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw powstał m.in. na bazie konsultacji z polskimi firmami”. Żadnych danych dotyczących tego kogo, kiedy i z jakim skutkiem konsultowano nie podano.

Sam projekt jak i sposób jego tworzenia wzbudził zainteresowanie i niepokój mediów i ekspertów, a następnie posłów.

Prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch, była wiceminister finansów wypowiedziała się dla „Rzeczpospolitej” w następujący sposób: „Tworzenie hybryd prawa publicznego i handlowego wymaga bardzo ścisłych regulacji prawnych i merytorycznego uzasadnienia. Powoływanie spółki celowej w ramach administracji publicznej rodzi problemy prawne i organizacyjne już w punkcie wyjścia. Przecież takie same zadania mogą obciążyć dzisiejsze struktury polskich ambasad. Wydaje się, że jedynym celem takiego zabiegu ma być podwyżka wynagrodzeń osób wykonujących te zadania.”³¹

Podczas II czytania posłowie opozycji zwracali uwagę na brak realistycznego wyliczenia kosztów wprowadzanych zmian oraz na brak skonsultowania projektu z przedsiębiorcami i ich organizacjami. Wielu uważało, że to kolejna ustawa, która ma dać stanowiska sympatykom PiS.

Odpowiadający w imieniu rządu wiceminister Tadeusz Kościński nie odpowiedział na pytania dotyczące braku konsultacji. Co do kosztów oszacował, że spadną trzykrotnie; uznał natomiast, że konieczna jest wymiana kadr zajmujących się promocją polskiej gospodarki.

- *poselski projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy*³²

Jak pisaliśmy w punkcie 2.1.2. projekt, który wpłynął do Sejmu 30 stycznia 2017 r. miał być procedowany jako pilny. Jednakże brak przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami i samorządami wywołał liczne protesty, co zmusiło wnioskodawców do rezygnacji z ekspresowego uchwalenia tego projektu.

W połowie marca poseł Jacek Sasin reprezentujący wnioskodawców zapowiedział, że projekt zostanie skonsultowany z samorządowcami oraz z mieszkańcami zainteresowanych gmin. Konsultacje te zaplanowano na około półtora miesiąca, a uwagi zebrane w ich trakcie miały być przekazane do ekspertów pracujących przy Narodowym Centrum Samorządu Terytorialnego. Poseł Sasin mówił: „Tam będą stworzone rekomendacje do założeń zapisów ostatecznego projektu. Będzie on poprawioną wersją projektu, który został złożony przez naszych posłów w parlamencie”³³.

³¹ „Rzeczpospolita” z 20 czerwca 2017, opinia dołączona do artykułu pt. „Agencja na pograniczu rządu i handlu”

³² Dokumentacja projektu dostępna na:

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E34DFCF3776138ECC12580BA004D4D0A

³³ Za komunikatem PAP opublikowanym między innymi na Portalu samorządowym 24.03.17

www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoieczna/konsultacje-zamiast-referendum-w-sprawie-ustawy-metropolitalnej,91605.html

Obywatelskie Forum Legislacji

Początkiem konsultacji, które miały trwać 3 tygodnie (do 14.04.) było uruchomienie 24 marca br. platformy <http://www.konsultacjemetropolia.pl/>. Za jej pomocą konsultowani mieli być zarówno mieszkańcy, organizacje społeczne jak i samorządy. Mieszkańcy byli proszeni o wypełnienie ankiety. Organizacje, które chciały wziąć udział w konsultacjach miały tydzień na zgłoszenie tego faktu. Następnie miał się z nimi spotkać wolontariusz. Mogły również wypełnić ankietę.

Do merytorycznej treści, a przede wszystkim metodologicznej poprawności ankiety uwagi zgłaszało wielu ekspertów.

Na platformie w –dwu-trzyzdaniowych akapitach omówiono cele projektu ustawy oraz takie tematy jak: władze metropolii, kompetencje czy rozwój. Przedstawiano wyłącznie argumenty za proponowanymi w projekcie ustawy rozwiązaniami; nie tłumaczono dlaczego i komu zaproponowane zmiany mają przynieść korzyści. Przykładowo temat „Inwestycje” został opisany w następujący sposób: „Komplementarność inwestycji oraz ich metropolitalna koordynacja umożliwi efektywniejsze wykorzystanie środków przeznaczonych na infrastrukturę i wspólne przedsięwzięcia międzygminne. Utworzenie metropolii umożliwi realizację wspólnych inwestycji z innymi europejskimi metropoliami przy wykorzystaniu środków europejskich. Sprawny transport, łatwy dostęp do kapitału ludzkiego, dostępność do potencjalnego klienta oraz nowoczesne i ekologiczne rozwiązania miejskie podwyższą atrakcyjność inwestycyjną tego obszaru.”

W ankiecie nie zadano pytania czy wypełniający ją jest za, czy też przeciw wprowadzeniu rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy metropolitalnej. Wiele pytań zawierało zdanie wprowadzające, które sugerowało „pożądaną” odpowiedź, np.: „Utworzenie Metropolii Warszawskiej oznacza dodatkowe środki z budżetu państwa na realizację jej zadań. Czy Twoim zdaniem przyniesie to korzyści mieszkańcom tego obszaru?” lub: "Projektowana ustawa umożliwi poprawę warunków życia mieszkańców w Twojej miejscowości. Które dziedziny są dla Ciebie najważniejsze?" czy: "Utworzenie Metropolii Warszawskiej zapewni jej zrównoważony rozwój i podniesienie jakości życia mieszkańców na obszarach słabiej rozwiniętych. Czy według Ciebie wyrównywanie poziomu życia mieszkańców Metropolii jest właściwe?"

Z informacji umieszczonej na stronie, przez którą prowadzono konsultacje wynika, że stworzyła ją partia Prawo i Sprawiedliwość, a więc nie były to konsultacje w rozumieniu art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu³⁴. Prof. Jacek Haman ocenia: „podstawowy zarzut wobec konsultacji jest inny: to przedsięwzięcie organizowane przez Prawo i Sprawiedliwość i podporządkowane logice promocji partyjnego projektu. Stoi to w sprzeczności z możliwością poznania rzeczywistego stanowiska opinii publicznej, gdyż rzetelne jej badanie musi być prowadzone w sposób obiektywny”³⁵.

Poza ankietą internetową, 30 marca rozpoczęto rozmowy z mieszkańcami. Wskazano miejsca, w których wolontariusze będą czekać na rozmówców. Takie jak np. godz. 14.00 – 18.00 stacja PKP Ursus Niedźwiadek, lub godz. 15.00 – 17.00 Wilanów pętla autobusowa. Media donosiły, że wolontariusze głównie rozdawali ulotki i proponowali wypełnienie ankiety. Ten typ działań trudno zaliczyć do metod prowadzenia konsultacji, raczej było to zachęcanie do zainteresowania się tematem.

³⁴ Ustęp ten brzmi: „...W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.”

³⁵ Komentarz pt. „To nie konsultacje, lecz partyjna propaganda” opublikowany 3.04.17 na <http://wiadomosci.onet.pl/opinie/ustawa-metropolitalna-konsultacje-spoeczne-dotyczace-warszawy-komentarz/ebr55q5>

Samorządowcy zorganizowali w Warszawie 31 marca debatę na temat projektu ustawy. Na debacie mimo zaproszenia nie pojawił się poseł wnioskodawca Jacek Sasin. A wiceprezydent Warszawy Michał Olszewski twierdził, że samorząd Warszawy przez dwa miesiące nie uzyskał odpowiedzi na przesłane uwagi i pytania do projektu.

15 kwietnia zakończyły się konsultacje projektu ustawy mimo zapowiedzi do dziś (30.11.17) nie przedstawiono ich wyniku. 28 kwietnia na konferencji prasowej poseł Sasin poinformował, że wycofuje projekt z Sejmu. Zapowiedział też, że wyniki konsultacji mają zostać wzięte pod uwagę przy tworzeniu, tym razem w rządzie, nowego projektu ustawy metropolitalnej. Do końca listopada 2017 nie podano żadnej informacji o prowadzonych pracach.

2.1.5. Projekty poselskie

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

W drugim roku obecnej kadencji rządu i Parlamentu uchwalono 34 ustawy zgłoszone przez grupy posłów, z czego 30 zgłosili posłowie klubu PiS. Wiele z nich reguluje na tyle ważne dziedziny życia publicznego, że powinny być tworzone w rządzie, choćby po to, aby mogły przejść normalną procedurę opiniowania i konsultacji.

2.1.5.1 Brak publicznej debaty nad ważkimi problemami

- *ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytutach badawczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze ustawę o instytutach badawczych*

Na mocy tej ustawy zrezygnowano z konkursów na stanowiska szefów wszystkich instytutów badawczych. Obecnie są oni oraz ich zastępcy powoływani i odwoływani przez nadzorujących te instytuty ministrów bez udziału Rady Naukowej. W ustawie obniżono także wymagania w stosunku do dyrektorów i zastępców dyrektorów placówek badawczych np. zrezygnowano z wymogu znajomości języków obcych. Postępowania konkursowe rozpoczęte pod rządami poprzedniej wersji ustawy zostały unieważnione.

W głosowaniu nad tą ustawą (16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej) wzięła udział tylko część posłów – 236.

- *ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska*

Zmiany wprowadzone tą ustawą doprowadziły do wymiany większości członków Rad Nadzorczych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a przede wszystkim do znaczącego ograniczenia roli samorządu wojewódzkiego, organizacji ekologicznych oraz samorządów gospodarczych kosztem Ministra Środowiska w zarządzaniu tymi funduszami.

- *ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska*

Ponieważ wymiana Rad Nadzorczych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie doprowadziła do pożądanej przez większość sejmową wymiany zarządów Rad - kolejną nowelizacją poselską zmieniono sposób wyboru zarządów.

- *ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej*

Obywatelskie Forum Legislacji

Na podstawie tych dwu ustaw 1 marca 2017 roku nastąpiła operacja połączenia izb i urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej oraz izb i urzędów celnych - utworzono Krajową Administrację Skarbową. Brak konsultacji publicznych wywołał liczne protesty, w tym uliczne przede wszystkim celników.

Pod koniec lipca br. „Gazeta Prawna” powołując się na Ministerstwo Finansów podała informację, że kierownictwo KAS widzi potrzebę nowelizacji przyjętych 16 listopada 2016 roku ustaw. Wstępem do - tym razem rządowych prac - ma być rozesłanie pism do kierownictwa struktur terenowych KAS z pytaniem o sposoby na usprawnienie ich pracy. „Resort finansów przyznaje, że postulaty zbiera, a sygnały dotyczące wątpliwości w zakresie stosowania ustawy o KAS napływają już do siedziby przy ul. Świętokrzyskiej.”³⁶

Jednak w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów do 27 listopada br. nie umieszczono zapowiedzi o pracach nad ew. nowelizacją.

- *poselskie projekty ustaw o zmianie ustawy o ochronie przyrody*

Jak pisaliśmy w punkcie 2.1.2 konsekwencją wprowadzenia bardzo kontrowersyjnych rozwiązań uchwalonej w dwa dni, na podstawie poselskiego projektu, *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach* była konieczność pilnej jej nowelizacji.

Projekty przygotowały trzy kluby.

21 lutego 2017 roku upubliczniono projekt posłów Klubu PO *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody* (druk nr 1317)³⁷. Następnie 3 marca br. *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody*³⁸ złożył Klub posłów PiS (upubliczniony 7 marca) oraz posłowie Klubu Nowoczesna: *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody*³⁹.

Projekt PO wprowadzał zaostrenie przepisów dotyczących wycinki drzew. Zainteresowani ich usunięciem musieliby każdorazowo uzyskać zgodę odpowiedniego organu. De facto był to powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji z 16 grudnia 2016 r.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się (7.03.) na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisja projekt odrzuciła.

Projekt posłów Nowoczesnej również przywracał obowiązek uzyskiwania zgody na wycinkę, ale na uproszczonych zasadach. Zmniejszał też wysokość opłat za jej uzyskanie.

Kilkakrotnie odsuwane I czytanie odbyło się 5 kwietnia na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Posłowie nie dyskutowali o tym projekcie. Natomiast przedstawiciel Ministerstwa Środowiska zaopiniował go negatywnie. Na wniosek posłanki Anny Paluch (PiS) większość uczestniczących w posiedzeniu projekt odrzuciła.

Pierwotny projekt posłów PiS przewidywał obowiązek rejestracji wycinki drzew w urzędzie gminy oraz wprowadzał pięcioletni zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na nieruchomości, na której taką wycinkę zarejestrowano. Osobie, która złamie zakaz będą grozić kary.

³⁶ Informacja i cytat zaczerpnięty z artykułu „Nowa reforma reformy skarbowki” autorstwa Marka Chądzyńskiego, opublikowanego w „Gazecie Prawnej” 27.07.17.

³⁷ Dokumentacja dostępna na:

www.sejm.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=4FDAD0DA7EE321BEC12580D00060E9A7

³⁸ Dokumentacja dostępna na: www.sejm.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1334

³⁹ Dokumentacja dostępna na: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1361

Obywatelskie Forum Legislacji

Projekt miał być rozpatrywany na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 7 marca, ale został przez przedstawiciela wnioskodawców poseła Wojciecha Skurkiewicza wycofany, gdyż zauważono w nim błąd polegający na braku uregulowań dotyczących sytuacji, gdy jakiś podmiot dokona wycinki drzew bez rejestracji.

Ostatecznie I czytanie projektu PiS odbyło się na posiedzeniach Komisji 22 marca i 5 kwietnia. Prace Komisji przebiegały w chaosie. Posłowie wnosili, a następnie wycofywali wniosek o powołanie podkomisji. Większość odrzuciła wniosek o zorganizowanie wysłuchania publicznego.

Przed wszystkim jednak poseł Skurkiewicz zaproponował kilkanaście autopoprawek. Z części nich na drugim posiedzeniu Komisji się wycofał. Na początku obu posiedzeń posłom nie dostarczono treści poprawek. Trzeba było zrobić przerwę na ich skserowanie.

W trakcie pracy nie czytano brzmienia wszystkich poprawek. Osoby chcące obserwować przebieg prac, niebędące posłami miały kłopoty ze zrozumieniem sensu proponowanych zmian.

Najprawdopodobniej wtedy wprowadzono poprawkę stanowiącą, że zgłaszać będzie trzeba tylko drzewa, które na wysokości 130 cm mają pień o obwodzie większym niż 100 cm. Pierwsza wersja nowelizacji wprowadzała obowiązek zgłaszania urzędnikom każdej wycinki.

Sprawozdanie z prac Komisji oraz II czytanie projektu miało miejsce dobę później - 6 kwietnia o godz. 13.00. Zgodnie z Regulaminem Sejmu (art. 44 ust 3.) „Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej” – i właśnie z takim nadzwyczajnym procedowaniem mieliśmy tu do czynienia.

Sprawozdawcą wszystkich trzech projektów była posłanka PiS Anna Paluch. Projekty Nowoczesnej, a szczególnie PO przedstawiła krytykując je, a nawet wyśmiewając. Przedstawiciel Ministerstwa Środowiska Andrzej Szweda-Lewandowski negatywnie ocenił wszystkie 3 projekty, ale liczył na to, że projekt PiS wprowadzi poprawki zgodne z intencjami ministerstwa.

W związku z tym, że w czasie II czytania projektu ustawy zgłoszono poprawki, Sejm ponownie skierował projekt do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w celu przedstawienia sprawozdania.

Komisja zebrała się dwie i pół godziny po II czytaniu i pracowała 15 minut. W jej trakcie przyjęto głosami PiS 4 autopoprawki. Znowu posłowie nie mieli przed sobą tekstu ujednoczonego i zignorowano uwagę legislatora, że jedna z poprawek powinna być wniesiona na poziomie prac senackich.

III czytanie projektu i głosowanie odbyło się następnego dnia (7.04.17). Ustawę przyjęto stosunkiem głosów: Za – 226. Przeciw – 192. Wstrzymało się – 3. Nie głosowało – 39.

W kontekście pracy nad tą nowelizacją dwaj prawnicy Tomasz Kaczyński i Wojciech Kozłowski przedstawili następującą opinię: „Jak wielokrotnie, wręcz do znudzenia stwierdzał Trybunał Konstytucyjny, reguła trzech czytań sejmowych (art. 119 ust. 1 Konstytucji RP) nie może być rozumiana tylko formalnie (jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego tekstu), ale służy przede wszystkim możliwie dokładnej i wnikliwej analizie projektu ustawy, a w konsekwencji zminimalizowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Pośpieszne rozpatrywanie projektu ustawy oraz rezygnacja z tych środków działania i procedur sejmowych, które pozwalają wszechstronnie krytycznie ocenić proponowane rozwiązania prawne, nie sprzyja jakości ustawodawstwa i narusza zasady przyzwoitej legislacji, które należą do gwarancji demokratycznego państwa prawnego”⁴⁰.

⁴⁰ Opinia opublikowana na łamach „Rzeczpospolitej” 11.04.17. pt. „Apteka pod ściętym kasztanem”

Senat pracował nad ustawą od 19 do 27 kwietnia; dwa razy na posiedzeniach plenarnych. Trzykrotnie obradowała nad nią senacka Komisja Środowiska, między innymi przyjmując, a potem wycofując złe zrozumianą oraz jak to określono „zapomnianą” poprawkę sen. Roberta Mamątowa.

Ostatecznie Senat wprowadził kilka poprawek. Jedna z nich wydłużyła z 14 do 21 dni termin, w jakim urzędnik gminny miałby dokonać oględzin działki po zgłoszeniu chęci wycinki przez właściciela nieruchomości. Inne doprecyzowywały warunki uzyskania zezwolenia na wycięcie niektórych gatunków drzew.

Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa podczas obrad 10 maja, w ciągu 5 minut postanowiła bez dyskusji przyjąć wszystkie senackie poprawki. Na posiedzeniu nie było senatora sprawozdawcy. Przedstawicielka Ministerstwa nowelizację uznała za szkodliwą i podtrzymała opinię o słuszności rozwiązań wprowadzonych w ustawie z 16 grudnia 2016 r.

Sejm przegłosował wszystkie poprawki Senatowi 11 maja. Za nowelizacją głosowała większość posłów, choć posłowie PO i Nowoczesnej podkreślali, że poprawki są niewystarczające. Przeciwno głosowali posłowie Klubu Kukiz15.

2.1.5.2. Brak wszechstronnej analizy problemu poddawanego interwencji legislacyjnej

- *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne*⁴¹

Wniesiony do Sejmu 7 grudnia 2016 przez grupę posłów klubu PiS został uchwalony trzy miesiące później.

Ustawa wprowadziła ograniczenia w otwieraniu nowych aptek. Zostało ono zarezerwowane tylko dla farmaceutów. Wprowadzono także duże ograniczenia lokalizacyjne.

Projekt wzbudzał wiele kontrowersji. Padły głosy, że powstał pod naciskiem lobby aptekarskiego. Wspierała go Naczelna Rada Aptekarska. Przeciwna nowelizacji była większość organizacji skupiających przedsiębiorców. Jednocześnie za aptekami sieciowymi, których działalność ustawa ograniczyła lobbowali ambasadorzy kilku krajów.

Komisja Nadzwyczajna ds. Deregulacji (25.0117) odrzuciła projekt w całości i rekomendowała przekazanie go ministrowi zdrowia w celu procedowania wraz z przygotowywaną dużą nowelizacją prawa farmaceutycznego.⁴²

Ministerstwo Rozwoju zwracało uwagę na brak przeprowadzenia konsultacji i Oceny Skutków Regulacji proponowanych rozwiązań. Minister Jarosław Gowin był przeciwny uchwaleniu tej ustawy i twierdził, że „skala lobbingu tutaj przekroczyła dopuszczalne, przynajmniej moralnie, miary”.

Za ustawą opowiedziało się 236 posłów (z Klubu PiS i PSL), 189 było przeciw, a 2 wstrzymało się od głosu. Senat nie wniósł poprawek.

W sytuacji, kiedy próbujemy rozwiązać złożony, niejednoznaczny problem, przed przystąpieniem do tworzenia rozwiązań legislacyjnych powinno się przeprowadzić dogłębne analizy, stworzyć symulacje skutków różnych wariantów rozwiązań i dopiero na ich podstawie podjąć decyzję. Dlatego też jest to zadanie dla rządu, który dysponuje odpowiednimi służbami i posiada warunki do podjęcia optymalnej decyzji, po poznaniu stanowisk różnych grup interesów, ale bez ulegania ich naciskom.

2.1.5.3. Brak wiarygodnych wyliczeń kosztów proponowanych zmian

⁴¹ Dokumenty dostępne na: www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1126

⁴² Zapis obrad Komisji dostępny na: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?skrn=NDR-9

Obywatelskie Forum Legislacji

Wnioskodawcy projektów poselskich nie mają obowiązku przeprowadzenia oceny skutków proponowanych regulacji (tzw. OSR). Ale zgodnie z (art. 34 ust. 2) Regulaminu Sejmu do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno zawierać między innymi „przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne”. Niestety, jakość danych przedstawianych w uzasadnieniach do projektów poselskich często pozostawia wiele do życzenia.

Posłowie Klubu Kukiz15 chcieli zlikwidować tzw. gabinety polityczne, a sensowność tej propozycji uzasadniali przede wszystkim oszczędnościami finansowymi, jakie ta zmiana przyniesie. W tym celu wnieśli dwa projekty ustaw.

1 lutego 2016 r. do Marszałka Sejmu wpłynął *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 247)⁴³. Proponowano w nim likwidację gabinetów politycznych zarówno na szczeblu samorządowym, jak i na szczeblu centralnym.

W jednostronicowym uzasadnieniu do projektu oszacowano, że po wprowadzeniu projektowanych przepisów oszczędności „przekroczą 500 mln zł w skali roku”. Oszacowano je w następujący sposób: „gabinety polityczne zatrudniają w samorządach ponad 10 tys. osób (6,4 tys. osób w gminach do 20 tys. mieszkańców 3,4 tys. w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców oraz powiatach, ok. 400 osób w pozostałych gminach i województwach). Natomiast według GUS przeciętna pensja w samorządach za 2014 r. wynosi 4.195,63 zł brutto.”

Z tej wersji projektu wycofano się po tym jak (23.0217) na połączonym posiedzeniu Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej opowiedziały się za odrzuceniem projektu.

W kontekście prac nad projektami Klubu Kukiz15, „Gazeta Prawna” napisała, że MSWiA przeprowadziło badanie ankietowe, w których udział wzięło 1875 gmin, 246 powiatów oraz 15 województw. Wynika z niego, że w 2015 r. „na szczeblu gminnym i powiatowym tylko 14–16 proc. jednostek zatrudnia doradców i asystentów. Spośród województw 10 ma asystentów, a 11 – doradców. Ogólne wydatki na ten cel nie przekraczają 25 mln zł.”⁴⁴

14 lutego 2017 r. posłowie Klubu Kukiz15 wnieśli *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych* (druk nr 1324)⁴⁵. Tym razem dotyczył on likwidacji gabinetów politycznych wyłącznie na szczeblu samorządowym.

Wnioskodawcy w czterostronicowym uzasadnieniu powołali się na dane MSWiA określając je jako „niekompletne” i twierdząc, że wprowadzenie ustawy „pociągnie za sobą pozytywne skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego bowiem pozwala na oszczędności szacowane na minimum 50 mln złotych rocznie.”

W pozytywnej opinii rządu dotyczącej tego projektu pisze się, że oszczędności mogą przynieść „w przybliżeniu 41 mln zł.”

W ciągu roku szacunki możliwych oszczędności różnią się dość zasadniczo: od 500 mln zł do minimum 50 mln, a według rządu do w przybliżeniu 41 mln zł.

Projekt został uchwalony przez Sejm 15 września br.

⁴³ Dokumentacja dostępna na:

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D5015929A730611DC1257F5700345458

⁴⁴ Za artykułem „Gabinety polityczne nie dla samorządów” autorstwa Tomasza Żółciaka opublikowanym w „Gazecie Prawnej” 06.03.2017.

⁴⁵ Dokumentacja dostępna na:

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=191CA110BE0954A3C12580D10033A571

2.1.6. Wysłuchania publiczne

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

W ciągu dwu lat, a więc w połowie trwania obecnej kadencji Sejmu odbyły się dwa wysłuchania.

W okresie od 16 listopada 2016 do 26 października 2017 komisje sejmowe nie zorganizowały żadnego wysłuchania publicznego, choć wnioski o zorganizowanie go złożono 16 razy.

Na początku tego Komunikatu wspominamy, że w propozycjach, jak powinien wyglądać właściwy sposób procedowania projektów ustaw, które przed wyborami 2015 r. przesłał nam Komitet Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości był postulat mówiący o tym, że wysłuchania publiczne powinny być organizowane na wniosek 1/3 składu komisji sejmowej.

Najczęściej, bo aż pięć razy wnioski o zorganizowanie wysłuchania publicznego odrzucali posłowie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Dotyczyło to takich projektów ustaw jak:

- *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie* (druk nr 1042)
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 1143)
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska* (druk nr 1127)
- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody* (druk nr 1334)
- *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 1905).

Trzy razy na zorganizowanie wysłuchania nie zgodziła się Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Było to podczas prac nad:

- *poselskim projektem ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (druk nr 963)
- *poselskim projektem ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego* (druk nr 1059)
- *rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 1423).

Również trzy razy wnioski odrzucała Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych. Chodziło o:

- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach* (druk nr 1044)
- *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin* (druk nr 1061)

- *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1835).*

Na przeprowadzenie wysłuchania publicznego nie zgodzili się także posłowie Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, Komisji Ustawodawczej, Komisji Infrastruktury oraz Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa.

Zazwyczaj wnioski o zorganizowanie wysłuchania odrzucany był przez większość sejmową bez wchodzenia w polemikę z wnioskodawcami. Podczas pierwszego czytania *rządowego projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*⁴⁶ wicepremier Piotr Gliński deklarował, że rząd jest gotowy na wysłuchanie publiczne pod warunkiem, że jego przeprowadzenie nie przeszkodzi w szybkim powołaniu nowej instytucji, tak by Instytut mógł zacząć działać jesienią 2017 r. Pomimo tej deklaracji wniosek dwukrotnie składany przez posłanki Kukuz15, PO i Nowoczesnej nie uzyskał akceptacji większości członków Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Natomiast podczas prac połączonych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nad *poselskim projektem ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁴⁷ – wniosek posła Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15) został przez posłów PiS odrzucony, po wypowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Przekonywał on, że po ponad 4 godzinnej debacie na sali sejmowej, wysłuchanie publiczne „nic nowego do tej dyskusji nie wniesie.”

Formalną przeszkodą do przeprowadzenia wysłuchania publicznego stanowi przyjęcie tzw. szybkiego trybu prac nad projektem na podstawie art. 39 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Miało to miejsce w przypadku prac nad *poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach*⁴⁸. Uznano, że decyzja Sejmu, iż projekt ma zostać przyjęty w trakcie jednego posiedzenia Sejmu skutkuje tym, że wniosek o wysłuchanie publiczne, z uwagi na 14-dniowy termin wyznaczenia daty spotkania (art. 70 ust. 5) staje się bezprzedmiotowy.

2.1.7. Rezygnacja z tworzenia założeń do projektów ustaw

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

W drugim roku pracy obecnego rządu utworzono 3 projekty założeń, w tym samym czasie Sejm przyjął 158 wypracowanych w rządzie ustaw. Dwa z projektów założeń powstały w Ministerstwie Zdrowia, a jeden w Ministerstwie Cyfryzacji.

⁴⁶ Dokumentacja dostępna na: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1713

⁴⁷ Dokumentacja dostępna na: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1712

⁴⁸ Dokumentacja dostępna na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=AFBF7AE41AFBFAC4C125806F004446BB>

Obywatelskie Forum Legislacji

Z dokumentacji projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁴⁹ wynika, że przygotowanie założeń do projektu ustawy było „wymagane jako dokument potwierdzający gotowość legislacyjną dla realizacji projektu systemu rejestru państwowych finansowanego w ramach PO Polska Cyfrowa (na etapie oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie).” Najprawdopodobniej to było powodem przygotowania projektu założeń.

Natomiast projekty opracowane w Ministerstwie Zdrowia: *projekt założeń projektu ustawy o zdrowiu dzieci i młodzieży w wieku szkolnym* i *projekt założeń do projektu ustawy o jakości w ochronie zdrowia i bezpieczeństwie pacjenta* wyglądają na porzucone. Dokumenty umieszczone na RPL wskazują na to, że nie wyszły one poza etap ogłoszenia konsultacji publicznych.

3. Projekty poselskie prawdopodobnie przygotowane w ministerstwach

W punkcie 2.1.5. Projekty poselskie – napisano, że projekty poselskie nie przechodzą procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych oraz pełnego opiniowania. Nie podlegają też procedurze Oceny Skutków Regulacji. Obarczone są więc ryzykiem wystąpienia większej ilości błędów. Z tego powodu powinny być używane przede wszystkim przez posłów klubów opozycyjnych, którzy nie mogą skorzystać z drogi przynależnej rządowi.

Niestety zdarza się, że projekty prezentowane jako poselskie w istocie zostały przygotowane w ministerstwach. Twórcy tych projektów chcą zazwyczaj przyspieszyć proces tworzenia ustaw unikając czasochłonnego i czasem wzbudzającego zainteresowanie opinii publicznej, etapu uzgodnień międzyresortowych, a także opiniowania i konsultacji.

Poniżej przedstawiamy kilka przykładów projektów ustaw, zgłoszonych przez posłów Klubu PiS, w trakcie pracy nad którymi dochodziło do sytuacji wskazujących na duży udział pracowników instytucji rządowych w ich powstaniu.

- *poselski projekt ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁵⁰

O sposobie pracy nad tym projektem piszemy w punkcie 2.1.2 Parlamentarna szybka ścieżka - tryb szczególny. Tu chcemy przytoczyć kilka faktów mogących świadczyć o tym, że projekt ten, z którego się ostatecznie wycofano, mógł być tzw. projektem bypassowanym.

Podczas I czytania (12 lipca) na bardzo liczne pytania posłów odpowiadał Minister Infrastruktury Andrzej Adamczyk.

Przed głosowaniem nad kontynuacją prac nad projektem wystąpiła Beata Szydło, przedstawiona nie jako posłanka, a jako Prezes RM i żarliwie broniąc projektu powiedziała: „Propozycja, która została państwu przedstawiona, jest m.in. propozycją, którą zgłaszają do nas właśnie samorządy. Pan minister Adamczyk bardzo wyraźnie uzasadniał tutaj w czasie debaty i pokazał państwu, na czym ma polegać ten program i w jaki sposób ma być realizowany.”

O tym, że projekt mógł mieć swoje korzenie w rządzie świadczy także fakt, że podczas posiedzenia połączonych komisji (12 lipca) na pytania merytoryczne odpowiadał nie przedstawiciel posłów

⁴⁹ Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298605/katalog/12434274#12434274>

⁵⁰ Dokumentacja dostępna na: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=112D7AD588E7A18FC125815600252639

Obywatelskie Forum Legislacji

wnioskodawców poseł Zbigniew Dolata, a podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Jerzy Szmit. Np. na pytanie, jak fundusz będzie funkcjonował odpowiedział: „Fundusz będzie funkcjonował analogicznie do Krajowego Funduszu Drogowego. Tam też są określone prowizje, są określone opłaty. Będzie prowadzony przez BGK jako jeden z funduszy przepływowych, czyli takich, których głównym zadaniem jest gromadzenie środków. Natomiast nad BGK jest rada nadzorcza, która bezpośrednio odpowiada za funkcjonowanie funduszu. Minister właściwy do spraw transportu desygnuje do rady nadzorczej swoich dwóch przedstawicieli i w ten sposób sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem KFD. Wszystko wskazuje na to, że podobnie będzie również w tym funduszu. Zgodnie z projektem przedstawionym przez posłów, tak będzie też z Funduszem Dróg Samorządowych.”

Ponadto dwoje spośród posłów, którzy wnieśli projekt do Sejmu wycofali swoje poparcie. A jeden wycofał, a następnie jednak poparł.

Media przypomniały, że już wiosną 2016 roku na konferencji prasowej minister Adamczyk zaproponował zwiększenie narzutów na paliwa jako sposób na finansowanie inwestycji drogowych. Jednak wtedy pomysł ten nie uzyskał zgody szefowej rządu.

- *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*⁵¹

Są poważne wątpliwości, kto przygotował projekt, o którym piszemy także w pkt. 2.1.2 Parlamentarna szybka ścieżka - tryb szczególny.

Został on wniesiony przez grupę posłów, którzy do reprezentowania ich upoważnili posła Bartłomieja Wróblewskiego. W wywiadzie dla „Dziennika Gazety Prawnej” poseł przyznał: „Nie pracowałem nad projektami tych ustaw, natomiast zostałem poproszony, aby reprezentować grupę posłów wnioskodawców przy procedowaniu w parlamencie zmian w ustawie o ustroju sądów powszechnych.”⁵²

Media podawały, że szeroki zakres zmian wskazuje na to, że projekt nowelizacji powstał w Ministerstwie Sprawiedliwości, aby uniknąć uzgodnień i konsultacji. Sprawę tę podniósł też Rzecznik Praw Obywatelskich.⁵³

Fundacja ePaństwo, mając nieoficjalne informacje o tym, że projekt powstawał w Ministerstwie Sprawiedliwości, zapytała o ich rolę w pisaniu poselskiego projektu ustawy. Na pytanie o to, czy grupa posłów będąca wnioskodawcami poselskiego projektu bądź inne osoby zwróciły się do nich z prośbą o pomoc przy formułowaniu projektu – Ministerstwo odpowiedziało przecząco. Poinformowało natomiast, że „podczas spotkań z przedstawicielami resortu posłowie byli informowani o prowadzonych niezależnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości pracach nad reformą ustroju sądów – jej założeniach i pomysłach.”

Przebieg prac nad projektem wskazuje na ponadstandardowe zaangażowanie przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości.

⁵¹ Dokumentacja dostępna na:

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=358477DF5C918B8BC1258108002072DB

⁵² „Dziennik Gazeta Prawna” z 21-23 lipca 2017 wywiad z Bartłomiejem Wróblewskim pt. „Sąd Najwyższy nie jest bez winy”.

⁵³ Wystąpienie dostępne na: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-projekcie-reformy-sadownictwa-niepoprawi-pracy-sadow-narazi-interesy-zwyklych-ludzi>

Obywatelskie Forum Legislacji

Po I czytaniu (24.05.17) do prac nad projektem powołano podkomisję nadzwyczajną. Podkomisja obradowała dwukrotnie. W posiedzeniu 30 maja br. brali udział liczni przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości. Zarówno prowadzący posiedzenie poseł Andrzej Matusiewicz, jak i przedstawiciele Sejmowego Biura Legislacyjnego przed rozpatrzeniem wnoszonych poprawek o ich wyjaśnienie i zaopiniowanie zwracali się do przedstawicieli ministerstwa. Na ten fakt zwróciła uwagę posłanka Kamila Gasiuk-Pichowicz i poprosiła o wyjaśnienie, czy jest to projekt poselski czy rządowy. Przewodniczący odpowiedział, że „jest to projekt poselski przygotowany we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości”. Przedstawiciele ministerstwa nie odnieśli się do tej uwagi. Przedstawiciel wnioskodawców milczał.

Na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 2 czerwca br. przedstawiano wyniki prac podkomisji nadzwyczajnej. W posiedzeniu brało udział sześcioro przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości. W trakcie ośmiogodzinnych obrad poprawki opiniowali, czasem zatwierdzali, a zawsze się do nich odnosili przedstawiciele rządu, a nie posłowie wnioskodawcy. Proste zestawienie ich aktywności pokazuje, kto grał główne skrzypce. Przewodniczący podkomisji poseł Andrzej Matusiewicz głos zabrał 7 razy, przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, w tym wiceminister Łukasz Piebiak 42 razy.

II czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu 7 czerwca br. Posłowie klubów opozycyjnych mówili między innymi o tym, że nie wzięto pod uwagę żadnych zgłoszonych przez nich propozycji zmian. Sprawozdawca Komisji poseł Bartłomiej Wróblewski polemizował z krytycznymi głosami, ale nie odniósł się do uwag dotyczących trybu procedowania nad ustawą. Przemawiający na koniec debaty przedstawiciel rządu Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Łukasz Piebiak chwalił projekt, w pełni się z nim utożsamiając, także w sposobie formułowania swojej wypowiedzi, np.: „Tak naprawdę w tej ustawie ograniczamy rzeczy zbędne. Wizytacje planowe i oceny okresowe”, „Wprowadzamy świadczenie rehabilitacyjne”, „Obniżamy wiek emerytalny...” itp.

III czytanie miało miejsce 12 lipca. Poseł sprawozdawca mówił bardzo krótko i wniósł o odrzucenie wszystkich poprawek zgłoszonych przez opozycję. Przed ostatecznym głosowaniem o głos poprosił wiceminister sprawiedliwości Łukasz Piebiak. W bardzo emocjonalnym wystąpieniu, to on, a nie przedstawiciel wnioskodawców odnosił się do głosów, które padły w dyskusji. Utożsamiał się z projektem: „Pytaliście się państwo o jakiś pozytywny przekaz, o to, co ta ustawa da, co zyska obywatel. Da ona choćby to, że będzie więcej sędziów na linii, bo ograniczamy wizytacje planowe, likwidujemy oceny okresowe i zbędną biurokrację sądową. Sferę sędziów biurokratów ograniczamy, zmniejszamy ich liczbę, będzie mniej wizytatorów. Ludzie odciążeni od czynności administracyjnych w 100% pójdą sądzić. Działamy na co dzień. Ograniczamy liczbę wydziałów sądowych, ograniczamy administrację”.

- *poselski projekt ustawy o Sądzie Najwyższym*⁵⁴

Ten projekt również omówiony był w punkcie 2.1.2 Parlamentarna szybka ścieżka - tryb szczególny.

Jest to jeden z trzech projektów procedowanych wiosną 2017 r., które były przedstawiane jako stanowiące uzupełniającą się całość pierwszego etapu koniecznych zmian w sądownictwie. Jako projekty poselskie zostały wniesione oprócz projektu zmieniającego zasady funkcjonowania SN, także projekt nowelizujący *Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Natomiast projekt nowelizujący *ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa* został wniesiony przez rząd.

⁵⁴ Dokumentacja dostępna na:

www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=79AFE72D21974105C125815B006FF6EC

Panowało ogólne przekonanie nie tylko wśród posłów opozycji i dziennikarzy, ale także części prawników⁵⁵, że wszystkie te projekty powstały w Ministerstwie Sprawiedliwości. Jednakże wiceminister Marcin Warchoń zapytany o to przez dziennikarzy „Gazety Wyborczej” zaprzeczył.⁵⁶

Pewne fakty mogą jednak świadczyć o tym, że Ministerstwo Sprawiedliwości miało co najmniej znaczący wpływ na kształt tej ustawy.

Zaraz po upublicznieniu projekt zebrał dużo krytycznych uwag. Jeszcze przed pierwszym czytaniem minister Marcin Warchoń zapowiedział, że rząd, a nie wnioskodawcy, wniesienie dwie znaczące poprawki. Pierwsza miała dotyczyć tego, że „to Krajowa Rada Sądownictwa, a nie minister sprawiedliwości, będzie decydować, którzy sędziowie SN nie przejdą automatycznie w stan spoczynku.” A druga, że „to Rada, a nie minister, wyda zgodę na pracę sędziego po przekroczeniu wieku emerytalnego.”⁵⁷ O tych poprawkach podczas pierwszego czytania mówił minister Zbigniew Ziobro.

W trakcie prac senackich senator Marek Borowski zwrócił uwagę na pomyłkę w treści ustawy, która powodowała to, że ustawa będzie wewnątrznie sprzeczna. W odpowiedzi to wiceminister Marcin Warchoń tłumaczył, że jest to nieważna rzecz, gdyż art. 12 „wyraźnie przewiduje szczegółowy sposób wyboru kandydatów”, natomiast norma zawarta w art. 18 „jest normą kompetencyjną, która ma drugorzędne znaczenie”. Senatorów przekonał.

Na zarzuty Prezydenta, że zawetowanych projektów nie przedstawiono mu do zaopiniowania - minister Ziobro odpowiedział: „Spotkałem się z Prezydentem na przełomie marca i kwietnia”, a następnie przyznał, że głównym tematem rozmowy była ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ale rozmawiano też o poselskim projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym.⁵⁸ O konsultowaniu projektu ustawy o SN z prezydentem (25.07.17) w rozmowie z dziennikarką TVN24 zapewniał też w wiceminister Michał Wójcik.

3.1. Próby naprawienia sposobu procedowania nad projektami poselskimi

W lipcu 2017 roku posłowie Klubu Platformy Obywatelskiej podjęli próbę ograniczenia negatywnych skutków zjawiska tzw. bypassowania. Wnieśli do łaski marszałkowskiej *poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*⁵⁹, w którym zaproponowano, aby projekty ustaw wnoszonych do Sejmu „przez podmioty inne niż Rada Ministrów” przechodziły obligatoryjnie przez proces konsultacji publicznych. Zaproponowano także „obowiązkową publikację wyników tych konsultacji na właściwych stronach internetowych, aby zapoznać się z nimi mogli zarówno parlamentarzyści jak i zainteresowani obywatele.” W przypadku projektów, które zyskują poparcie rządu - Rada Ministrów miałaby obowiązek sporządzenia „szczegółowej oceny skutków regulacji przez ekspertów rządowych”.

⁵⁵ Na przykład dr hab. Ryszard Piotrowski powiedział: „na etapie powstawania projektu nie skonsultowano go z zainteresowanymi instytucjami, czyli przede wszystkim Sądem Najwyższym. A sam projekt, co także budzi wątpliwości, chociaż wydaje się, iż został przygotowany w resorcie sprawiedliwości, to został zgłoszony jako poselski.” Cytat z artykułu „Jedna propozycja, pięć zastrzeżeń” autorstwa Grzegorza Osieckiego i Patryka Słowika opublikowanego w „Gazecie Prawnej” 17.07.17.

⁵⁶ Za artykułem „Dwie nogi Ziobry” autorstwa Wojciecha Czuchnowskiego i Ewy Ivanovej opublikowanym w „Gazecie Wyborczej” 22.07.17.

⁵⁷ Na podstawie artykułu „PiS forsuje rewolucję, prezydent łagodzi” autorstwa Marka Domagalskiego opublikowanego 19.07.17. na łamach „Rzeczpospolitej”.

⁵⁸ Za informacją na: www.rm24.pl/raporty/raport-batalia-o-sady/fakty/news-ustawa-o-sn-nie-byla-konsultowana-z-prezydentem-jest-komenta.nId,2421723

⁵⁹ Dokumentacja dostępna na: www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1848

Choć rozwiązania te były ograniczone do ustaw dotyczących praw majątkowych i uprawnień przedsiębiorców, to ich wprowadzenie miałyby szanse zmiany praktyki legislacyjnej dużej części projektów. Jednakże Sejm w I czytaniu (12.10.17) projekt ustawy odrzucił. Wniosek o odrzucenie poparło 234 posłów (w tym 228 członków Klubu PiS), przeciw było 205 posłów, wstrzymało się trzech.

W trakcie debaty bezpośrednio przed głosowaniem poseł Wojciech Zubowski (PiS), powołał się na opinię Naczelnej Rady Adwokackiej, w której stwierdzono, że projekt PO jest niezgodny z zasadami techniki prawodawczej i mógł być też niezgodny z Konstytucją.

Próbę uczynienia konsultacji poselskich i komisyjnych projektów ustaw bardziej przejrzystymi podjęło także Obywatelskie Forum Legislacji; użyliśmy do tego petycji⁶⁰. W imieniu Forum 14 października 2016 r. Fundacja im. Stefana Batorego wystąpiła do Sejmu z petycją o dokonanie zmian w Regulaminie Sejmu. Miałyby one polegać na określeniu zasad przeprowadzania przez Marszałka Sejmu konsultacji komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono wcześniej konsultacji. Zasady te powinny uwzględniać podstawowe standardy prowadzenia konsultacji. Chodzi w szczególności, o to, aby ogłaszając konsultacje Marszałek Sejmu określał każdorazowo: podmioty, które uczestniczą w konsultacjach, sposoby i formy ich przeprowadzenia, w tym sposoby przedstawiania opinii przez uczestników konsultacji, minimalny czas wymagany na przedstawienie opinii, wymóg przygotowania dokumentu prezentującego otrzymane w ramach konsultacji opinie wraz z odniesieniem się do nich inicjatorów projektu oraz sposoby i formy dokumentowania i pełnego upubliczniania procesu konsultacji.

Petycję 23 lutego 2017 r. rozpatrywała sejmowa Komisja do Spraw Petycji. Po przeprowadzeniu dyskusji, która niestety wskazywała na brak zrozumienia wśród części posłów dla naszych postulatów, postanowiono skierować ją do dalszych prac w Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. W planach Komisji na cały 2017 rok nie znalazło się miejsce na zaopiniowanie naszych postulatów. Pisma wysyłane do przewodniczącego Komisji oraz Wicemarszałka Sejmu Joachima Brudzińskiego z prośbą o informacji o sposobie i czasie ustosunkowania się do nich – pozostały bez reakcji.

4. Błędy w stosowaniu przepisów Regulaminu pracy RM

W obowiązującym od czterech lat Regulaminie pracy RM wprowadzono różny sposób traktowania braku odpowiedzi na zaproszenie do przedstawienia uwag do projektu aktu prawnego. Zgodnie z par. 40 ust. 4 nieprzedstawienie stanowiska w ramach procesu uzgodnień i opiniowania „organ wnioskujący może uznać (...) za uzgodnienie treści projektu (...)”, ale „w przypadku konsultacji publicznych” jedynie „za rezygnację z przedstawienia stanowiska.” Wprowadzenie tego rozróżnienia było dla organizacji pozarządowych bardzo ważne, gdyż większość z nich nie ma pracowników, którzy mogliby z dnia na dzień przygotować stosowną opinię, a terminy na jej przedstawienie są często bardzo krótkie.

Bezpośrednio po wprowadzeniu tej zasady obserwowaliśmy częste błędy polegających na tym, że organ prowadzący projekt w piśmie zapraszającym do przedstawienia uwag w ramach konsultacji

⁶⁰ Więcej materiałów dotyczących petycji dostępne jest na:

www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/wydarzenia_2/petycja_do_sejmu_rp_w_sprawie_okreslenia_zasad_przeprowadzania_konsultacji_spoecznych_i_u_publiczniania_informacji_o_nich

Obywatelskie Forum Legislacji

publicznych stwierdzał, iż niezgłoszenie uwag w terminie traktowany będzie jako akceptacja projektu. Akcja wielu organizacji pozarządowych polegająca na zwracaniu uwagi na brak podstaw do takiego postępowania przyniosła rezultaty i w 2015 roku tego typu zachowania należały do rzadkości. Niestety, od połowy 2016 roku zauważamy w tej dziedzinie regres. Znow niektóre ministerstwa brak przesłania uwag przez organizacje pozarządowe traktują jako akceptację projektu. Oto kilka przykładów z ostatniego roku:

- *projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw*
Ministerstwo Rozwoju i Finansów rozesłało 12 maja do 247 podmiotów projekt do konsultacji publicznych dołączając niewłaściwą formułę, że „Niezgłoszenie opinii w powyższym terminie [9 czerwca] zostanie uznane za akceptację projektu.”

- *projekt rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej: w sprawie sposobu realizacji w szkołach towarzyszących środków edukacyjnych, które służą zapewnieniu prawidłowej realizacji programu dla szkół „Szkoła z witaminą”*

Wysłany 31 lipca 2017 roku do 23 organizacji projekt rozporządzenia zakończono informacją, że „niezgłoszenie uwag (...) będzie traktowane jako akceptacja przedłożonego projektu”.

- *projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzoru karty zgonu*

Wysłany 13 września 2017 roku do 62 podmiotów w tym 45 organizacji zawiera adnotację, że „Niezgłoszenie opinii w powyższym terminie [20 września] zostanie uznane za akceptację projektu.”

- *projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego rozporządzenie w sprawie standardów jakości dla medycznych laboratoriów diagnostycznych i mikrobiologicznych*

Przekazany 2 października 2017 roku do 138 podmiotów w tym do 18 organizacji pozarządowych zawiera adnotację, że „Brak uwag w podanym terminie [22 października] potraktowany zostanie jako akceptacja przedmiotowego projektu.”

- *projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego rozporządzenie w sprawie podziału kwot środków finansowych w 2017 r. stanowiącej wzrost całkowitego budżetu na refundację*

Wysłany 9 października 2017 roku do 69 podmiotów w tym do 10 organizacji pozarządowych zawiera adnotację, że „Niezgłoszenie opinii w powyższym terminie [16 października] pozwolę sobie uznać za akceptację projektu.”

- *projekt ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*

W piśmie Ministerstwa Rozwoju i Finansów z 4 maja br. na konsultację wyznaczono 7 dni, a na końcu dopisano: „Niezgłoszenie opinii w powyższym terminie będzie uznane jako uzgodnienie treści projektu ww. ustawy.”

5. Przykłady pozytywne

Kończąc chcielibyśmy zwrócić uwagę na kilka przykładów dobrych, a nawet czasem innowacyjnych praktyk. Mając nadzieję, że jest ich więcej, liczymy, że znajdą one szersze naśladownictwo.

- *rządowy projekt ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁶¹*

⁶¹ Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303102/katalog/12458855#12458855>

Obywatelskie Forum Legislacji

Wicepremier i Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Jarosław Gowin 8 marca 2016 r. ogłosił rozpoczęcie konkursu dla polskich akademików i naukowców na założenia do nowej ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym pt „Ustawa 2.0 – Założenia systemu szkolnictwa wyższego”. Zgłoszenia nadesłało 14 zainteresowanych zespołów. Spośród nich Komisja Konkursowa wyłoniła 3 zespoły, którym przyznano granty badawcze w kwocie 300 tys. zł.

Opracowania założeń do reformy systemu nauki i szkolnictwa wyższego podjęły się interdyscyplinarne zespoły występujące pod auspicjami: Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu SWPS w Warszawie oraz Instytutu Allerhanda w Krakowie. Po 8 miesiącach prac zespoły złożyły opracowania przedstawiające diagnozę obecnej sytuacji, najlepsze praktyki zagraniczne, założenia wraz z rekomendacjami oraz wyniki przeprowadzonych konsultacji publicznych opracowanych założeń. Jeden z zespołów przygotował również tekst projektu ustawy oraz ocenę skutków proponowanej regulacji (Instytut Allerhanda).

Zawarte w założeniach koncepcje były następnie dyskutowane na konferencjach z cyklu „Kongres Nauki Polskiej” odbywających się w głównych ośrodkach akademickich kraju. Równolegle trwały prace w Ministerstwie nad tekstem projektu ustawy określanej mianem „konstytucja dla nauki”.

Propozycje reformy nauki w Polsce były również przedmiotem analizy pracującej w Polsce na zaproszenie Ministerstwa grupy ekspertów Komisji Europejskiej dla oceny propozycji reform mających na celu unowocześnienie polskich ram prawnych dla instytucji szkolnictwa wyższego i przedstawia rekomendacje dotyczące zmian systemowych. Grupa robocza przedstawiła Ministrowi 13 września 2017 r. raport *“Peer Review of Poland’s Higher Education and Science System”*.

Projekt ustawy został przedstawiony nauce i opinii publicznej przez ministra Gowina 20 września 2017 r. na plenarnym posiedzeniu Kongresu Nauki Polskiej w Krakowie. Do 19 października 2017 r. trwał okres konsultacji, w czasie którego można było nadsyłać uwagi do projektu nowej ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce. W konsultacjach zgłoszono rekordową liczbę 143 stanowisk. W okresie opiniowania przez instytucje publiczne nadesłano 19 stanowisk. Oczekujemy opublikowania raportu z konsultacji.

- *rządowy projekt ustawy - Prawo przedsiębiorców*⁶²

Projekt Ministerstwa Rozwoju był poddany zarówno prekonsultacjom, jak i dobrze przeprowadzonym konsultacjom społecznym i publicznym. W ramach prekonsultacji wstępną wersję projektu przedyskutowano na posiedzeniu Zespołu ds. Konstytucji Biznesu z przedstawicielami nauki i praktykami prawa, a także z przedsiębiorcami członkami Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych.

Konsultacje publiczne trwały 23 dni. Projekt został również przekazany do zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego oraz został uzgodniony przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Na konferencje uzgodnieniowej tego projektu, jak i pozostałych wchodzących w skład tzw. pakietu „Konstytucji Biznesu”⁶³ zaproszono ponad 100 interesariuszy. Jest to ostatnio bardzo rzadka, choć bardzo pożądana praktyka, a przede wszystkim zgodna z par. 47 RpRM, mówiącym o tym, że na

⁶² Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12295217/katalog/12416266#12416266>

⁶³ Chodzi o projekty ustaw: *przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz niektóre inne ustawy z pakietu "Konstytucji Biznesu"*; *o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców*; *o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy*; oraz *o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*.

Obywatelskie Forum Legislacji

konferencje uzgodnieniowe można zapraszać podmioty, które przedstawiły uwagi do projektu w ramach konsultacji publicznych.

W samym projekcie zaproponowano zapisy (w rozdziale 6) dotyczące zasad przygotowywania projektów aktów prawnych z zakresu prawa gospodarczego. Nakłada się na podmioty mające inicjatywę ustawodawczą obowiązek dokonania - przed rozpoczęciem prac nad przygotowaniem nowego prawa - analizy możliwości osiągnięcia oczekiwanego celu za pomocą innych środków niż interwencja legislacyjna, a także zrobienie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Na ministrach kierujących działami administracji rządowej spoczywać ma obowiązek ciągłego dokonywania analizy ex-post.

Jest to próba ustawowego wprowadzenia obowiązku stosowania narzędzi opartych na dowodach. Jeśli przepisy te zostaną uchwalone i uda się je wdrażyć będzie to oznaczało dużą pozytywną zmianę w zakresie tworzenia prawa gospodarczego.

- *rządowy projekt ustawy o ochronie danych osobowych*⁶⁴

Chcemy zwrócić uwagę na dobrze przygotowaną Ocenę Skutków Regulacji. Mimo, że projekt odnosi się do realizacji niektórych przepisów określonych w rozporządzeniu Unii Europejskiej, autorzy nie ograniczyli się, jak w wielu podobnych przypadkach, do wskazania na potrzebę implementacji przepisów unijnych. Przedstawili rozbudowany dokument wskazujący przykłady innych krajów, które wdrażają przepisy rozporządzenia, określili dokładnie zakres podmiotów, na które oddziaływać będzie projekt i na czym to będzie konkretnie polegało, w przypadku każdej z grup. Autorzy przedstawili również bardzo dokładne obliczenia dotyczące skutków finansowych regulacji odwołując się przy tym do wielu źródeł np. dotyczących płac w różnych sektorach.

Przy ogólnej tendencji do stosowania najkrótszych możliwych terminów na przedstawienie opinii o projektach aktów prawnych warto zwrócić uwagę na przypadki dania odpowiednio długiego okresu na tę czynność.

- Ministerstwo Zdrowia poprosiło 49 podmiotów o przedstawienie uwag do *projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sposobu, trybu i terminów występowania do Narodowego Funduszu Zdrowia oraz udostępniania przez Narodowy Fundusz Zdrowia świadczeniobiorcy informacji o prawie do świadczeń opieki zdrowotnej oraz o udzielonych mu świadczeniach* – dając na to 30 dni.
- Ministerstwo Rozwoju na przedstawienie uwag do *projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej* (UD 190), co prawda w okresie wakacyjnym (20 lipca), ale przeznaczyło wystarczający okres – 30 dni.
- Także Ministerstwo Rozwoju, Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych na przedstawienie uwag do projektu ustawy o zasadach badania niekaralności kandydatów ubiegających się o zatrudnienie w podmiotach sektora finansowego (UD 283) dało 30 dni.

⁶⁴ Dokumentacja dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12302950>