

Rządowy proces legislacyjny – uwagi na tle praktyki legislacyjnej lat 2015–2018

Anna Michalak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

Przejrzyste i partycypacyjne prowadzenie procesu tworzenia aktów prawnych przynosi liczne korzyści zarówno przedstawicielom władzy, jak i obywatelom. Legislatorzy otrzymują możliwość poznania wielu – być może wcześniej im nieznanych – opinii lub nowych faktów, a także zdobycia wiedzy z różnych źródeł. Dysponując zaś szerszą perspektywą i bardziej różnorodną wiedzą, mogą podjąć lepsze decyzje. Z kolei obywatele – zwłaszcza jeśli konsultacje przyjmują formę dialogu – są traktowani jak partnerzy i mają szansę na realny wpływ na kształt decyzji. Tworzone transparentnie i partycypacyjnie normy prawne w większym stopniu mogą liczyć na społeczną akceptację oraz wolę ich przestrzegania. Wszystkie te elementy budują wzrost zaufania obywateli do państwa¹.

W polskim porządku konstytucyjnym inicjatywa ustawodawcza przysługuje: Radzie Ministrów, grupie posłów, Senatowi RP, Prezydentowi RP, a także grupie 100 tys. obywateli². Niestety, w kręgach politycznych nierzadkie jest ciągle przekonanie, że wystarczającą formą partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym jest inicjatywa obywatelska, a w pozostałym zakresie społeczeństwo powinno zawierzyć ustawodawstwo swym reprezentantom wybranym w demokratycznych wyborach. Drugie ciągle pokutujące przeświadczenie to silnie wykształcone u twórców projektu przekonanie o właściwym i wszechstronnym rozpoznaniu problemu regulacyjnego, co przekłada się na brak zrozumienia dla idei uczestnictwa strony pozarządowej w procesie legislacyjnym. W tej sytuacji trudno o dialog nad zmianami w prawie. Co gorsza, często takie zmiany w prawie odrywają się od jego adresatów, którzy nie rozumieją reformy i w konsekwencji negatywnie ją oceniają³.

1 G. Kopińska, *Rządowy proces legislacyjny. Analiza Fundacji Batorego*, <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).

2 Zob. art. 118 Konstytucji RP.

3 A. Pietryka, *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, kwiecień 2012, <http://artur-pietryka.com/raporty-policy-papers>, s. 2 (dostęp: 25.09.2018).

Od wielu lat zarówno eksperci, jak i praktycy współdziałają w celu doskonalenia elementów całego procesu tworzenia prawa. Potrzebę współpracy ekspertów w poszczególnych dziedzinach nauki oraz ludzi o niesformalizowanej wiedzy i doświadczeniu życiowym analizował bardzo szczegółowo J. Wróblewski, który twierdził, że

rola pierwszych jest tym większa, im więcej nauka może powiedzieć o zjawiskach relewantnych dla prawodawstwa, im szerzej na jej gruncie można przewidzieć konsekwencje alternatywnych możliwości rozmaitych rozwiązań oraz im bardziej opinie nauki w tym zakresie są jednolite. Rola tych drugich jest tym większa, im bardziej rozproszone doświadczenie życiowe jest miarodajne w dziedzinach, które nie posiadają opracowania profesjonalnie naukowego, a są doniosłe dla procesu prawodawczego. Jest to argument za łączeniem proceduralnych wartości demokratycznych i naukowych w procesie prawodawczym⁴.

Konsekwencją przeprowadzonych badań procesu legislacyjnego przez środowiska zajmujące się teoretycznie i praktycznie problematyką legislacyjną były liczne publikacje, które krytycznie odnosiły się zarówno do procesu tworzenia prawa, jak i jego efektów. Zwracano uwagę przede wszystkim na nadmiar regulacji prawnych, niestabilność prawa oraz brak przejrzystości systemu prawa, niespójność unormowań, brak planowania prac rządu czy traktowanie konsultacji społecznych jedynie jako formalności⁵.

Przyczyn niestabilności prawa oraz braku jego spójności upatrywano nie tylko w ogromnej liczbie unormowań i ich częstych zmianach, co wysoce utrudniało osiągnięcie spójności, lecz także w tym, że nie było ono tworzone na podstawie dostatecznie uzgodnionego, uporządkowanego i stabilnego systemu wartości oraz na podstawie rzetelnej wiedzy, co w konsekwencji doprowadziło do procesu dekodyfikacji, wyrażającego się nadmiarem szczegółowych przepisów. To z kolei pozbawiło zasady prawa ich roli wyznacznika kierunku tworzenia oraz interpretacji i stosowania prawa. Ten stan prawodawstwa i prawa miał wiele przyczyn. Jako jedną z nich wskazywano dominację resortowego modelu tworzenia prawa, który można odnieść do różnych etapów prac nad rządowymi projektami ustaw. Zjawisko to było w literaturze prawniczej i innych publikacjach przedmiotem krytyki kierowanej do rządu⁶.

Powołanie w 2000 r. Rządowego Centrum Legislacji⁷ (RCL) jako instytucji przygotowującej projekty aktów normatywnych oraz koordynującej proces legislacyjny Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej było pierwszym realnym działaniem w kierunku usprawnienia rzado-

4 J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 148.

5 Zob. M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 5 (1), s. 51–66 oraz wskazana tam literatura.

6 *Ibidem*, s. 54.

7 Rządowe Centrum Legislacji zostało utworzone na podstawie art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 70, poz. 778.

wego procesu stanowienia prawa. Zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami dotyczącymi organizacji i trybu pracy Rady Ministrów RCL miało zapewnić koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej oraz obsługę prawną Rady Ministrów, w szczególności w zakresie: opracowywania stanowiska prawno-legislacyjnego do rządowych projektów aktów prawnych, koordynowania przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych, opracowywania pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych skierowanych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, opracowywania rządowych projektów aktów prawnych w zakresie ustalonym przez Prezesa Rady Ministrów, redagowania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, współdziałania z Komitetem Integracji Europejskiej w sprawie harmonizacji prawa polskiego z wymogami prawa Wspólnot Europejskich, współdziałania z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz spójności z systemem prawa, kontrolowania wydawania przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw, wykonywania innych zadań określonych w odrębnych przepisach lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów⁸.

Niestety, ani reforma ustroju administracji rządowej, ani utworzenie RCL nie przyniosły oczekiwanych zmian. Nie pozostawiały co do tego żadnych wątpliwości kolejne oceny procesu tworzenia prawa. Wskazywano m.in., że „zdecentralizowanie stanowienia prawa jest główną przyczyną niektórych poważnych problemów polskiego ustawodawstwa, a szczególnie jego rozrostu, niestabilności i nadmiernej szczegółowości oraz skłonności do tworzenia ustaw realizujących korzyści dla wąskich grup społecznych kosztem dobra zbiorowego⁹”. W Polsce nie przeprowadza się testów celowości wydania lub zmiany ustawy, choć zaleca się to od ponad 20 lat. Inicjowanie prac legislacyjnych *ad hoc* ograniczało możliwość planowania prac legislacyjnych. Z kolei konsultacjom społecznym zarzucano brak reguł czasowych do przeprowadzenia zewnętrznych konsultacji, w tym do określenia, w jakim czasie organy państwowe oraz inne organizacje społeczne mają przedstawić opinie co do przesłanych projektów ustaw. Zdaniem S. Wronkowskiej bardziej jest to „spełnienie kłopotliwego obowiązku, niż rodzaj debaty społecznej¹⁰”. Wprawdzie powołaniu RCL przyświecała idea ograniczenia negatywnych skutków funk-

8 Art. 14b i art. 14c ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów w brzmieniu nadanym przez art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 70, poz.778.

9 K. H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, oprac. wydane w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”, Warszawa 2005, s. 9.

10 S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i poprawne kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 12–13.

cjonującego resortowego modelu tworzenia prawa, jednak z perspektywy czasu, mając na względzie określone pierwotnie zadania, można stwierdzić, że RCL nie miało większego wpływu na resortowy model tworzenia prawa. Uznano, że faktycznie RCL było jednostką pozostającą poza głównym nurtem procesu tworzenia prawa. Jego uprawnienia wobec ministerstw były znikome, gdyż zajmowało się przede wszystkim technicznymi aspektami tworzenia prawa¹¹.

Należy podkreślić, że rządowy proces legislacyjny jest w praktyce regulowany głównie przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów¹². Zarówno sam regulamin, jak i jego kolejne zmiany przyjmowane są uchwałą Rady Ministrów – jest on więc aktem podstawowym, niższego rzędu, niemającym charakteru powszechnego źródła prawa. Oznacza to, że zasady tworzenia i konsultowania aktów prawnych rząd może zmienić w każdej chwili bez pytania o stanowisko pozostałych uczestników tego procesu. W konsekwencji, choć regulamin jest aktem wewnętrznym, w istocie wpływa na sytuację prawną wszystkich podmiotów znajdujących się pod rządami polskiego prawa. Należy przy tym podkreślić, że rząd jest autorem przytłaczającej większości uchwalanych aktów normatywnych, w tym ustaw.

W wyniku długotrwałych prac, prowadzonych m.in. w ramach programu europejskiego *Better Regulation* i opartych na analizie istniejących i modelowych rozwiązań, w 2013 r. został przyjęty nowy regulamin¹³, przez co proces legislacyjny został wzbogacony o elementy niezbędne w nowoczesnym państwie prawa, m.in. oparcie interwencji rządowej o racjonalne przesłanki – proces analityczny problemu poprzedzający tworzenie aktu normatywnego (przygotowanie założeń dla ustawy), identyfikację podmiotów, na które ma oddziaływać nowe prawo (test regulacyjny), przewidywanie skutków projektowanych zmian (test regulacyjny, badania OSR – ocena skutków regulacji), ocenę efektów przeprowadzonych już reform (*OSR ex post*), konsultowanie analiz problemowych i projektów aktów normatywnych (konsultacje publiczne), przejrzystość procesu legislacyjnego dla opinii publicznej.

11 W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008, s. 45–53.

12 Co więcej, sam proces stanowienia prawa w Polsce nie został jak dotychczas skodyfikowany. Regulacje na ten temat zostały zamieszczone w wielu aktach prawnych różnej rangi. Regulacje te znajdziemy głównie w: Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 392), ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437), ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1414 ze zm.), uchwale Rady Ministrów nr 190 z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 979 ze zm.; dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów), uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2012 r., nr 32; dalej: Regulamin Sejmu), uchwale Senatu Rzeczypospolitej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2010 r., nr 39, poz. 542).

13 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2013 r., poz. 979; weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

Zmiany te oceniono pozytywnie, podnosząc jednocześnie, że:

Regulamin stwarza dobre podstawy do pełnej realizacji w rządowej fazie procesu stanowienia prawa standardów demokratycznego państwa prawnego oraz realizacji postulatu racjonalnego prawodawcy. Na jego podstawie możliwa jest także partycypacja obywateli i ich organizacji w procesie stanowienia prawa zgodnie z konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego.

Regulamin – jak wspomniano wyżej – stwarza dobre podstawy, ale nie przewiduje gwarancji realizacji zasad konstytucyjnych, o których mowa wyżej. Wynika to przede wszystkim stąd, że przeważająca większość przywołanych wyżej przepisów zakres konsultacji publicznych i sposób ich prowadzenia pozostawia uznaniu organu wnioskującego. W uzasadnieniu projektu Regulaminu, a także w rządowym Programie „Lepsze regulacje 2015 r.” stwierdza się jednak, że konsultacje publiczne stanowią immanentny element procesu stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym, że powinny obejmować całość prac nad rządowym projektem ustawy, a przynajmniej przewidywać odrębne konsultacje dla założeń i treści normatywnej projektu ustawy.

Jeśli zatem organ władzy publicznej będzie skłaniał się do rozszerzenia stopnia partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, to Regulamin umożliwi mu działanie w tym kierunku. Jeśli natomiast – z różnych przyczyn – organ władzy publicznej będzie chciał ograniczyć stopień tej partycypacji poniżej niezbędnego minimum, to na gruncie obowiązującego Regulaminu również będzie to możliwe¹⁴.

Mimo pozytywnych ocen wprowadzonych zmian legislacyjnych, w 2016 r. przygotowano projekt kolejnej nowelizacji Regulaminu pracy Rady Ministrów. Opublikowany 13 kwietnia 2016 r. projekt nowelizacji Regulaminu pracy Rady Ministrów zmienia lub uchyla 52 ze 174 przepisów regulaminu, co stanowi 30% jego zawartości. Projekt nowelizacji regulaminu przewidywał m.in. likwidację przepisów, które określały kształt „założeń projektu ustawy” (paragrafy rozdziału 1 i 2 Działu IV regulaminu) oraz przepisów, które określały formę i zawartość „testu regulacyjnego”. Projektodawca zrezygnował z zasady obligatoryjnego opracowywania projektów ustaw na podstawie założeń, czyli dokumentu przedstawiającego fakty i przesłanki dla interwencji rządu oraz dopuścił fakultatywne przygotowywanie założeń projektu ustawy, nie określając jednak formy, zakresu i innych cech tego dokumentu (na skutek likwidacji przepisów Działu IV, konstytuujących założenia i test regulacyjny). Projekt rozprasza funkcję i osłabia rangę koordynatora oceny skutków regulacji, dotychczas pełnioną przez ministra odpowiedzialnego za funkcjonowanie rządu (szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), a także zmienia z trybu obligatoryjnego na tryb warunkowy informowanie organów Unii Europejskiej o projektach dokumentów rządowych (w tym projektach założeń projektu ustawy). Dodatkowo proponowana regulacja rozszerza okres, w którym możliwe jest wycofanie przez organ wnioskujący

14 T. Zalasinski, *Standardy konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw w świetle Regulaminu pracy Rady Ministrów*, Warszawa, 10 września 2014 r., <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).

projektu dokumentu rządowego z rozpatrywania przez Stały Komitet Rady Ministrów – możliwe to będzie także w trakcie obrad Komitetu¹⁵.

Jak wskazało w swoim stanowisku Obywatelskie Forum Legislacji:

planowane zmiany dotyczą fundamentów procesu legislacyjnego, jakim jest diagnoza i analiza problemu, określenie celów dokonywanej interwencji, rozważenie dostępnych opcji rozwiązania problemu (w tym niewymagających zmiany prawa) oraz wybór i zaplanowanie optymalnych rozwiązań. Zadania te realizują obecnie założenia projektu ustawy i towarzyszący im test regulacyjny, wprowadzone do praktyki od 2012 r. Realizacja tych zmian nie przebiegała bezproblemowo, na co zwracaliśmy uwagę w naszych kwartalnych raportach z monitorowania rządowego procesu legislacyjnego. Zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że na upowszechnienie tej nowej formy analizy trzeba dłuższego czasu i konsekwencji stosowania wytycznych. Kluczowe znaczenie tych instrumentów wynika ze zastosowania podstawowych zasad metodyki tworzenia prawa – zasady racjonalnego prawodawcy, zasady zupełności i precyzji oraz zasady uzasadnienia¹⁶.

Podnoszono, że w uzasadnieniu projektu zmiany Regulaminu pracy Rady Ministrów wskazuje się jedynie, iż wiele ustaw rządowych, mimo istniejącego obowiązku, przygotowywanych było bez przyjęcia założeń przez Radę Ministrów. Nie wskazano jednak danych liczbowych pozwalających określić skalę zjawiska ani nie przedstawiono analizy przyczyn takiego stanu rzeczy. Sprawia to wrażenie, jak gdyby fakt, że przepisy nie są konsekwentnie stosowane przez urzędy administracji publicznej był wystarczającym powodem, by je uchylać. Ponadto w dokumencie określającym przewidywane skutki jako najistotniejszy oczekiwany efekt zostało podane „usprawnienie procesu przyjmowania rządowych projektów ustaw” oraz „skrócenie łącznego czasu niezbędnego do przeprowadzenia procesu legislacyjnego”. Jednocześnie stwierdzono wprost, że nie przewiduje się żadnej formy mierzenia efektów proponowanych zmian¹⁷.

Pomimo krytyki, dokonano nowelizacji regulaminu, a na przewidywane negatywne konsekwencje wprowadzonych zmian nie trzeba było długo czekać. Należy jednocześnie podkreślić, że poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa, jaka dokonała się po wyborach parlamentarnych 2015 r., nie dotyczyła tylko rządowego etapu postępowania ustawodawczego. Niemniej jednak zmiany te w dużej mierze były spowodowane chęcią obejścia przepisów dotyczących uchwalania legislacji projektowanej przez rząd w celu przyspieszenia prac legislacyjnych. Analiza procesu legislacyjnego w okresie trzech pierwszych lat rządów Prawa i Sprawiedliwości skutkowałą bardzo krytyczną oceną tego postępowania, wyrażoną w dwóch raportach organizacji zajmujących się od lat badaniem polskiej proce-

15 *Stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji w sprawie planowanych zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r.*, <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*.

dury ustawodawczej¹⁸. W moim przekonaniu jako najbardziej negatywne cechy charakterystyczne dla stanowienia prawa w tym okresie należy wskazać działania wymienione poniżej.

1. Rezygnacja z tworzenia założeń do projektów ustaw

Z dniem 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. W konsekwencji w drugim roku pracy obecnego rządu utworzono 3 projekty założeń, a w tym samym czasie Sejm uchwalił 158 przygotowanych przez Radę Ministrów projektów ustaw.

2. Odchodzenie od korzystania z inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów i zastąpienie jej inicjatywą poselską

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, 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 tworzo-

18 Obywatelskie Forum Legislacji, *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*, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1 (dostęp: 25.09.2018); Fundacja im. S. Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku*, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/podsumowania> (dostęp: 25.09.2018).

ne w rządzie, choćby po to, aby mogły przejść normalną procedurę opiniowania i konsultacji¹⁹.

Jak się wydaje, w dużej części 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.

W przypadku poselskiego projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1712) podczas pierwszego czytania (12 lipca 2017 r.) na bardzo liczne pytania posłów odpowiadał minister infrastruktury Andrzej Adamczyk. O tym, że projekt mógł mieć swoje korzenie w rządzie świadczy również fakt, że podczas posiedzenia połączonych komisji (12 lipca 2017 r.) na pytania merytoryczne odpowiadał nie przedstawiciel posłów wnioskodawców – poseł Zbigniew Dolata, lecz podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Jerzy Szmit.

Tożsame uwagi można odnieść do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491) i poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 1727).

3. Pomijanie/ograniczanie roli konsultacji publicznych

Ministerstwa przedstawiając projekty aktów prawnych, w tym projekty ustaw, do konsultacji, uznają za właściwe przeznaczenie na konsultacje publiczne 14 dni. Tymczasem z Regulaminu pracy Rady Ministrów (art. 129) wynika, że „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia”.

Jednocześnie Komisja Europejska rekomenduje, żeby czas samych konsultacji publicznych aktów prawnych nie był krótszy niż 6 tygodni²⁰.

19 Zob. np. ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytucjach badawczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2017 r., poz. 202; ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1947; ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1948.

20 European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Com-*

Tymczasem w praktyce nawet termin 14 dni nie zawsze jest dochowywany. W piątym półroczu pracy obecnego rządu przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł 13 dni. W tak krótkim czasie większość interesariuszy niebędących przedstawicielami dużych instytucji nie ma odpowiednich zasobów do zapoznania się z projektami aktów prawnych, skonsultowania ich ze swoim zapleczem i przygotowania dobrze sformułowanych, merytorycznych uwag i opinii. Należy też podnieść, że konsultacje projektu ustawy o zmianie ustawy o rencie socjalnej, podwyższającego wysokości kwoty renty socjalnej, trwały jeden dzień²¹. Na zaopiniowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych interesariusze w praktyce dostali dwa dni²². Ministerstwo Sprawiedliwości na przedstawienie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym²³ dało zainteresowanym 10 dni. Choć jest to wymagane, nie podano przyczyn skrócenia czasu konsultacji²⁴.

4. Nadzwyczajne przyspieszanie postępowania ustawodawczego

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 tryb ten 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 czasie tryb odrębny zastosowano w pracach nad 18 projektami ustaw, co stanowi 22,5% wszystkich 80 projektów rządowych upublicznionych na platformie Rządowego Centrum Legislacji w okresie od 16 listopada 2017 r. do 15 maja 2018 r. Ten nadzwyczajny tryb rządowych prac legislacyjnych zastosowano m.in. w przypadku projektów ustaw o: zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń

mission, COM (202) 704 final, Brussels, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf (dostęp: 25.09.2018).

21 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12310800>.

22 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12307900>.

23 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12310800>.

24 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12307059>.

społecznych oraz niektórych innych ustaw, zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Instytucie Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, zmianie ustawy o Służbie Więziennej i ustawy – Kodeks karny wykonawczy, zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zmianie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Centralnym Porcie Komunikacyjnym²⁵. Większość tych projektów nie była konieczną reakcją na wystąpienie nadzwyczajnych sytuacji. Sądząc zaś po dyskusjach, jakie wzbudzały w trakcie prac w parlamencie, odstąpienie od konsultowania i opiniowania nie było zasadne.

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 analizowanej praktyce Sejm, stosując tryb pilny, niejako dodatkowo stosował bardzo kontrowersyjne metody pracy, takie jak: skracanie czasu na wypowiedź posłów nawet do jednej minuty, blokowe głosowanie nad poprawkami, z tym że blokowano je nie tematycznie, lecz zależnie od tego, jaki klub je zgłosił, nieczytanie treści poprawek czy niereagowanie na zgłaszanie przez parlamentarzystów i pracowników biur legislacyjnych błędów w projektach. Wśród monitorowanych projektów nie było żadnego, który formalnie byłby procedowany w sejmowym trybie szczególnym, jednak co najmniej w kilku przypadkach w praktyce był on stosowany.

Bardzo szybka, krótsza niż trwająca 14 dni, praca Sejmu nad projektem wskazuje na praktyczne zastosowanie trybu pilnego – np. w przypadku prac nad projektem ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym Sejm pracował trzy dni, od pierwszego czytania do uchwalenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (druk nr 2389) minął jeden dzień, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych

25 Fundacja im. S. Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji...*, s. 13.

innych ustaw (druk nr 2480), który wprowadzał zmiany w sposobie wnoszenia skargi nadzwyczajnej minęły dwa dni, a poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 2390), wprowadzającego autonomię budżetową Izby Dyscyplinarnej SN – 7 dni²⁶.

Bez względu na to, w jakim trybie pracował Sejm, stało się niemal regułą, że trzecie czytanie odbywa się prawie natychmiast po czytaniu drugim. Z analizowanych projektów przerwa pomiędzy tymi dwoma czytaniem trwała kilka godzin w przypadku: rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, rządowego projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (w tym wypadku jednego dnia, 10 maja 2018 r., odbyło się drugie czytanie, posiedzenie komisji i trzecie czytanie)²⁷, rządowego projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, rządowego projektu ustawy o ochronie danych osobowych²⁸.

5. Ignorowanie opinii legislatorów i ekspertów zewnętrznych

W przypadku projektów poselskich, które nie przechodzą procedury konsultacji publicznych oraz kontrowersyjnych lub niedostatecznie skonsultowanych projektów rządowych interesariusze starają się przedstawiać swoje racje na posiedzeniach komisji parlamentarnych. Niestety, bardzo często ich głosy są ignorowane, zwłaszcza jeśli prezentują zdanie odmienne od zdania przedstawicieli rządu.

26 Dokumentacja sejmowego etapu uchwalania projektów dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2473>; <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D24F7FEC75FC3F68C-125826000307DAB>; <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BEF18E6C013FDF1BC1258283003A6E87>; <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2390> (dostęp: 25.09.2018).

27 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=76753C49D531604BC1258228004D95D5> (dostęp: 25.09.2018).

28 Dokumentacja dostępna na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2410> (dostęp: 25.09.2018).

W odniesieniu do wątpliwości podnoszonych przez legislatorów (w tym także pracowników Biura Analiz Sejmowych czy senackiego Biura Legislacyjnego) można zauważyć, że są one akceptowane – choć nie zawsze – jeśli dotyczą kwestii związanych z zastosowaną techniką legislacyjną, natomiast uwagi merytoryczne (również te dotyczące niespójności proponowanych regulacji z system prawa lub ich niekonstytucyjności) zwykle są pomijane²⁹.

Konkludując powyższe uwagi, należy podkreślić, że praktyka stanowienia prawa w latach 2015–2018 wskazuje jednoznacznie na postępujące obniżanie wcześniej wypracowanych, choć i tak niezbyt wysokich standardów wyznaczających zasady tworzenia prawa w Polsce. Zbyt restrykcyjne i wydłużające procedurę wymogi wynikające z regulacji regulaminowych są obchodzone (przez kierowanie do parlamentu projektów w istocie przygotowanych przez legislatorów rządowych jako projekty poselskie, w odniesieniu do których ustawodawca nie przewidział wymogu przeprowadzania konsultacji społecznych) lub po prostu nieprzestrzegane (zasady stosowania trybu odrębnego w pracach Rady Ministrów i trybu pilnego w parlamentarnym postępowaniu ustawodawczym). Wnoszone do Sejmu projekty ustaw są niedopracowane pod względem legislacyjnym i systemowym, a szybkie tempo prac legislacyjnych nie pozwala na usunięcie tych usterek, dopracowanie legislacyjne projektu oraz uchwalenie ustawy, która odpowiadałaby nie tylko założeniom wnioskodawcy, lecz także uwzględniała uwagi i wątpliwości zgłaszane w toku postępowania ustawodawczego przez bezpośrednich adresatów projektowanych regulacji.

W konsekwencji niektórzy podkreślają, że tylko ujęcie w powszechnie obowiązującym akcie prawnym zasad i trybu prowadzenia konsultacji publicznych oraz sporządzania ocen skutków regulacji umożliwi obywatelom kwestionowanie niewłaściwego trybu prowadzenia tych procesów czy też niezgodnego z wolą społeczeństwa kształtu proponowanych zmian w prawie³⁰.

Jednakże w moim przekonaniu to nie wystarczy. Zawsze bowiem – jak pokazuje praktyka ostatnich lat – możliwe będzie pominięcie regulacji (również ustawowych) lub dokonanie nowej, pozostającej w kontrze do dotychczasowej, ich wykładni, tj. takiej, która będzie realizowała aktualne cele partii rządzącej, traktując instrumentalnie zasady, reguły i procedury wprowadzone w celu urzeczywistnienia wartości demokratycznych (np. zapewnienia ochrony praw mniejszości, opozycji), albo po prostu po to, aby chronić spójność i przejrzystość systemu prawa. Nie są to bowiem wartości na tyle uniwersalne, aby wszyscy rządzący postrzegali je jako konieczne i niezbędne standardy procesu tworzenia prawa, elementy kształtujące dobro wspólne, jakim jest zrozumiaty dla obywateli, spójny i jednoznaczny w stosowaniu system prawa.

29 Szerzej na ten temat zob. Fundacja im. S. Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji...*, s. 26.

30 G. Kopińska, *Rządowy proces legislacyjny...*, s. 5.

Santrauka

Vyriausybės teisėkūros procesas – teisėkūros praktikos pastabos 2015–2018 metais

Daugelį metų teisės aktų leidybos procesą, ypač vyriausybės etape, kritikavo joje dalyvaujantys subjektai, visų pirma už nepakankamą dėmesį skiriant konsultavimosi procesui dėl dialogo stokos. Šio proceso tyrėjai ir stebėtojai mano, kad teisėkūra vyriausybės įstatymų projektų rengimo etape vyksta neskaidriai, autoriai yra nežinomi, o dažnai taip pat ir teisės aktų projektų įvestų pokyčių priežastys ir tikėtinas poveikis, dėl kurio pasireiškia korupcijos reiškiniai. Vyriausybė taip pat yra atsakinga už chaotiškų ir blogai suplanuotų pokyčių atsiradimą, atsižvelgiant į teisinės sistemos nuoseklumą.

Tai iš dalies lemia faktas, kad vyriausybės teisėkūros procesas praktikoje yra reglamentuojamas Ministrų Tarybos darbo tvarkos taisyklių nuostatomis. Pats reglamentas, taip pat jo vėlesni pakeitimai priimami Ministrų Tarybos nutarimu, todėl jis yra pagrindinis žemesnės tvarkos aktas, neturintis universaliojo teisės šaltinio pobūdžio. Tai reiškia, kad bet kuriuo metu vyriausybė gali pakeisti teisės aktų kūrimo ir konsultavimosi taisykles, neuzklaudama apie kitų šio proceso dalyvių pozicijos. Tuo pačiu metu, kaip rodo 2015–2018 metų praktika, pernelyg griežti ir procedūrą ilginantys reikalavimai, kylantys iš įstatymų nustatytų taisyklių, yra apeinami siunčiant seimui projektus, kuriuos faktiškai parengė vyriausybės įstatymų leidėjai, kaip parlamento narių projektai, dėl kurių įstatymų leidėjas nenumatė viešųjų konsultacijų vykdymo.

Dėl šios priežasties tik viešojo konsultavimosi taisyklių ir tvarkos įtraukimas į visuotinai taikomą teisės aktą ir įstatymo poveikio vertinimų rengimas, leis piliečiams suabejoti netinkama šių procesų vykdymo būdo arba siūlomų įstatymų pakeitimų forma, prieštaraujanti visuomenės valiai.

Literatura

- Goetz K. H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, oprac. wydane w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”, Warszawa 2005.
- Kopińska G., *Rządowy proces legislacyjny. Analiza Fundacji Batorego*, <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).
- Pietryka A., *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, kwiecień 2012, <http://artur-pietryka.com/raporty-policy-papers> (dostęp: 25.09.2018).
- Staškiewicz W., *Stanowienie prawa*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008.

- Wronkowska S., *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i poprawne kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Wróblewska M., *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 5 (1).
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Zalasiński T., *Standardy konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw w świetle Regulaminu pracy Rady Ministrów*, Warszawa, 10 września 2014 r., <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).

Raporty

- European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (202) 704 final, Brussels, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf (dostęp: 25.09.2018).
- Fundacja im. S. Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku*, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/podsumowania> (dostęp: 25.09.2018).
- Obywatelskie Forum Legislacji, *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*, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1 (dostęp: 25.09.2018).
- Stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji w sprawie planowanych zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r.*, <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).

Akty prawne

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483, ze zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., nr 392.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 70, poz. 778.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1414 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2016 r., poz. 1947.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1948.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytucjach badawczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2017 r., poz. 202.

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2013 r., poz. 979.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2012 r., nr 32.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, tekst jedn. M.P. z 2010 r., nr 39, poz. 542.

Dokumentacja dotycząca uchwalania wskazanych w artykule projektów ustaw dostępna na stronach: <http://www.sejm.gov.pl>; <http://legislacja.rcl.gov.pl> (dostęp: 25.09.2018).