

Joanna Juchniewicz*

Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)•

Legal Opinion on the Draft Resolution Tabled by the Presidium of the Sejm
Amending the Standing Orders of the Sejm of the Republic
of Poland (Sejm Paper No. 389)

The opinion deals with the draft resolution amending the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland. The amendment concerns the course of legislative and resolution procedures and, *inter alia*, involving the public in the law-making process through public consultations. The authors of the solutions included in the draft resolution are also proposing to lay down the obligation to draw up regulatory impact assessments and to add, to the content of the explanatory memoranda of bills, information on the anticipated legal effects of the provisions of the bills, as well as to increase the transparency of the legislative procedure.

Keywords: Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, legislative procedure, public consultations, regulatory impact assessment

Przedmiotem opinii jest projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Nowelizacja dotyczy przebiegu postępowania ustawodawczego i uchwałodawczego i m.in. włączenia społeczeństwa w proces tworzenia prawa poprzez przeprowadzanie konsultacji społecznych. Autorzy projektowanych rozwiązań proponują ponadto wprowadzenie obowiązku opracowania oceny skutków regulacji i rozszerzenie treści uzasadnienia o informacje o przewidywanych skutkach prawnych regulacji ujętych w projektach ustaw oraz zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego.

Słowa kluczowe: Regulamin Sejmu RP, postępowanie ustawodawcze, konsultacje społeczne, ocena skutków regulacji

* **Dr hab. Joanna Juchniewicz**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Polska
University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Faculty of Law and Administration, Poland
joanna.juchniewicz@uwm.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7837-0963>

• Opinia prawna została sporządzona 25 czerwca 2024 r. [przyp. red.].



I. Uwagi ogólne

Przedmiotem opinii jest analiza rozwiązań projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹. Złożony 14 maja 2024 r. projekt obejmuje zmiany w przepisach Regulaminu Sejmu² w zakresie postępowania z projektami ustaw i uchwał dotyczących przedstawiania skutków regulacji, przeprowadzania konsultacji społecznych, wysłuchania publicznego, terminów prowadzenia postępowania ustawodawczego oraz Systemu Informacyjnego Sejmu.

Obecnie ocena skutków regulacji jest elementem rządowego procesu przygotowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych³. Wprowadzenie do postępowania ustawodawczego w Sejmie RP rozwiązań umożliwiających przedstawienie szerszego kontekstu wnoszonych do izby projektów ustaw i odwołanie się do opinii społecznej to w mojej ocenie rozwiązanie idące w dobrym kierunku, które może przyczynić się do poprawy jakości uchwalanego prawa. Nie można bowiem zapominać, że proces stanowienia prawa to nie tylko tworzenie przepisów w zgodzie z regułami wynikającymi z Zasad techniki prawodawczej⁴, poprawnych od strony formalnej. Nie mniej ważnym aspektem tego procesu jest skoncentrowanie się na aksjologii rozwiązań i przewidywaniu skutków, jakie może wywołać ustawa. Ten ostatni element nabiera szczególnego znaczenia w kontekście zasad formułowanych w odniesieniu do systemu prawa. System prawa, rozumiany jako ogół obowiązujących norm prawnych, powinien być spójny i stabilny. Spójność wymaga tworzenia regulacji, które nie będą sprzeczne z innymi, już obowiązującymi normami i nie będą prowadziły do powstawania luk. Stabilność wymaga zaś tworzenia przepisów niewymagających częstych zmian. By to osiągnąć, już na etapie przygotowywania projektów ustaw, a następnie na etapie prac parlamentarnych niezbędne są wszechstronna analiza rozwiązań normatywnych i ocena skutków, jakie będą się wiązały z ich wprowadzeniem. Ponadto im większa grupa osób jest zaangażowana w prace legislacyjne, także poprzez lekturę, analizę rozwiązań i możliwość podzielenia się uwagami, tym większe są szanse na uniknięcie różnego rodzaju niespójności, luk czy merytorycznie wątpliwych regulacji.

W kontekście wprowadzenia konsultacji społecznych warto również pamiętać o konstytucyjnej zasadzie zwierzchnictwa Narodu (art. 4 Konstytucji RP⁵). Władza Narodu nie ogranicza się tylko do wyboru przedstawicieli lub korzystania z inicjatywy

¹ Przedstawiony przez Prezydium Sejmu projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 maja 2024 r., druk nr 389, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=389>>, dostęp 24 VI 2024.

² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm. [dalej: Regulamin Sejmu].

³ Ocena skutków regulacji jest dołączana do uzasadnienia projektu aktu normatywnego (§ 28 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst jedn. M.P. z 2022 r., poz. 348).

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

ustawodawczej czy udziału w referendum. Każdy przejaw włączania społeczeństwa w procesy związane z funkcjonowaniem państwa i sprawowaniem władzy jest pożądanym i służy budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanego w sprawy publiczne. Konsultowanie rozwiązań normatywnych z obywatelami i ich organizacjami prowadzi do podniesienia świadomości społecznej oraz poczucia współodpowiedzialności za funkcjonowanie państwa. Stanowi także ważny element legitymizacji władzy publicznej.

Konkludując tę część opinii, uważam, że rozwiązania pozwalające już na progu prac ustawodawczych określić przewidywane skutki regulacji w nowoczesnym, demokratycznym państwie są niezbędne i służą poprawie jakości stanowionego prawa. Równie ważne jest, by proces stanowienia prawa nie odbywał się za zamkniętymi drzwiami, przy istnieniu fasadowych regulacji, pozwalających tylko pozornie włączyć się weń obywatelom. Dlatego otwarcie postępowania ustawodawczego na obywateli poprzez umożliwienie im formułowania uwag o projektach czy też proponowanie alternatywnych rozwiązań wpłynie pozytywnie na proces tworzenia prawa.

II. Uwagi szczegółowe do opiniowanego projektu

1. Analizowany projekt wprowadza zmiany w przedmiocie uzasadnienia projektu ustawy lub uchwały. Artykuł 34 Regulaminu Sejmu określa treściowe wymagania dla uzasadnienia, które stanowi obligatoryjny element projektu. Każdy podmiot posiadający prawo inicjatywy ustawodawczej (posłowie, Senat RP, Rada Ministrów, Prezydent RP, grupa co najmniej 100 000 obywateli), składając projekt, musi dołączyć uzasadnienie. Przepisy Regulaminu Sejmu zasadniczo nie różnicują treści uzasadnienia w zależności od podmiotu wnoszącego projekt. Jedynie w przypadku Rady Ministrów do uzasadnienia projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych, a do uzasadnienia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej Rada Ministrów załącza projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy, oraz tabelę zgodności projektowanych przepisów z przepisami prawa Unii Europejskiej.

Zmiany art. 34 ust. 1 pkt 3 i 4 Regulaminu Sejmu mają rozszerzyć zakres przedstawianych przez projektodawców informacji w zakresie przewidywanych skutków prawnych. W uzasadnieniu powinny być ujęte nie tylko różnice między dotychczasowym stanem prawnym a projektowanym, lecz także informacje o przewidywanych skutkach prawnych projektowanych rozwiązań. Proponowane rozwiązanie oceniam pozytywnie, samo określenie, w jaki sposób zmieni się stan prawny, nie pozwala bowiem ocenić, jakie skutki w sferze obowiązującego prawa wystąpią po uchwaleniu przepisów zawartych w projekcie ustawy. Tym bardziej że często płaszczyzna oddziaływania może być bardzo szeroka i wykraczać poza ścisłą materię regulacji. Ta, wydawać by się mogło, drobna zmiana z pewnością pozwoli w sposób bardziej kompleksowy określić przewidywane skutki wprowadzanych rozwiązań, a w konsekwencji

będzie sprzyjać stabilności prawa. Brak wskazania w uzasadnieniu, jakie skutki prawne wywoła projektowana regulacja, może bowiem prowadzić do uchwalenia przepisów wymagających nowelizacji, a to godzi w stabilność prawa.

2. Kolejna zmiana dotyczy elementów uzasadnienia wynikających z art. 34 ust. 2a i 2b Regulaminu Sejmu. Należy ocenić pozytywnie ustandaryzowanie informacji przedstawianych przez wnioskodawców projektów ustaw, w tym wypadku posłów, określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej⁶ oraz ustaw zawierających przepisy regulacyjne lub przepisy precyzujące wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu Ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁷.

Wprowadzenie formularza doprowadzi do ujednolicenia sposobu przedstawiania informacji, co na etapie dalszych prac nad projektem może ułatwić analizę proponowanych rozwiązań i podjęcie decyzji o ich przyjęciu bądź nie. Ponadto – a w mojej ocenie nie jest to bez znaczenia – ułatwi posłom korzystającym w tym zakresie z prawa inicjatywy ustawodawczej pracę nad treścią uzasadnienia. Mimo że obowiązek przedstawiania danych na opracowanym przez Prezydium Sejmu formularzu ma dotyczyć tylko posłów (zarówno grupy posłów, jak i komisji sejmowej), to wzór formularza może również stanowić pewne wsparcie w tej materii dla innych podmiotów przedkładających projekty.

3. Niezwykle ważną i pożądaną zmianą jest dodanie w Regulaminie Sejmu art. 34 ust. 9a i 9b. Zgodnie z proponowaną regulacją Marszałek Sejmu, wobec poselskich projektów ustaw obligatoryjnie, a wobec projektów pozostałych podmiotów fakultatywnie, zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji, w której muszą być uwzględnione również uwagi zgłoszone w ramach konsultacji projektu. Wobec wcześniej poczynionych uwag dotyczących stabilności i spójności systemu prawa, a przede wszystkim znaczenia oceny skutków regulacji⁸, uważam, że wprowadzenie art. 34 ust. 9a i 9b powinno się znacząco przyczynić do podniesienia jakości uchwalanego prawa. Trzeba podkreślić, że oceny skutków regulacji będą sporządzane przez ekspertów Kancelarii Sejmu, a zatem osoby posiadające wymagane w tym zakresie kompetencje merytoryczne i przygotowanie.

4. Projektodawcy proponują wprowadzenie obligatoryjnych co do zasady konsultacji społecznych (art. 34a). Konsultowanie wnoszonych projektów ustaw jest pożądanym kierunkiem zmian procedur legislacyjnych. Obowiązujące prawo powinno

⁶ Uzasadnienie powinno zawierać elementy określone w art. 66 ust. 2 i art. 68 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 236).

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 334. Uzasadnienie powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 50f ust. 1.

⁸ Szerzej na ten temat: *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, <<https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>>, dostęp 24 VI 2024; J. Szymanek, *Ocena skutków regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2, s. 11–34.

nie tylko opierać się na przyjętej i akceptowanej aksjologii, lecz także odzwierciedlać potrzeby społeczeństwa. Ponadto skonsultowanie projektu pozwala na wypracowanie lepszych, bardziej spójnych rozwiązań. Projektodawcy przewidują obowiązek przeprowadzenia konsultacji, które mają się odbyć przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania. Obowiązkiem tym miałyby być objęte wszystkie wniesione projekty bez względu na podmiot, który wniósł dany projekt.

Wątpliwości może budzić prowadzenie konsultacji społecznych w przypadku projektów wnoszonych przez Radę Ministrów, konsultacje społeczne są bowiem elementem procedury przygotowywania projektów rządowych. Trzeba jednak mieć na uwadze, że przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów nie określają, w jakim terminie powinny być przeprowadzone konsultacje, co umożliwia całkowicie swobodne zakreslanie terminu przesłania stanowiska, ale również pozwala w sposób dowolny określać podmioty włączone do procesu konsultacji. Może to skutkować faktycznym zawężeniem zakresu konsultacji, dlatego objęcie na mocy art. 34a ust. 1 konsultacjami wszystkich projektów, także tych autorstwa Rady Ministrów, jest w pełni zasadne.

Przewidziany w projekcie termin przeprowadzenia konsultacji wynosi 30 dni. Jest to termin stosunkowo długi, co będzie prowadzić do wydłużenia prac legislacyjnych. W mojej ocenie rozsądniejszym rozwiązaniem byłoby określenie krótszego terminu z możliwością jego wydłużenia w przypadkach projektów ustaw bardziej rozbudowanych.

W art. 34a ust. 4 przewidziano odstępstwa zarówno od przeprowadzania konsultacji w ogóle, jak i od 30-dniowego terminu ich przeprowadzania. Zgodnie z brzmieniem proponowanego artykułu w uzasadnionych wypadkach, w szczególności jeżeli z wnioskiem w tym zakresie wystąpi wnioskodawca projektu ustawy, Marszałek Sejmu może zarządzić odstąpienie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie innego terminu albo zakończenie konsultacji przed upływem terminu. Niedookreślony katalog sytuacji mieszczących się w zwrocie „w uzasadnionych wypadkach” w mojej opinii pozostawia Marszałkowi Sejmu zbyt daleko idącą swobodę w podejmowaniu decyzji mających istotne znaczenie dla procesu konsultacji. Mimo że w kolejnym zdaniu art. 34a ust. 4 jest mowa o konieczności udostępnienia w Systemie Informacyjnym Sejmu informacji o powodach pozwalających uznać daną okoliczność za uzasadniony wypadek, to takie rozwiązanie w praktyce pozwoli Marszałkowi Sejmu na podejmowanie dyskrecjonalnych decyzji. Dlatego też moim zdaniem nie powinno się w tym zakresie pozostawiać mu nieograniczonej swobody i podjęcie przez niego decyzji powinno nastąpić po zasięgnięciu opinii jednego z organów pomocniczych – Prezydium Sejmu lub Konwentu Seniorów. Uchroni to Marszałka Sejmu przed ewentualnymi zarzutami wykorzystywania swojej pozycji do ingerowania w przebieg postępowania ustawodawczego, ale przede wszystkim uczyni proces prawotwórczy bardziej demokratycznym, co w kontekście art. 2 Konstytucji RP ma szczególne znaczenie.

Wadliwym według mnie rozwiązaniem jest możliwość wyznaczenia innego niż 30-dniowy termin przeprowadzenia konsultacji. Projektodawca nie sprecyzował, czy ma to dotyczyć skrócenia terminu czy jego wydłużenia, tym samym należy przyjąć, że możliwe są obie interpretacje. Możliwe jest zatem skrócenie przebiegu konsultacji

np. do jednego – dwóch dni, co w praktyce stanowiłoby przekreślenie idei konsultowania projektów ustaw, czyniąc ją fikcją. Tak krótkie terminy nie pozwalają bowiem zainteresowanym podmiotom na wnikliwe przeanalizowanie projektowanych regulacji i sformułowanie uwag. Może to zatem w ogóle zniechęcać do udziału w konsultacjach, jak również prowadzić do obniżenia merytorycznego poziomu uwag. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że w przypadku projektów wymagających szybkiego uchwalenia takie skrócenie terminu znajdowałoby uzasadnienie, jednak zawsze wymagałoby rozważnego podejścia i dokonania wyboru między koniecznością szybkiego uchwalenia ustawy a skonsultowaniem jej ze społeczeństwem.

Marszałek Sejmu może także przedłużyć termin w taki sposób, że będziemy mieli do czynienia z nową formą tzw. zamrażarki. Projektowana regulacja nie określa bowiem granicznego terminu przeprowadzenia konsultacji, a zatem pozwala np. określić ich termin nawet na kilka miesięcy. Rozwiązanie to jest szczególnie niebezpieczne z punktu widzenia ugrupowań opozycyjnych, których projekty mogą być skutecznie tamowane pod pozorem przeprowadzania konsultacji społecznych. Właściwym rozwiązaniem byłoby zatem wskazanie w przepisach Regulaminu Sejmu, o ile maksymalnie może być przedłużony czas na przeprowadzenie konsultacji, np. poprzez użycie formuły „termin nie dłuższy niż”.

Krytycznie oceniam również rozwiązanie pozwalające zakończyć konsultacje przed upływem terminu, w jakim miały one zostać przeprowadzone. Takie rozwiązanie może godzić w zaufanie społeczeństwa do organów państwa. Każdy, kto zechce wziąć udział w konsultacjach, znając datę ich zakończenia, powinien mieć możliwość przedstawienia uwag do projektu w dogodnym dla siebie terminie bez obaw, że termin ten zostanie skrócony. Skrócenie terminu w czasie jego biegu jest rozwiązaniem wadliwym, ograniczającym zainteresowanym możliwość skorzystania z prawa przedstawienia uwag do projektu.

W ostatnim komentarzu do art. 34a pragnę podnieść kwestię podmiotów uczestniczących w konsultacjach. Twórcy opiniowanego projektu nie wprowadzają w tym zakresie ograniczeń i praktycznie każda osoba mająca dostęp do Internetu będzie mogła przedstawić swoje uwagi. Będą to mogły być osoby fizyczne bez względu na to, czy posiadają polskie obywatelstwo, czy są obywatelami innych państw, osoby reprezentujące organizacje społeczne, reprezentujące podmioty prowadzące działalność gospodarczą itd. I jakkolwiek wprowadzenie szerokiego dostępu do konsultacji społecznych należy ocenić pozytywnie, to trzeba pamiętać, że może to doprowadzić – szczególnie w przypadku projektów dotyczących ważnych kwestii społecznych – do „zalanania” systemu wnioskami o zróżnicowanej wartości merytorycznej. Może to w praktyce również utrudniać prace nad oceną skutków regulacji, przy której opracowaniu eksperci Kancelarii Sejmu muszą uwzględnić uwagi złożone podczas konsultacji.

5. Bardzo pozytywnie oceniam przepisy opiniowanego projektu dotyczące umieszczania zgłaszanych poprawek do projektów ustaw i uchwał w Systemie Informacyjnym Sejmu. Jawność życia publicznego, w tym procesu tworzenia prawa, wymaga wprowadzenia rozwiązań umożliwiających wszystkim zainteresowanym

przebiegiem prac nad projektem ustawy bądź uchwały zapoznanie się nie tylko z treścią projektu i uchwaloną ustawą lub uchwałą, lecz także z wnoszonymi poprawkami i ich uzasadnieniem. Wprawdzie obecnie istnieje możliwość obserwowania posiedzeń komisji sejmowych i przysłuchiwania się dyskusji, ale dostęp do treści poprawek jest bardzo utrudniony.

6. Właściwym rozwiązaniem jest dołączanie do poprawek uzasadnienia określającego potrzebę i cel zmiany. Tak jak przed przystąpieniem do prac nad projektem ustawy należy określić cel, jakiemu dana regulacja ma służyć, tak i w przypadku poprawek należy przed ich wniesieniem przeanalizować dokładnie, w jakim celu są zgłaszane i jakie będą ich skutki. Narzędzie w postaci dołączanego do poprawki uzasadnienia może zapobiegać przedkładaniu poprawek nieprzeanalizowanych pod kątem konieczności i celu, a także poprawek składanych pod wpływem, eufemistycznie to ujmując, „politycznych impulsów”.

7. W projekcie proponuje się również dokonanie zmiany w odniesieniu do wysłuchania publicznego. Jest to w mojej ocenie ważna instytucja procesu ustawodawczego, niestety wykorzystywana bardzo rzadko. W kontekście wdrożenia obligatoryjnych co do zasady konsultacji przeprowadzanych przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania narzędzie to przy i tak minimalnym zainteresowaniu nim posłów może ulec jeszcze dalej idącej marginalizacji. Kluczowym czynnikiem jest tutaj bowiem wola parlamentarzystów, którzy powinni widzieć w wysłuchaniu publicznym mechanizm umożliwiający poznanie opinii społeczeństwa na temat projektu oraz prowadzący do poprawy jakości legislacji. W obecnym stanie prawnym słabością omawianego instrumentu⁹ (poza tym, że posłowie rzadko po niego sięgają) jest m.in. to, że po przeprowadzeniu wysłuchania publicznego komisja nie ma obowiązku ustosunkowania się do zgłoszonych w jego trakcie uwag. Z pewnością nie służy to wzmocnieniu znaczenia tej instytucji ani nie wpływa pozytywnie na włączanie społeczeństwa w proces tworzenia prawa.

Projektodawcy przewidują wprowadzenie do Regulaminu Sejmu art. 70ga, zgodnie z którym po zakończeniu wysłuchania publicznego przedstawiciel wnioskodawców projektu przedstawia ustnie stanowisko co do wystąpień uczestników wysłuchania lub w formie pisemnej w ciągu siedmiu dni od dnia posiedzenia. Powyższe rozwiązanie oceniam pozytywnie. Z pewnością dla uczestników wysłuchania istotne jest, by dowiedzieć się, dlaczego niektóre zgłoszone przez nich uwagi do projektu nie zostaną uwzględnione, a inne mają szansę na wprowadzenie do projektu. W mojej ocenie jednak obowiązek ustosunkowania się do przedłożonych uwag nie powinien

⁹ Szerzej na ten temat *vide* J. Juchniewicz, *Wysłuchanie publiczne – nowy instrument partycypacji społecznej w postępowaniu ustawodawczym*, „Zeszyty Naukowe SWPW” 2009, vol. 38, s. 57–75; *eadem*, *Idea społeczeństwa obywatelskiego i jej realizacja w procesie ustawodawczym*, [w:] *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, red. B. Szmulik, M. Paździor, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii Innovatio Press, Lublin 2016, s. 169–180. *Vide* także I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110), s. 99 i n.

ograniczać się jedynie do osoby reprezentującej wnioskodawcę – również komisja przeprowadzająca wysłuchanie powinna odnieść się do uwag jego uczestników. Przyjęcie takiego rozwiązania może przyczynić się do podniesienia jakości prac legislacyjnych, w pewnym stopniu wymusza bowiem na członkach komisji przeanalizowanie zgłoszonych postulatów, opinii, wniosków legislacyjnych, co może prowadzić nie tylko do poszerzenia horyzontów poznawczych, lecz przede wszystkim do tworzenia lepszego prawa i wzmocnienia poziomu społecznego poparcia dla stanowionych rozwiązań normatywnych¹⁰.

8. Bardzo ważnym rozwiązaniem jest zmiana art. 51 Regulaminu Sejmu, który wprowadza możliwość skrócenia postępowania z projektami poprzez przystąpienie do: 1) pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 37 ust. 4, 2) drugiego czytania bez kierowania projektu do komisji, 3) trzeciego czytania bez kierowania projektu do komisji w razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawek i wniosków. Skrócenie postępowania powinno mieć charakter wyjątkowy i być podyktowane uzasadniającymi to przesłankami, związanymi np. z koniecznością szybkiego uchwalenia ustawy w obliczu wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności wymagających zmian w prawie. Doświadczenia ubiegłych kadencji w tym zakresie są negatywne. Tak zwaną szybką ścieżkę legislacyjną wykorzystywano nader często, co z pewnością nie służyło zachowaniu odpowiedniego poziomu regulacji, dlatego kierunek proponowanych zmian jest właściwy. Po pierwsze, skrócenie postępowania może nastąpić tylko na uzasadniony wniosek. Przepisy nie precyzują podmiotów, które mogą wystąpić z takim wnioskiem, dlatego w mojej ocenie należy rozważyć, czy właściwym krokiem jest umożliwienie wystąpienia każdemu posłowi, czy nie lepiej wprowadzić rozwiązania, które ograniczałoby składanie przedmiotowego wniosku np. do grupy posłów, klubu lub koła. Moim zdaniem wniosek o potrzebie skrócenia postępowania już na etapie jego składania powinien znajdować poparcie wśród parlamentarzystów, co uniemożliwiłoby jego instrumentalne wykorzystywanie przez pojedynczych posłów celem dezorganizacji prac izby.

O skróceniu postępowania decydować miałyby Sejm RP w drodze głosowania bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub komisja sejmowa bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków komisji. Powyższe rozwiązanie należy rozpatrywać w kontekście ochrony przed nieuzasadnionym, podyktowanym jedynie politycznymi względami wykorzystywaniem szybkiej ścieżki legislacyjnej. Przy stabilnej większości rządzącej uzyskanie bezwzględnej większości nie będzie wprawdzie stanowiło skutecznej przeszkody, ale zawsze będzie wymagało szukania porozumienia wśród sił politycznych.

¹⁰ *Vide* G. Makowski, *Nowe płaszczyzny dialogu między władzą i organizacjami pozarządowymi w Polsce*, [w:] *Organizacje pozarządowe i władza publiczna*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 83.

III. Konkluzje

1. Przedstawiona do zaopiniowania zmiana Regulaminu Sejmu jest rozwiązaniem zmierzającym do poprawy jakości tworzonego prawa.

2. Opracowanie oceny skutków regulacji już na początkowym etapie prac parlamentarnych pozwoli na bardziej wszechstronną, pogłębioną analizę projektowanych rozwiązań normatywnych na dalszych etapach prac sejmowych.

3. Wprowadzenie do instytucji wysłuchania publicznego konieczności ustosunkowania się do zgłoszonych uwag przez przedstawiciela wnioskodawców projektu jest rozwiązaniem zasadnym, służącym wzmocnieniu instytucji wysłuchania i zwiększeniu poziomu partycypacji społecznej.

4. Procedura wysłuchania publicznego powinna być rozszerzona o rozwiązanie obligujące komisję przeprowadzającą wysłuchanie do ustosunkowania się do przedstawionych w jego trakcie uwag.

5. Instytucja konsultacji społecznych wpłynie na wzrost zaangażowania społeczeństwa w proces tworzenia prawa, jednak wymaga wprowadzenia następujących zmian:

a) ograniczenia swobody Marszałka Sejmu w podejmowaniu decyzji o rezygnacji z konsultacji społecznych, zmiany długości terminu realizowania konsultacji poprzez wprowadzenie opinii Prezydium Sejmu lub Konwentu Seniorów bądź przez przekazanie Prezydium Sejmu prawa do podejmowania przedmiotowej decyzji;

b) wskazania maksymalnego okresu, w jakim miałyby być przeprowadzane konsultacje społeczne;

c) likwidacji rozwiązania dopuszczającego możliwość przerwania konsultacji społecznych w ich trakcie.

6. Należy rozważyć doprecyzowanie podmiotów, które mogą wystąpić z uzasadnionym wnioskiem o skrócenie postępowania – art. 51 Regulaminu Sejmu.

Bibliografia

Źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Przedstawiony przez Prezydium Sejmu projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 maja 2024 r., druk nr 389, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=389>>.

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 348.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 334.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 236.
Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, <<https://rcl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>>.
Załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

Piśmiennictwo

- Juchniewicz J., *Idea społeczeństwa obywatelskiego i jej realizacja w procesie ustawodawczym*, [w:] *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, red. B. Szmulik, M. Paździor, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii Innovatio Press, Lublin 2016.
- Juchniewicz J., *Wysłuchanie publiczne – nowy instrument partycypacji społecznej w postępowaniu ustawodawczym*, „Zeszyty Naukowe SWPW” 2009, vol. 38.
- Makowski G., *Nowe płaszczyzny dialogu między władzą i organizacjami pozarządowymi w Polsce*, [w:] *Organizacje pozarządowe i władza publiczna*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Szymanek J., *Ocena skutków regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2.
- Wróblewska I., *Wysłuchanie publiczne. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110).