

Grzegorz Kuca*

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 legal opinion deals with 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 aim of the proposed amendments is to increase the transparency of the legislative procedure and to establish procedural conditions that are conducive to improving the quality of bills that are passed into law. One of the key amendments is the broadening of the scope of social participation in the law-making process through using opinions, public consultations and public hearings more broadly. The legal opinion is focused on the strengthening of social participation thanks to broadening the scope of consultations, making the legislative procedure more precise and limiting the use of the fast-track procedures. The author assesses the majority of the amendments positively, but he also expresses doubts about the discretionary power of the Marshal of the Sejm as to the deadlines for consultations.

Keywords: Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, legislative procedure, public consultations, public hearings

Przedmiotem opinii prawnej jest przedstawiony przez Prezydium Sejmu projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389). Celem projektowanych zmian jest zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego oraz stworzenie proceduralnych warunków sprzyjających poprawie jakości tworzonych ustaw. Jedną z kluczowych nowości jest rozszerzenie form partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa poprzez rozwój opiniowania, konsultacji społecznych i wysłuchania publicznego. Opinia koncentruje się na wzmocnieniu partycypacji społecznej w związku z rozszerzeniem form konsultacji, uszczegółowieniem procedury ustawodawczej oraz ograniczeniem trybów skróconego postępowania. Autor pozytywnie ocenia większość zmian, wyraża jednak wątpliwości co do dyskrecyjnego prawa Marszałka Sejmu w zakresie terminów konsultacji.

Słowa kluczowe: Regulamin Sejmu RP, postępowanie ustawodawcze, konsultacje społeczne, wysłuchanie publiczne

* **Dr hab. Grzegorz Kuca, prof. UJ**

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Polska
Jagiellonian University in Kraków, Faculty of Law and Administration, Poland
g.kuca@uj.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8713-3241>

• Opinia prawna została sporządzona 27 czerwca 2024 r. [przypr. red.].



I. Tezy opinii

1. Projektowana zmiana Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹ zwiększa partycypację społeczną w procesie stanowienia prawa poprzez rozwój różnych form zasięgania opinii na temat wprowadzanych rozwiązań prawnych, w szczególności: opiniowania, konsultacji społecznych, wysłuchania publicznego.

2. Projektowana zmiana Regulaminu Sejmu² doprecyzowuje szereg elementów procedury ustawodawczej, zapewniając wszechstronne rozpatrzenie projektów ustaw.

3. Pewne wątpliwości wywołuje projektowany art. 34a ust. 4 Regulaminu Sejmu, powierzający Marszałkowi Sejmu dyskrecjonalne prawo wyznaczenia innego terminu niż określony w art. 34a ust. 3, co *de facto* może prowadzić do paraliżu procedury ustawodawczej.

4. W pozostałym zakresie proponowane zmiany Regulaminu Sejmu mogą być ocenione pozytywnie.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu, w założeniu projektodawcy mający na celu „zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego i stworzenie warunków proceduralnych sprzyjających poprawie jakości tworzonych ustaw”. Ma to być możliwe za sprawą zmiany przepisów dotyczących:

- zawartości uzasadnienia projektu ustaw (art. 34 ust. 2 pkt 3 i 4, ust. 3, ust. 3a, ust. 9 i ust. 9b Regulaminu Sejmu);

- obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych (art. 34a Regulaminu Sejmu);

- ograniczenia możliwości skrócenia postępowania z projektami ustaw i uchwał do „szczególnie uzasadnionych wypadków” przez przystąpienie do: 1) pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 37 ust. 4; 2) drugiego czytania bez kierowania projektu do komisji; 3) drugiego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 44 ust. 3; 4) trzeciego czytania bez kierowania projektu do komisji w razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawek i wniosków – po przyjęciu odpowiedniego wniosku przez Sejm RP bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów albo przez komisję bezwzględną większością głosów (art. 51 w związku z art. 37 ust. 4, art. 43, art. 44 ust. 3, art. 47 ust. 1 Regulaminu Sejmu);

- wymogu dołączenia do poprawki uzasadnienia wskazującego potrzebę i cel zmiany (art. 42 ust. 2a, art. 44 ust. 2 Regulaminu Sejmu);

¹ 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].

² 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 20 VI 2024.

– przedstawienia stanowiska co do wystąpień podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym (art. 70ga Regulaminu Sejmu).

III. Analiza prawna

Zmiana obejmująca art. 34 Regulaminu Sejmu dotyczy zawartości uzasadnienia projektów ustaw i uchwał. Polega ona na oddzieleniu przewidywanych skutków prawnych, w tym różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (art. 34 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Sejmu), od skutków społecznych, gospodarczych i finansowych (art. 34 ust. 2 pkt 4 Regulaminu Sejmu). Ponadto wprowadza wymóg przedstawienia w uzasadnieniu projektu ustawy informacji o sporządzonych opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek ich zasięgnięcia wynika z przepisów odrębnych ustaw, a w wypadku poselskiego projektu ustawy, w stosunku do którego nie zasięgnięto opinii, wymaga się, aby Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania przekazał go do zaopiniowania w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy w zakresie wymogów, o których mowa w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 oraz ust. 2a i 2b (deklarowane skutki regulacji), przedstawia się na formularzu, którego wzór określa Prezydium Sejmu. Wzór formularza jest udostępniony w Systemie Informacyjnym Sejmu [dalej: SIS] (art. 34 ust. 3a Regulaminu Sejmu). Marszałek Sejmu po otrzymaniu poselskiego projektu ustawy, a przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy. W opinii uwzględnia się również analizę uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, o których mowa w art. 34a ust. 1 Regulaminu Sejmu (art. 34 ust. 9a Regulaminu Sejmu), a w przypadku innego projektu ustawy Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania może zarządzić sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii, o której mowa w art. 34a ust. 1 Regulaminu Sejmu (art. 34 ust. 9b Regulaminu Sejmu). W efekcie część uzasadnienia poselskiego projektu ustawy zostanie ujęta w ramy osobnego dokumentu zawierającego deklarowane skutki regulacji i mającego postać formularza według jednolitego wzoru określonego przez Prezydium Sejmu. Ponadto Marszałek Sejmu po otrzymaniu poselskiego projektu ustawy, a przed jego skierowaniem do pierwszego czytania obligatoryjnie zarządzi sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy. W przypadku innych projektów ustaw Marszałek Sejmu może fakultatywnie skorzystać z tego trybu. Zmianę art. 34 Regulaminu Sejmu należy ocenić pozytywnie, korzystnie wpływa ona bowiem na jakość procesu ustawodawczego.

Zmiana polegająca na dodaniu nowego przepisu art. 34a Regulaminu Sejmu skutkuje nałożeniem na Marszałka Sejmu obowiązku udostępnienia projektu ustawy po jego otrzymaniu, a przed skierowaniem do pierwszego czytania, w SIS w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych (art. 34a ust. 1 Regulaminu

Sejmu). Rozwiązanie to dotyczy wszystkich, nie tylko – jak miało to miejsce dotychczas – senackich i rządowych projektów ustaw. Według założeń opiniowanego projektu uczestnicy konsultacji społecznych zgłaszają uwagi do projektu ustawy za pośrednictwem SIS (art. 34a ust. 2 Regulaminu Sejmu). Termin zgłoszenia uwag wynosi 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy (art. 34a ust. 3 Regulaminu Sejmu), ale w uzasadnionych wypadkach, w szczególności jeżeli z wnioskiem w tym zakresie wystąpi wnioskodawca projektu ustawy, Marszałek Sejmu będzie mógł zarządzić odstąpienie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie innego (krótszego albo dłuższego) terminu albo zakończenie konsultacji przed upływem terminu. Marszałek Sejmu uzyskuje zatem prawo do formułowania terminu przeprowadzenia konsultacji ograniczone jedynie przesłanką uzasadnionego wypadku, co w praktyce może oznaczać wprowadzenie nowej „zamrażarki” sejmowej. Nawet podanie informacji o powodach odstąpienia od konsultacji społecznych, wyznaczenia innego terminu albo zakończenia konsultacji przed upływem terminu i udostępniania jej w SIS (art. 34a ust. 4 Regulaminu Sejmu) nie stanowią wystarczających argumentów za powierzeniem tego prawa Marszałkowi Sejmu. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie. Szczegółowy sposób przeprowadzenia konsultacji społecznych określa Prezydium Sejmu (art. 34a ust. 6 Regulaminu Sejmu), a zgłoszone przez uczestników konsultacji uwagi mają być udostępniane w SIS (art. 34a ust. 5 Regulaminu Sejmu), co istotnie wpłynie na transparentność procesu ustawodawczego. Szczegółowy sposób przeprowadzenia konsultacji społecznych ma określać Prezydium Sejmu (art. 34a ust. 6 Regulaminu Sejmu).

Kolejne zmiany dotyczą ograniczenia tzw. przyspieszonych procedur ustawodawczych, których stosowanie – zwłaszcza w ostatnich latach – było przedmiotem szeroko zakrojonej krytyki. Projektowana zmiana, po pierwsze, obejmuje grupę kilku przepisów dających podstawę do przyspieszenia prac nad projektem ustawy; nowe brzmienie ma otrzymać art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu: „Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu”, art. 42 ust. 2a Regulaminu Sejmu ma zostać uzupełniony o zdanie trzecie: „Do poprawki wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany”, w art. 44 Regulaminu Sejmu: w ust. 2 ma być dodane zdanie trzecie: „Do poprawki wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany”, ust. 3 ma otrzymać brzmienie: „Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania komisji o projekcie”, a art. 47 ust. 1 Regulaminu Sejmu ma brzmieć: „Projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawek i wniosków lub w celu sporządzenia poprawionego sprawozdania, o którym mowa w ust. 2 pkt 2”. Po drugie, w efekcie zmiany powyższych przepisów nowe brzmienie otrzymuje art. 51 Regulaminu Sejmu, który w ramach jednej jednostki redakcyjnej odnosi się do przyspieszenia procedur, tj. pozwala w szczególnie uzasadnionych wypadkach skrócić postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał przez przystąpienie do pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 37 ust. 4,

drugiego czytania bez skierowania projektu do komisji, drugiego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 44 ust. 3, trzeciego czytania bez skierowania projektu do komisji w razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawek i wniosków (ust. 1). Po trzecie, wprowadzenie tych procedur ma następować na uzasadniony wniosek (art. 51 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Po czwarte, zastosowanie tych procedur będzie uwarunkowane uzyskaniem zgody Sejmu RP wyrażonej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów albo komisji bezwzględną większością głosów (art. 51 ust. 3 Regulaminu Sejmu).

Zmiana obejmująca wprowadzenie nowego przepisu art. 70ga Regulaminu Sejmu dotyczy instytucji wysłuchania publicznego. Zgodnie z jej założeniami przedstawiciel wnioskodawcy projektu ustawy po zakończeniu wystąpień podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym, przedstawia stanowisko co do wystąpień ustnie na posiedzeniu komisji, na którym odbywa się wysłuchanie publiczne, lub na piśmie w ciągu siedmiu dni od dnia zakończenia tego posiedzenia. Stanowisko w formie pisemnej uwzględnia wystąpienia niewyłoszone na posiedzeniu, o których mowa w art. 70i (ust. 1), i podlega udostępnieniu w SIS (ust. 2). Zmiana ta była postulowana w nauce prawa i korzystnie wpłynie na rozwój instytucji wysłuchania publicznego. W przyszłości warto byłoby także rozważyć możliwość wprowadzenia wymogu przeprowadzania analizy wpływu wystąpień podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym, na ostateczny kształt przepisów ustawy.

Pozostałe zmiany mają charakter porządkujący i dotyczą art. 166 Regulaminu Sejmu, w którym w ust. 2 w zdaniu drugim po wyrazach „ustaw i uchwał” dodaje się wyrazy „wraz z uzasadnieniami”, a w ust. 4 po wyrazach „przebiegu i obrad” dodaje się wyrazy „oraz teksty poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektów ustaw i uchwał wraz z uzasadnieniami”; art. 166a Regulaminu Sejmu, w którym w ust. 3 po wyrazach „posiedzenia podkomisji” dodaje się wyrazy „oraz teksty poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektów ustaw i uchwał wraz z uzasadnieniami”; art. 176 Regulaminu Sejmu, w którym po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu: „w Systemie Informacyjnym Sejmu umieszcza się zgłoszone w debacie poprawki do projektów ustaw i uchwał wraz z uzasadnieniami”.

Projektowana regulacja prawna przewiduje ponadto w art. 2 właściwie ujęte przepisy intertemporalne, które rozstrzygają o tym, że art. 34 ust. 3a uchwały zmieniającej w art. 1 stosuje się do projektów ustaw wniesionych po dniu wejścia w życie niniejszej uchwały, przepisy art. 34 ust. 9a i 9b oraz art. 34a stosuje się do przepisów ustaw wniesionych po dniu 29 września 2024 r., przepisy art. 70ga stosuje się do wysłuchań publicznych, w odniesieniu do których uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego została podjęta po dniu wejścia w życie niniejszej uchwały, natomiast przepisy art. 166 ust. 4, art. 166a ust. 3 oraz art. 176 ust. 2a stosuje się do poprawek zgłoszonych do projektów ustaw i uchwał po dniu wejścia w życie niniejszej uchwały.

Bibliografia

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