

Sławomir Patyra*

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 article is focused on the amendments to the parliamentary stage of the legislative procedure introduced in the Polish constitutional order because of the implementation of the so-called milestones laid down within the framework of the Recovery and Resilience Facility, established by Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021. The author analyses the provisions regulating the legislative procedure added by the amendment to the Standing Orders of the Sejm Regulations of 26 July 2024 and aimed at improving the quality of legislation and strengthening the participation of citizens in the law-making process. The author concludes that, despite certain shortcomings, the amendments to the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland meet the requirements resulting from the standards set out within the framework of the Recovery and Resilience Facility. Their content and nature make it possible to find this amendment to the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland to be one of the most significant amendments to the legislative procedure under the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997.

Keywords: legislation, parliament, public consultations, regulatory impact assessment (RIA)

Artykuł koncentruje się wokół problematyki zmian w parlamentarnym procesie ustawodawczym wprowadzonych w polskim porządku ustrojowym w związku z realizacją tzw. kamieni milowych Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ustanowionego Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. Autor analizuje regulacje procesu ustawodawczego przyjęte w wyniku nowelizacji Regulaminu Sejmu RP z dnia 26 lipca 2024 r., mające na celu poprawę jakości legislacji oraz wzmocnienie udziału obywateli w procesie tworzenia prawa. W konkluzjach autor wskazuje, że mimo pewnych mankamentów zmiany w Regulaminie Sejmu RP spełniają wymogi wynikające ze standardów wyznaczonych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania

* **Dr hab. Sławomir Patyra, prof. UMCS**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji, Polska
Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Faculty of Law and Administration, Poland
slawomir.patyra@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6331-9006>

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



Odporności. Ich treść oraz kierunek pozwalają określić tę nowelizację jako jedną z najbardziej doniosłych zmian procesu legislacyjnego pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Słowa kluczowe: legislacja, parlament, konsultacje społeczne, ocena skutków regulacji (OSR)

I. Uwagi wprowadzające

W dniu 14 maja 2024 r. Prezydium Sejmu skierowało do izby projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹ [dalej: opiniowany projekt]. Jak wskazał wnioskodawca w uzasadnieniu opiniowanego projektu [dalej: uzasadnienie], celem proponowanej regulacji jest zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego i stworzenie warunków proceduralnych sprzyjających poprawie jakości tworzonych ustaw (uzasadnienie, s. 1). Propozycje ujęte w opiniowanym projekcie dotyczą zasadniczo wprowadzenia do Regulaminu Sejmu² dwóch instytucji prawnych, które na etapie postępowania ustawodawczego odgrywają szczególną rolę w procesie realizacji zasady racjonalnego prawodawcy, mianowicie obowiązkowej oceny skutków regulacji [dalej też: OSR] dla projektów poselskich oraz obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych w odniesieniu do wszystkich projektów ustaw wniesionych do Sejmu RP.

Projektowane zmiany wiążą się z potrzebą implementacji jednego z tzw. kamieni milowych, czyli warunków, których spełnienie umożliwi uruchomienie środków finansowych z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności [dalej: KPO]. Przedłożona Sejmowi RP inicjatywa uchwałodawcza wynika bezpośrednio z wymogów ujętych w komponencie F2.1 KPO pt. „Usprawnienie procesu stanowienia prawa”, zgodnie z którym „[c]elem reformy jest przyjęcie nowelizacji do Regulaminu Sejmu, Senatu i Rady Ministrów, która wprowadzi obowiązek przeprowadzania oceny skutków regulacji oraz konsultacji społecznych w przypadku projektów ustaw zgłaszanych przez posłów i senatorów. Reforma ograniczy także stosowanie procedur przyspieszonych do ściśle określonych i wyjątkowych przypadków” (uzasadnienie, s. 1).

Przedmiotowa opinia prawna koncentruje się na ocenie regulacji zawartych w opiniowanym projekcie pod kątem zgodności z postanowieniami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ oraz spójności i efektywności proponowanych zmian normatywnych w kontekście założonych przez wnioskodawcę celów regulacji, ze szczególnym uwzględnieniem jakości i transparentności procedur legislacyjnych na etapie

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 15 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. 1204 [dalej: Regulamin Sejmu].

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

sejmowego postępowania ustawodawczego. Postulowane w opiniowanym projekcie zmiany w zakresie sejmowej procedury legislacyjnej zostały również ocenione pod kątem zasady racjonalnego prawodawcy, stanowiącej istotny komponent zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

II. Opiniowanie i ocena skutków regulacji projektów ustaw

W zakresie modyfikacji dotychczas obowiązujących standardów opiniowania projektów ustaw wnioskodawca proponuje zmianę brzmienia art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu poprzez usunięcie z jego treści terminu „konsultacje” i zastąpienie go sformułowaniami „zasięgnięcie opinii” i „zaopiniowanie”.

Postulowana zmiana brzmienia przywołanego przepisu ma charakter wyłącznie terminologiczny i – jak wskazuje wnioskodawca (uzasadnienie, s. 2–3) – jest podyktowana potrzebą zapobieżenia powstaniu ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych mogących wynikać z wprowadzenia nowej formy konsultacji społecznych, o której ma stanowić art. 34a Regulaminu Sejmu w znowelizowanej wersji. Uwzględniając powyższą argumentację, propozycję nowelizacji treści art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu należy uznać za nie tyle zasadną, ile wręcz konieczną.

Na jednoznacznie pozytywną ocenę zasługuje także propozycja uzupełnienia treści art. 34 Regulaminu Sejmu o ust. 9a w brzmieniu: „Marszałek Sejmu po otrzymaniu poselskiego projektu ustawy, 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”. Postulowana zmiana wychodzi naprzeciw od dawna artykułowanej przez środowiska prawnicze potrzeby poprawy jakości procesu ustawodawczego po przez objęcie projektów poselskich obligatoryjną oceną skutków regulacji. Poddanie poselskich inicjatyw ustawodawczych kompleksowej ocenie w zakresie skutków regulacji, chociażby w formule OSR – *ex ante* – przyczyni się do wyeliminowania licznych mankamentów dostrzegalnych w praktyce wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez grupy posłów. Wprowadzenie proponowanej procedury pozwoli także wyeliminować negatywne zjawisko „obchodzenia” przez Radę Ministrów obowiązku poddawania jej projektów legislacyjnych szczegółowej analizie poprzedzającej wykonywanie rządowej inicjatywy ustawodawczej. W toku wieloletniej praktyki ustrojowej formalne wnoszenie przez posłów projektów ustaw faktycznie przygotowywanych w strukturach rządowych stało się bowiem swoistym *modus operandi* gabinetów chcących w ten sposób uniknąć żmudnej i nierzadko długotrwałej procedury uzgadniania, opiniowania i konsultowania rządowych projektów ustaw.

W przeciwieństwie do rozwiązań postulowanych w treści art. 34 ust. 9a istotne wątpliwości wywołuje propozycja uzupełnienia art. 34 Regulaminu Sejmu o ust. 9b,

zgodnie z którym na podstawie decyzji Marszałka Sejmu procedura określona w art. 34 ust. 9a mogłaby mieć również zastosowanie do projektów ustaw pochodzących od innych wnioskodawców niż posłowie. Na etapie postępowania sejmowego dyskusyjna jest przede wszystkim zasadność przeprowadzania oceny skutków regulacji w stosunku do rządowych projektów ustaw, uprzednio poddanych OSR w procesie opracowywania projektu przez Radę Ministrów. Oczywiście we współczesnym parlamentarzmie ocena skutków regulacji jest ważnym czynnikiem racjonalizacji procesu ustawodawczego i jako taka powinna stanowić zinstytucjonalizowany etap procesu prawotwórczego w stosunku do wszystkich projektów ustaw wnoszonych do Sejmu RP. Należy jednak podkreślić, że w przypadku projektów rządowych sporządzanie OSR stanowi obecnie trwały element procedury opracowywania projektu ustawy i znajduje umocowanie na poziomie przepisów Regulaminu pracy Rady Ministrów⁴. Biorąc pod uwagę szczegółowy i kompleksowy charakter regulacji OSR w przywołanym akcie prawnym (§ 24 oraz § 28–30), a także profesjonalizm rządowych służb legislacyjnych sporządzających OSR w ramach Rządowego Centrum Legislacji, ewentualność ponownego przeprowadzania OSR projektów rządowych z inicjatywy Marszałka Sejmu na etapie sejmowego postępowania legislacyjnego jawi się jako nadmierny formalizm, obojętny z punktu widzenia jakości procesu ustawodawczego, za to potencjalnie szkodliwy z perspektywy jego efektywności. Podstawę OSR stanowią jednak szczegółowe i wielopoziomowe analizy proponowanej regulacji w kontekście jej wpływu na otoczenie gospodarcze i społeczne. Rzetelne opracowanie oceny skutków regulacji projektu ustawy wymaga zatem nie tylko kompleksowej wiedzy dotyczącej regulowanej materii, lecz także odpowiedniego czasu na przygotowanie studium potrzeb regulacyjnych w danym zakresie przedmiotowym. Dla służb legislacyjnych Kancelarii Sejmu, organizujących i koordynujących OSR w odniesieniu do projektów poselskich oraz ewentualnie projektów pochodzących od pozostałych wnioskodawców, opracowanie OSR wobec przedłożeń rządowych może stanowić dodatkowe i w istocie niepotrzebne obciążenie, powodując zbędną zwłokę w sejmowym procesie ustawodawczym. Z powodu braku określenia w opiniowanym projekcie ram czasowych zastosowania opisanej powyżej procedury jej wdrożenie stwarza ponadto zagrożenie niedojścia ustawy do skutku w związku z obowiązującą w polskim porządku konstytucyjnym zasadą dyskontynuacji prac ustawodawczych.

Z wyżej wymienionych względów objęcie możliwością ponownego przeprowadzania OSR rządowych projektów ustaw na etapie po wykonaniu inicjatywy ustawodawczej jawi się jako bezzasadne zarówno w kontekście celów wskazanych w uzasadnieniu opiniowanego projektu, jak i zasady racjonalnego prawodawcy.

⁴ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 348.

III. Konsultacje społeczne i wysłuchanie publiczne

Wnioskodawca opiniowanego projektu proponuje dodanie do Regulaminu Sejmu art. 34a kształtującego nową formułę konsultacji społecznych projektów ustaw. Zgodnie z ust. 1 art. 34a Regulaminu Sejmu w wersji znowelizowanej po otrzymaniu projektu ustawy, a przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania Marszałek Sejmu ma zarządzać udostępnienie projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu [dalej: SIS] w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych. W proponowanym brzmieniu art. 34a Regulaminu Sejmu przewiduje się, że uczestnicy konsultacji społecznych zgłaszają uwagi do projektu ustawy za pośrednictwem SIS (ust. 2) w terminie 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy (ust. 3). Uwagi te mają być następnie publikowane w SIS (ust. 5). Z kolei zgodnie z postulowanym brzmieniem art. 34a ust. 4 w uzasadnionych wypadkach Marszałek Sejmu może zarządzić odstępianie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie terminu innego niż określony w ust. 3 albo zakończenie konsultacji przed jego upływem.

Co do zasady przywołane wyżej propozycje zasługują na akceptację. W porządku demokratycznym konsultacje społeczne w procesie prawotwórczym stanowią najbardziej rozpowszechnioną formę komunikacji pomiędzy decydentami a społeczeństwem, mimo że nie są umocowane w regulacjach konstytucyjnych. Pośrednio nawiązują do nich ujęte w preambule do Konstytucji RP sformułowanie o „dialogu społecznym” jako jednym z fundamentów praw podstawowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz aksjologia społecznej gospodarki rynkowej wyrażona w art. 20 Konstytucji RP („Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”). Proces społecznego konsultowania decyzji prawotwórczych jest istotnym elementem tzw. deliberacyjnego modelu demokracji, który próbuje godzić dwie wartości: legitymizację i racjonalność procesu decyzyjnego⁵. Aktywny udział partnerów społecznych w procesie przygotowywania ustaw przyczynia się do budowy „kultury zaufania” obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa⁶.

W aspekcie praktycznym ważne jest, by społeczna partycypacja w procesie legislacyjnym miała charakter rzeczywisty i merytoryczny, a nie pozorny i ograniczony wyłącznie do formalnego przeprowadzenia konsultacji, bez możliwości oddziaływania ich przebiegu na ostateczny kształt decyzji prawotwórczej. Tymczasem trudno oprzeć się wrażeniu, że w praktyce procesu decyzyjnego ostatnich lat wymóg konsultowania projektów ustaw przez partnerów społecznych był traktowany przez decydentów politycznych wyłącznie jako jeden z formalnych etapów postępowania, służący

⁵ C. Mouffe, *Paradoks demokracji*, tłum. W. Jach, M. Kamińska, A. Orzechowski, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP, Wrocław 2005, s. 65–66.

⁶ Confer P. Kędziora, *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, LexisNexis Polska, Warszawa 2009, s. 167.

nie tyle kształtowaniu decyzji prawotwórczych, ile informowaniu o decyzjach już podjętych, zatem pozorowaniu konsultacji. Projektowane zmiany wychodzą naprzeciw potrzebie „urealnienia” procesu konsultacji społecznych, o czym świadczy przede wszystkim formuła obligatoryjnego publikowania w SIS uwag do projektu ustawy zgłaszanych przez uczestników konsultacji.

Z proponowanego brzmienia art. 34a ust. 1 jednoznacznie wynika, że obowiązek przeprowadzenia konsultacji ma dotyczyć wszystkich projektów ustaw z wyjątkiem sytuacji określonej w dyspozycji art. 34a ust. 4. W ślad za wnioskodawcą opiniowanego projektu należy podkreślić, że objęcie obowiązkiem konsultacji społecznych wszystkich projektów ustaw, a nie tylko projektów poselskich, „wykracza poza zakres reformy opisanej w KPO” (uzasadnienie, s. 2). W kontekście szerokiego zakresu przedmiotowego konsultacji społecznych proponowanego przez wnioskodawcę należy ponownie zwrócić uwagę na problem zasadności objęcia tą procedurą projektów ustaw wnoszonych przez Radę Ministrów. Analogicznie do wskazanej wyżej problematyki OSR konsultacje społeczne są stałym elementem procedury opracowywania projektów dokumentów rządowych, w tym projektów ustaw zgodnie z § 21 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów. W efekcie uprzednie przeprowadzenie konsultacji społecznych stanowi *conditio sine qua non* wykonania inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów. Procedura konsultacji społecznych ujęta w proponowanym przez wnioskodawcę art. 34a Regulaminu Sejmu w stosunku do rządowych projektów ustaw może mieć zatem wyłącznie charakter wtórny względem konsultacji przeprowadzonych na etapie rządowego postępowania przedlegislacyjnego, co samo w sobie przesądza o braku potrzeby jej wdrażania z punktu widzenia zasady racjonalnego ustawodawcy. Oczywiście można założyć, że w odniesieniu do projektów ustaw wnoszonych przez Radę Ministrów przeciwdziałaniu procedurze powtórnego konsultowania mogłaby przyjść w sukurs praktyka parlamentarna w postaci każdorazowego stosowania przez Marszałka Sejmu kompetencji do zarządzania odstępownia od ich przeprowadzania. Należy jednak podkreślić, że norma proponowanego art. 34a ust. 4 Regulaminu Sejmu ma z założenia stanowić wyjątek od zasady konsultowania projektów, stąd konsekwentne wyłączanie projektów rządowych z tej procedury prowadziłyby do przekształcenia wyjątku w zasadę, co kłóci się z aksjologią państwa prawnego.

Należy ponadto zauważyć, że przywołana wyżej propozycja zakłada możliwość określenia przez Marszałka Sejmu innego niż 30-dniowy terminu przeprowadzania konsultacji, co oznacza nie tylko, że może on być krótszy niż przyjęty w opiniowanym projekcie, lecz także dłuższy – w zasadzie bez ograniczeń czasowych. W praktyce dyskrejonalne wyznaczanie przez Marszałka Sejmu terminów krótszych niż wskazany w art. 34a ust. 3 Regulaminu Sejmu po nowelizacji może osłabiać znaczenie konsultacji społecznych wbrew intencjom wnioskodawcy oraz idei wzmocnienia mechanizmów partycypacyjnych wyrażonej w komponencie F2.1 KPO. Z kolei wyznaczanie – bez wyraźnego limitu – terminów dłuższych może stanowić realne zagrożenie

dla przebiegu sejmowego etapu prac ustawodawczych z uwagi na niebezpieczeństwo przewlekłości postępowania, a nawet niedojścia regulacji do skutku w związku z dyskontynuacją prac ustawodawczych.

Z powyższych względów, analogicznie do rekomendacji dotyczących OSR, zasadne byłoby przyjęcie w znowelizowanej wersji Regulaminu Sejmu przepisu jednoznacznie wykluczającego możliwość przeprowadzania konsultacji społecznych rządowych projektów ustaw na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego, natomiast w odniesieniu do regulacji proponowanej w art. 34a ust. 4 Regulaminu Sejmu – precyzyjne określenie ram czasowych ewentualnego skrócenia lub przedłużenia terminu przewidzianego w art. 34a ust. 3 Regulaminu Sejmu po nowelizacji.

Analiza przyjętej w opiniowanym projekcie konstrukcji konsultacji społecznych nie może abstrahować od propozycji wprowadzenia do Regulaminu Sejmu art. 34a ust. 6 w brzmieniu: „Szczegółowy sposób przeprowadzania konsultacji społecznych określa Prezydium Sejmu”. Regulacja ta wymaga ponownego namysłu w toku dalszych prac legislacyjnych z dwóch powodów. Po pierwsze, wątpliwości wywołuje słowo „sposób”, którego z punktu widzenia terminologii prawniczej i standardów języka prawnego nie można uznać za powszechnie stosowane w aktach prawnych. Odnosnie do wykonywania konkretnych czynności w określonej sekwencji proceduralnej w semantyce prawniczej terminem powszechnie akceptowanym jest słowo „tryb” i taką formułę proponowałbym zastosować. Drugie, a zarazem istotniejsze zastrzeżenie dotyczy przyznania Prezydium Sejmu kompetencji do decydowania o procedurze przeprowadzania konsultacji społecznych. W uzasadnieniu nie wskazano motywów takiego rozwiązania. Niezależnie jednak od intencji wnioskodawcy trzeba jednoznacznie stwierdzić, że skoro procedura konsultacji społecznych ma stanowić immanentny i obligatoryjny element sejmowej procedury ustawodawczej, jej regulacja powinna znaleźć miejsce w postanowieniach Regulaminu Sejmu, a nie w bliżej nieokreślonym akcie wewnętrznym jednego z organów kierowniczych Sejmu RP.

Modyfikacja procedury wysłuchania publicznego proponowana w formule uzupełnienia Regulaminu Sejmu o art. 70ga ust. 1 bardzo dobrze wpisuje się w koncepcję urzeczywistniania mechanizmów współdziałania, dialogu społecznego i partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa. Zobowiązanie przedstawiciela wnioskodawcy projektu ustawy do tego, aby po zakończeniu wystąpień podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym ustnie odniósł się do ich treści, ewentualnie w ściśle określonym terminie pisemnie ustosunkował się zarówno do wypowiedzi uczestników wysłuchania, jak i do wystąpień niewygłoszonych na posiedzeniu, przyczyni się do podniesienia nie tylko prawnej, lecz przede wszystkim społecznej rangi wysłuchania publicznego. Z punktu widzenia suwerena instytucja ta nie może bowiem sprowadzać się li tylko do prawa do wysłuchania, ale obejmuje również prawo do oczekiwania reakcji prawodawcy na podniesione przez obywateli uwagi i zastrzeżenia.

IV. Jakość i transparentność procesu ustawodawczego w Sejmie RP

Poza sferą regulacji bezpośrednio związanych z realizacją wymogów warunkujących uzyskanie środków z KPO wnioskodawca proponuje wprowadzenie dodatkowych instrumentów proceduralnych mających na celu – jak sam wskazuje – podniesienie jakości prawa stanowionego przez Sejm RP, a także transparentności procesu ustawodawczego (uzasadnienie, s. 3).

Proponowane regulacje, zmierzające do zwiększenia jakości ustaw, tworzą skuteczne gwarancje realizacji celu wskazanego w uzasadnieniu opiniowanego projektu. Przede wszystkim mogą one skutecznie zapobiegać praktykom uchwalania ustaw w ekspresowym tempie z pominięciem rzeczowej debaty i wyłączeniem z udziału w niej sejmowej opozycji, które to praktyki – urągające zasadzie demokratycznego państwa prawa i zasadom poprawnej legislacji – charakteryzowały działania większości sejmowej w poprzednich dwóch kadencjach Sejmu RP.

Z tego względu należy ocenić pozytywnie propozycje, które uniemożliwiają odstąpienie od zasady zachowania siedmiodniowego terminu pomiędzy doręczeniem posłom druku projektu a rozpoczęciem pierwszego czytania (art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu po nowelizacji), jak również pomiędzy doręczeniem posłom sprawozdania komisji o projekcie a rozpoczęciem drugiego czytania (art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu po nowelizacji). Na akceptację zasługuje ponadto propozycja wprowadzenia procedury, zgodnie z którą możliwość rozpatrzenia sprawozdania komisji przez Sejm RP przed upływem trzeciego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania, a także rozpatrzenia uchwały Senatu RP odrzucającej ustawę lub poprawki zaproponowane w uchwale Senatu RP bez kierowania ich do komisji, będzie dopuszczalna wyłącznie na wniosek przyjęty przez izbę bezwzględną większością głosów (odpowiednio art. 54 ust. 5 i ust. 8 Regulaminu Sejmu po nowelizacji).

W kontekście deklarowanej przez wnioskodawcę poprawy jakości sejmowego procesu ustawodawczego na pozytywną ocenę zasługuje również propozycja ograniczenia możliwości stosowania tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej, o której stanowi art. 51 Regulaminu Sejmu. Ograniczenie korzystania z tej procedury wyłącznie do wyjątkowych wypadków na uzasadniony wniosek przyjmowany przez Sejm RP (albo komisję) bezwzględną większością głosów nie tylko wychodzi naprzeciw potrzebie uchwalania ustaw w zgodzie ze standardami racjonalnej legislacji, lecz także zawiera istotny element demokratyzujący procedurę ustawodawczą ze względu na podwyższenie wymogu sejmowej większości, wymaganej do wdrożenia postępowania w tym trybie.

W zakresie związanym z poprawą jakości procesu ustawodawczego zdecydowanie pozytywnie należy ocenić propozycje uzupełnienia art. 34 Regulaminu Sejmu o ust. 3a („Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy w zakresie deklarowanych skutków regulacji przedstawia się na formularzu, którego wzór określa Prezydium Sejmu”) oraz art. 42 ust. 2a Regulaminu Sejmu o zdanie trzecie („Do poprawki wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany”). Wymóg uzasadniania propozycji normatywnych – zarówno odnośnie do całego projektu ustawy,

jak i jego poszczególnych przepisów modyfikowanych w trybie poprawek – wpisuje się wprost w koncepcję optymalizacji decyzji prawodawczych, immanentnie związaną z ideą racjonalizacji procesu stanowienia prawa. Na poziomie aksjologii systemu ustrojowego merytoryczne i transparentne argumentowanie proponowanych rozwiązań czyni zadość zasadzie demokratycznego państwa prawnego i wynikającym z niej regułom poprawnej legislacji. Formułę tę z powodzeniem uzupełnia propozycja ujednolicenia i zintegrowania formy uzasadnienia poselskiego projektu ustawy, którą wnioskodawca ujął w postaci znowelizowanego art. 34 ust. 3a Regulaminu Sejmu.

Proponowane w opiniowanym projekcie zmiany dotyczące udostępniania w SIS bardziej szczegółowych niż dotychczas informacji o przebiegu postępowania legislacyjnego (informacja o powodach odstąpienia od konsultacji społecznych, wyznaczenia innego terminu niż określony w art. 34a ust. 3 albo zakończenia konsultacji przed upływem terminu; pisemne stanowisko przedstawiciela wnioskodawcy projektu ustawy w kwestii wystąpień podmiotów uczestniczących w wysłuchaniu publicznym; zgłoszone w debacie poprawki do projektów ustaw i uchwał wraz z uzasadnieniami) mogą niewątpliwie przyczynić się do poprawy standardów transparentności postępowania, a tym samym pełniejszego urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, gwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP.

V. Konkluzje

Szczegółowa analiza propozycji ujętych w opiniowanym projekcie skłania do sformułowania wniosków dwojakiego rodzaju.

1. Wnioski ogólne

1. Opiniowany projekt uchwały stanowi jedną z najbardziej doniosłych propozycji nowelizacji Regulaminu Sejmu w dotychczasowym okresie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r., gdyż kompleksowo odnosi się do regulacji sposobu realizowania przez Sejm jego najistotniejszej funkcji ustrojowej, tj. funkcji prawotwórczej.

2. Przedstawione propozycje co do zasady wzmacniają formułę parlamentaryzmu zracjonalizowanego, w szczególności w jego klasycznym ujęciu związanym ze zwiększeniem poziomu jurydyzacji procesu decyzyjnego w Sejmie RP. Rozwiązania zawarte w opiniowanym projekcie nie tylko mogą przyczynić się do poprawy jakości i wzmocnienia transparentności procesu ustawodawczego, lecz także porządkują i ujednolicają niektóre elementy sejmowego postępowania ustawodawczego, dotychczas nieobjęte regulacją normatywną, *ergo* narażone na instrumentalizację polityczną.

2. Wnioski szczegółowe

1. Na pełną aprobatę zasługuje propozycja nowelizacji art. 34 Regulaminu Sejmu zakładająca obligatoryjne sporządzanie oceny skutków regulacji w odniesieniu do poselskich projektów ustaw przed skierowaniem ich do pierwszego czytania (art. 34 ust. 9a Regulaminu Sejmu po nowelizacji). W kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego i związanej z nią idei szerokiej partycypacji suwerena w procesie decyzyjnym oraz wzmacniania mechanizmów dialogu i współdziałania pomiędzy suwerenem a jego przedstawicielami na pozytywną ocenę zasługuje także proponowana w opiniowanym projekcie formuła przeprowadzania obligatoryjnych konsultacji społecznych w odniesieniu do poselskich projektów ustaw (art. 34a Regulaminu Sejmu po nowelizacji).

2. Ze względu na obowiązujące aktualnie w przepisach Regulaminu pracy Rady Ministrów procedury oceny skutków regulacji rządowych projektów ustaw i utrwaloną praktykę każdorazowego sporządzania OSR w toku rządowego postępowania zmierzającego do wykonania inicjatywy ustawodawczej przewidzianą w opiniowanym projekcie możliwość poddawania rządowych projektów ustaw ponownej ocenie skutków regulacji na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego (art. 34 ust. 9b Regulaminu Sejmu po nowelizacji) należy ocenić jako bezzasadną zarówno w kontekście celów nowelizacji założonych przez wnioskodawcę, jak i zasady racjonalnego prawodawcy. Ponieważ konsultacje społeczne stanowią zaś stały element procedury opracowywania projektów dokumentów rządowych, w tym projektów ustaw, wynikająca z proponowanego brzmienia art. 34a ust. 1 Regulaminu Sejmu formuła objęcia obowiązkowymi konsultacjami społecznymi projektów rządowych po wykonaniu przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej nie ma umocowania w zasadzie racjonalnego prawodawcy, a stosowana w praktyce mogłaby skutkować znaczącym przedłużaniem procesu legislacyjnego, niekorzystnym, jeśli chodzi o efektywność procesu decyzyjnego.

3. Z punktu widzenia zasady racjonalnego ustawodawcy, a także postulowanego w opiniowanym projekcie wzmocnienia transparentności sejmowego postępowania legislacyjnego, wątpliwości budzi przyznanie Marszałkowi Sejmu uprawnienia do swobodnego modyfikowania terminu przeprowadzania konsultacji społecznych. Z tego względu należy rozważyć uzupełnienie treści proponowanego art. 34a ust. 3 Regulaminu Sejmu poprzez wskazanie minimalnych i maksymalnych ram czasowych konsultacji, odpowiednio w wypadku skrócenia bądź przedłużenia ich podstawowego terminu (30 dni) decyzją Marszałka Sejmu.

4. Krytycznie należy ocenić propozycję określania sposobu (trybu) przeprowadzania konsultacji społecznych przez Prezydium Sejmu (art. 34a ust. 6 Regulaminu Sejmu po nowelizacji). Zgodnie z trafną skądinąd intencją wnioskodawcy konsultacje społeczne mają stanowić immanentny i obligatoryjny element sejmowej procedury ustawodawczej, zatem regulacja sposobu ich przeprowadzania powinna zostać zawarta w postanowieniach Regulaminu Sejmu, a nie przyjmować formę bliżej nieokreślonego aktu wewnętrznego jednego z organów kierowniczych Sejmu RP.

5. Modyfikacja procedury wysłuchania publicznego, proponowana w formule uzupełnienia Regulaminu Sejmu o art. 70ga ust. 1, bardzo dobrze wpisuje się w koncepcję urzeczywistniania mechanizmów współdziałania, dialogu społecznego i partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa i jako taka zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę.

6. Postulowane w opiniowanym projekcie regulacje zmierzające do poprawy jakości tworzonego prawa w pełni gwarantują realizację celu przyjętego przez wnioskodawcę. Ocena ta dotyczy zarówno propozycji uniemożliwiających odstępnie od zasady zachowania siedmiodniowego terminu pomiędzy doręczeniem posłom druku projektu a rozpoczęciem pierwszego czytania (art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu w wersji znowelizowanej) oraz pomiędzy doręczeniem posłom sprawozdania komisji o projekcie a rozpoczęciem drugiego czytania (art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu w wersji znowelizowanej), jak i możliwości rozpatrzenia sprawozdania komisji przez Sejm RP przed upływem trzeciego dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania, a także rozpatrzenia uchwały Senatu RP odrzucającej ustawę lub poprawki zaproponowanej w uchwale Senatu RP bez kierowania ich do komisji wyłącznie na wniosek przyjęty przez izbę bezwzględną większością głosów (odpowiednio art. 54 ust. 5 i ust. 8 Regulaminu Sejmu po nowelizacji). Na pełną akceptację zasługują ponadto postulat ograniczenia możliwości stosowania tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej, o której stanowi art. 51 Regulaminu Sejmu, jak również zmiany zmierzające do ujednolicenia i zintegrowania formy uzasadnienia poselskiego projektu ustawy (art. 34 ust. 3a Regulaminu Sejmu po nowelizacji) oraz zobowiązujące wnioskodawców poprawek do opatrzenia ich uzasadnieniem wskazującym potrzebę i cel proponowanej zmiany (art. 42 ust. 2a Regulaminu Sejmu po nowelizacji).

7. Zawarte w opiniowanym projekcie zmiany dotyczące udostępniania w SIS szczegółowych informacji o przebiegu postępowania legislacyjnego (art. 34a ust. 4 zdanie drugie, art. 70ga ust. 2 oraz art. 176 ust. 2a Regulaminu Sejmu po nowelizacji) należy ocenić pozytywnie, gdyż mogą znacząco poprawić standardy transparentności sejmowego postępowania ustawodawczego, a tym samym przyczynić się do pełniejszego urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, określonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

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.

Piśmiennictwo

Kędziora P., *Procedura przygotowania projektu ustawy. Postępowanie ustawodawcze na etapie sejmowym*, [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy – akty wykonawcze – prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, LexisNexis Polska, Warszawa 2009.

Mouffe C., *Paradoks demokracji*, tłum. W. Jach, M. Kamińska, A. Orzechowski, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej Edukacji TWP, Wrocław 2005.