

Anna Rakowska*

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)

On 14 May 2024, the Presidium of the Sejm tabled a draft resolution amending the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland. The draft resolution was aimed at increasing the transparency of the legislative procedure, as well as limiting its speed and involving the public in the procedure; the draft resolution was related to the need to implement the so-called milestones of the National Recovery and Resilience Plan. In the author's opinion, the solutions proposed in the draft, such as using public consultations more broadly, laying down the obligation to draw up, by the experts of the Chancellery of the Sejm, regulatory impact assessments of bills tabled by deputies, laying down the obligation to accompany amendments to bills with explanatory memoranda as well as making public hearings more important achieve the goals of the authors of the draft resolution.

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

Prezydium Sejmu 14 maja 2024 r. przedstawiło projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP. Projekt ten miał na celu zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego, a także jego spowolnienie i uspołecznienie, i wiązał się z potrzebą implementacji tzw. kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy. Zdaniem autorki zaproponowane w projekcie rozwiązania, jak rozszerzenie konsultacji społecznych, obowiązkowe sporządzanie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie skutków projektów poselskich, wprowadzenie konieczności uzasadniania zgłaszanych do projektów poprawek oraz podniesienie rangi wysłuchania publicznego, spełniają cele założone przez projektodawcę.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, droga ustawodawcza, Regulamin Sejmu RP, konsultacje społeczne, wysłuchanie publiczne

* **Dr hab. Anna Rakowska, prof. UŁ**

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Polska

University of Lodz, Faculty of Law and Administration, Poland

arakowska@wpia.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2470-8893>

• Opinia prawna została sporządzona 20 czerwca 2024 r. [przypr. red.].



I. Proponowane zmiany

Opiniowany projekt uchwały¹ sprowadza się do propozycji zmian w Regulaminie Sejmu RP² w zakresie regulacji dotyczącej procesu legislacyjnego na poszczególnych etapach, począwszy od wymogów formalnych stawianych projektom ustaw składanych Marszałkowi Sejmu, poprzez pierwsze, drugie i trzecie czytanie projektu, po rozpatrywanie przez Sejm RP uchwały Senatu RP w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm RP. Najgłębsze zmiany obejmują procedowanie projektów poselskich. Analiza kolejnych propozycji zawartych w opiniowanym projekcie pozwala wyróżnić następujące sfery zmian:

- wyodrębnienie w wymaganiach co do zawartości uzasadnienia projektu ustawy przewidywanych skutków prawnych, w tym różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (zmiana art. 34 Regulaminu Sejmu);

- wprowadzenie reguły, że uzasadnienie poselskiego projektu ustawy w zakresie wymogów dotyczących omówienia przewidywanych skutków prawnych, społecznych i gospodarczych oraz źródeł finansowania (a także szczególnych wymogów, o których mowa w art. 34 ust. 2a i 2b – deklarowane skutki regulacji) ma być przedstawiane na formularzu, którego wzór określi Prezydium Sejmu i który będzie dostępny w Systemie Informacyjnym Sejmu [dalej: SIS] (projektowany art. 34 ust. 3a);

- przeprowadzanie co do zasady obligatoryjnych konsultacji społecznych w odniesieniu do projektów ustaw przed skierowaniem ich do pierwszego czytania; w tym celu Marszałek Sejmu ma udostępniać otrzymane projekty ustaw w SIS, a uczestnicy konsultacji społecznych mają zgłaszać uwagi do projektu za pośrednictwem SIS w terminie 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy. Możliwe mają być odstąpienie od konsultacji, modyfikacja 30-dniowego terminu albo ich zakończenie przed jego upływem – na zasadach określonych w opiniowanym projekcie; zgłoszone uwagi mają być udostępniane w SIS (projektowany art. 34a);

- wprowadzenie regulacji nakazującej Marszałkowi Sejmu, aby po otrzymaniu poselskiego projektu ustawy (i – jak należy rozumieć – po przeprowadzeniu w odniesieniu do niego konsultacji społecznych), a przed skierowaniem go do pierwszego czytania zarządził sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie skutków projektowanej regulacji, uwzględniającej uwagi zgłoszone w ramach konsultacji, jak również wprowadzenie fakultatywnej kompetencji zarządzenia sporządzenia takiej opinii w stosunku do innych projektów (projektowany art. 34 ust. 9a i 9b);

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 [dalej: opiniowany projekt].

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].

- wprowadzenie wymogu dołączania do poprawki uzasadnienia przez wnioskodawców (zmiana art. 42 ust. 2a, art. 44 ust. 2 oraz w konsekwencji propozycje zmiany art. 166, art. 166a, art. 176 ust. 2a);
- nowelizację i doprecyzowanie tzw. przepisów pożarowych, a w rezultacie ograniczenie możliwości skorzystania z tej procedury (zmiana art. 51);
- doprecyzowanie i ograniczenie możliwości skrócenia terminów w procedurze rozpatrywania uchwały Senatu RP w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm RP (zmiana art. 54 ust. 5 i 8);
- zmianę procedury wysłuchania publicznego poprzez wprowadzenie obowiązku przedstawienia przez przedstawiciela wnioskodawcy ustnie na posiedzeniu komisji, na którym wysłuchanie się odbywa, albo pisemnie w ciągu siedmiu dni od zakończenia tego posiedzenia stanowiska w kwestii wystąpień podmiotów biorących udział w wysłuchaniu; stanowisko w formie pisemnej musi uwzględniać wystąpienia niewyłoszone na posiedzeniu (projektowany art. 70ga).

II. Ocena proponowanych zmian

1. Ocena z punktu widzenia zakładanych do osiągnięcia celów

Tak zwana inflacja prawa jest zjawiskiem dostrzeganym w działalności prawotwórczej od dawna, niemniej w ostatnich latach coraz częściej podkreśla się jej negatywne skutki. Zwykle wymienia się dwa aspekty inflacji prawa: ilościowy i jakościowy. Rozrostowi regulacji prawnej towarzyszy bowiem stopniowy spadek jej wartości³. Jak pokazują studia historycznoprawne, problematyka inflacji prawa przewija się w dyskusjach o kondycji regulacji prawnej od przynajmniej 100 lat. Zadaniem współczesnego państwa i rozsądnego prawodawcy jest przeciwdziałanie temu zjawisku, gdyż zasady określoności prawa, jego pewności, niesprzeczności, jasności, a także zakaz tworzenia uprawnień pozornych, są istotnymi postulatami demokratycznego państwa prawnego.

Wśród proponowanych środków zaradczych, których wprowadzenie mogłoby – choćby w pewnym stopniu – minimalizować sytuacje uchwalania wadliwych regulacji prawnych i powstrzymywać w ten sposób postępujące osłabianie systemu prawnego, w doktrynie wskazuje się rozwiązania składające się na instytucję tzw. oceny skutków regulacji (*regulatory impact assessment*) [dalej: OSR]. OSR to procedura analityczna pozwalająca możliwie precyzyjnie określić wszystkie konsekwencje – zarówno korzyści, jak i wszelkiego rodzaju koszty planowanej interwencji państwa⁴.

³ Confer S. Zawadzki, *Inflacja prawa oraz problemy podnoszenia jego jakości*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3, s. 349.

⁴ Confer J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2008, nr 2, s. 1 i n.

Nie istnieje jeden uniwersalny model OSR. W polskim systemie prawnym można odnaleźć pewne jego elementy; składają się nań m.in. przepisy: Konstytucji RP⁵ (art. 118 ust. 3), Regulaminu Sejmu (np. art. 34), Zasad techniki prawodawczej⁶ i Regulaminu pracy Rady Ministrów⁷ (§ 27 i n.), lecz ich faktyczne wykorzystanie oraz wiarygodność obowiązujących OSR bywają różne. Te okoliczności przemawiają za potrzebą podejmowania dalszych działań na rzecz uczynienia procesu prawodawczego bardziej racjonalnym i merytorycznym⁸.

Proponowane w opiniowanym projekcie, a opisane wcześniej zmiany mają kilka zasadniczych celów wpisujących się w tak zarysowane potrzeby i tendencje:

- zwiększenie transparentności procesu legislacyjnego;
- spowolnienie procesu legislacyjnego (co wcale nie jest zjawiskiem negatywnym, lecz pożądanym, pozwala bowiem poprawić jakość stanowionego prawa) poprzez m.in. wprowadzenie sztywniejszych terminów na poszczególnych jego etapach i ograniczenie możliwości stosowania procedur przyspieszonych;
- „uspołecznienie” procesu legislacyjnego poprzez np. wprowadzenie obowiązku konsultacji procedowanych projektów;
- profesjonalizację procesu legislacyjnego i podniesienie jakości stanowionego prawa poprzez wprowadzenie obowiązku zasięgania opinii co do projektów oraz konieczności uzasadniania poprawek.

Jak wskazuje projektodawca w uzasadnieniu opiniowanego projektu, jest on przede wszystkim wynikiem konieczności implementacji tzw. kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy. W jego części określonej jako komponent F, zatytułowanej „Poprawa jakości instytucji i warunków realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności”, nakazano „wzmocnienie konsultacji z partnerami społecznymi w procesie stanowienia prawa; zwiększenie wykorzystania ocen skutków regulacji w procesie stanowienia prawa; ograniczenie stosowania przyspieszonych procedur w procesie stanowienia prawa; zapewnienie odpowiednich konsultacji z partnerami społecznymi i zainteresowanymi stronami w zakresie realizacji KPO”. W punkcie F2.1 („Usprawnienie procesu stanowienia prawa”) wskazano, że „[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”. Zgodnie z założeniem wdrażanie reformy miało zakończyć się do 30 września 2022 r.

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

⁶ 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.

⁷ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 348.

⁸ *Vide* K. Koźmiński, *Ocena skutków regulacji jako próba przezwyciężenia kryzysu prawa i procedur prawodawczych*, <<https://calg.pl/wp-content/uploads/2022/03/CALG-Ocena-skutkow-regulacji-jako-proba-przezwyeczenia-kryzysu-prawa-i-procedur-prawodawczych.pdf>>, dostęp 13 VI 2024.

Oceniając projektowane zmiany Regulaminu Sejmu z punktu widzenia celów, jakie nakazano Rzeczypospolitej osiągnąć w komponencie F Krajowego Planu Odbudowy, już na pierwszy rzut oka widać, że opiniowany projekt zmierza do spełnienia stawianych Polsce wymagań i z tego punktu widzenia zasługuje na akceptację.

Trzeba też odnotować, że opiniowany projekt wychodzi poza tzw. kamienie milowe; dotyczy to m.in. konieczności uzasadniania poprawek i zamieszczania ich wraz z uzasadnieniami w SIS czy podniesienia rangi wysłuchania publicznego poprzez zobowiązanie przedstawiciela wnioskodawcy do przygotowania stanowiska do wystąpień podmiotów biorących udział w wysłuchaniu. Te propozycje – jako zmierzające do zwiększenia transparentności i poziomu refleksji w procesie legislacyjnym – oczywiście co do zasady również zasługują na akceptację.

Stanowienie norm prawnych powinno być działalnością celową i racjonalną, opartą na dookreślonych, przejrzystych regułach. W tym zakresie przyjmowane są wytyczne na poziomie ponadnarodowym; warto tu wymienić m.in. wytyczne Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a także unijne zalecenia *better regulation* i *smart regulation*. Pierwsza z wymienionych koncepcji unijnych dużą wagę przykładą do uzyskania możliwie pełnego wykazu kosztów danej regulacji oraz korzyści z niej; dokonywania oceny regulacji *ex ante* i *ex post*; zasięgania opinii ekspertów; analizy kosztów alternatywnych (porównanie regulacji proponowanej z innymi jej wariantami albo brakiem regulacji). Jako kryteria oceny przyjmuje konieczność, celowość i proporcjonalność proponowanych rozwiązań. Koncepcja *smart regulation* konkretyzuje wcześniejszą koncepcję „lepszego regulacji”, nakazując stawianie odpowiednich pytań na kolejnych etapach dokonywania oceny, tj. na etapie: identyfikacji problemu, określenia celów regulacji, określenia innych możliwości realizacji celu, przeprowadzenia konsultacji, analizy kosztów i korzyści płynących z różnych rozwiązań, określenia planu wdrożenia i wreszcie porównania wszystkich propozycji i wybrania najlepszej z nich. Kwestie, które podlegają rozstrzygnięciu na poszczególnych etapach, dotyczą oceny tego, czy problem jest prawidłowo zdefiniowany, jaki cel prawodawca chce osiągnąć, regulując dany problem, czy interwencja państwa jest uzasadniona, czy prawna regulacja jest optymalną metodą ingerencji państwa w dany problem i na jakim szczeblu powinna być podjęta regulacja, jakie są inne ewentualne rozwiązania dla danej regulacji, czy korzyści z nowej regulacji uzasadniają jej koszty, czy dystrybucja efektów regulacji jest przejrzysta, czy regulacja jest jasna, przejrzysta i zrozumiała dla jej adresatów, czy wszystkie zainteresowane podmioty miały szansę sformułowania swojej opinii, w jaki sposób zostanie zapewnione przestrzeganie przyjętej regulacji i – *last but not least* – jaki będzie mechanizm ewaluacji regulacji.

Jak widać, zapewnianie wysokiej jakości prawa i wpisana w ten cel ocena skutków regulacji muszą stanowić proces wieloaspektowy, co generuje potrzebę zagwarantowania zainteresowanym podmiotom możliwości i czasu na sformułowanie swojego stanowiska. Tym samym dążenie autorów opiniowanego projektu do włączenia coraz szerszego kręgu podmiotów w proces legislacyjny i w rezultacie m.in. wydłużenie tego procesu, ale jednocześnie danie decydom jak najszerzego materiału

do analizy należy ocenić pozytywnie jako wpisujące się w bardziej ogólną tendencję „uspołeczniania” i profesjonalizacji procedur legislacyjnych.

Prawodawca musi się liczyć z konsekwencjami wprowadzanych w życie przepisów. Ocena skutków regulacji jest zorganizowaniem procesu prawotwórczego w taki sposób, aby uczynić go racjonalnym i optymalnym. Zawsze też powinno się wziąć w nim pod uwagę racje merytoryczne, pragmatyczne, polityczne, ekonomiczne, społeczne czy aksjologiczne, co *summa summarum* składa się na politykę tworzenia prawa⁹.

2. Ocena szczegółowa proponowanych rozwiązań

2.1. *Wyodrębnienie w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy jego części, tj. deklarowanych skutków regulacji (skutków prawnych, społecznych i gospodarczych oraz źródeł finansowania), do osobnego dokumentu, który będzie miał postać formularza*

Wzór ten ma określić Prezydium Sejmu i będzie on dostępny w SIS.

W tym zakresie opiniowany projekt zasługuje na aprobatę, wprowadzenie formularza może bowiem poskutkować ujednoliceniem zakresu i sposobu przedstawiania przez projektodawców skutków proponowanych przez nich nowych regulacji ustawowych. Będzie to sprzyjało większej dyscyplinie przy sporządzaniu uzasadnień projektów ustaw poprzez stawianie ich autorom jednakowych, konkretnych wymogów co do ich treści. To powinno ułatwić i uporządkować prace legislacyjne.

2.2. *Obligatoryjne konsultacje społeczne w odniesieniu do projektów ustaw przed skierowaniem ich do pierwszego czytania*

Opiniowany projekt zakłada ustanowienie nowej, dostępnej dla wszystkich zainteresowanych możliwości wyrażania opinii o projektach ustaw. W tym celu Marszałek Sejmu po otrzymaniu projektu ustawy, a przed skierowaniem go do pierwszego czytania ma udostępniać otrzymane projekty ustaw w SIS, a chętni zainteresowani (uczestnicy konsultacji społecznych) mają zgłaszać uwagi do projektu za pośrednictwem SIS w terminie 30 dni od dnia jego udostępnienia. Możliwe mają być odstępnie od konsultacji albo modyfikacja tego terminu. Rozwiązanie to ma odnosić się do wszystkich projektów ustaw, tj. nie tylko poselskich.

Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, gdyż poszerza ona zakres partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa. Przewidziane w obecnym stanie prawnym konsultacje dotyczące rządowych i senackich projektów ustaw są przeprowadzane na etapie realizacji prawa do inicjatywy ustawodawczej (przygotowywania projektów ustaw), a więc – jak zaznaczają sami autorzy opiniowanych zmian w Regulaminie Sejmu – mogą odnosić się do projektu o innej treści niż jego wersja ostateczna wniesiona

⁹ Confer E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 54 i n.

do Sejmu RP. Tym samym zasadne jest poddanie tych projektów konsultacjom również po złożeniu projektu ustawy do łaski marszałkowskiej.

Jak już wspomniano, termin zgłaszania uwag w ramach konsultacji społecznych ma wynosić 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy, przy czym w uzasadnionych wypadkach, w szczególności na wniosek autora projektu ustawy, Marszałek Sejmu będzie mógł odstąpić od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczyć inny (dłuższy bądź krótszy) termin zgłoszenia uwag albo zakończyć konsultacje przed upływem terminu. Informacja o powodach skorzystania z tych możliwości będzie musiała zostać udostępniona w SIS.

Konsultacje społeczne będą przeprowadzane w systemie teleinformatycznym stanowiącym część SIS. Projektodawcy zmian Regulaminu Sejmu zastrzegają jednak, że m.in. ze względu na konieczność określenia zakresu i zasad przetwarzania danych osobowych uczestników konsultacji, a także wprowadzenia podstaw moderowania w celu przeciwdziałania np. mowie nienawiści, określenie ram prawnych konsultacji będzie wymagało zmian w przepisach ustawowych, m.in. w Ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa¹⁰. Tym samym proponowane zmiany mają wejść w życie 30 września 2024 r.

W opisanym zakresie opiniowany projekt również zasługuje na pozytywną ocenę, zakłada bowiem daleko idące uspołecznienie procesu legislacyjnego. Proponowane zmiany pozwolą wszystkim zainteresowanym wypowiedzieć się o procedowanych w Sejmie RP projektach ustaw z wykorzystaniem nowoczesnych metod (systemu teleinformatycznego). Zasadniczy termin przewidziany na konsultacje (30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy) należy uznać za dość długi; jest on z pewnością wystarczający do wyrażenia stanowiska przez ewentualnych chętnych (być może nawet wystarczyłoby co do zasady nawet 14 czy 21 dni).

Należy także zwrócić uwagę na „elastyczność” kształtowania tego terminu przez Marszałka Sejmu, który ma mieć możliwość w uzasadnionych wypadkach, w szczególności na wniosek autora projektu ustawy, odstąpienia od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenia innego (dłuższego bądź krótszego) terminu zgłoszenia uwag albo zakończenia konsultacji przed upływem terminu. Informacja o powodach skorzystania z tych możliwości będzie musiała zostać udostępniona w SIS. Ważne jest jednak, aby – w razie wejścia opiniowanego projektu w życie – możliwość odstąpienia od konsultacji lub skrócenia terminu traktować rzeczywiście jako wyjątek, na zasadzie *exceptiones non sunt extendendae* (zwłaszcza w zakresie odstępowania od konsultacji albo znacznego skracania ich terminu), tak by na skutek złej praktyki sejmowej brak konsultacji nie przekształcił się w zasadę, a procedura konsultowania projektów – w wyjątek. Należy bowiem podkreślić, że procedura odstąpienia od konsultacji społecznych (istotnego skrócenia ich terminu, zakończenia konsultacji przed terminem) nie będzie zbytnio

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 248.

sformalizowana czy wymagająca; będzie to więc zależało *de facto* od decyzji Marszałka Sejmu, który samodzielnie będzie oceniał, czy zaszedł „uzasadniony wypadek”. Można też rozważyć uzależnienie odstąpienia od konsultacji, skrócenia ich terminu albo zakończenia ich przed upływem terminu od zasięgnięcia opinii Konwentu Seniorów.

2.3. Wprowadzenie regulacji nakazującej Marszałkowi Sejmu, aby po otrzymaniu poselskiego projektu ustawy, a przed skierowaniem go do pierwszego czytania zarządził *sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie skutków projektowanej regulacji*, która uwzględniałaby uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych, jak również fakultatywnej kompetencji zarządzenia sporządzenia takiej opinii w stosunku do innych projektów

Wskazana zmiana – podobnie jak poprzednie – zasługuje na pozytywną ocenę. Nałoży bowiem obowiązek opiniowania projektów, które na etapie powstawania nie podlegały obligatoryjnemu opiniowaniu (projekty poselskie), a także umożliwi uzyskanie opinii ekspertów Kancelarii Sejmu co do projektów wnoszonych przez inne podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Jest to więc zmiana prowadząca do profesjonalizacji procedury ustawodawczej i służąca podniesieniu jakości stanowionego prawa.

Nie bez znaczenia pozostaje okoliczność, że opinia ta ma uwzględniać uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych. Ten wymóg powoduje bowiem, że procedura konsultacji społecznych nie będzie jedynie formalnością, a uwagi zgłoszone w ramach konsultacji będą musiały zostać przeanalizowane w procesie legislacyjnym na etapie wydawania opinii.

2.4. *Wprowadzenie wymogu dołączania do poprawki uzasadnienia przez wnioskodawców*

Do dołączenia do zgłaszanej poprawki uzasadnienia mają zostać zobowiązani jej wnioskodawcy zarówno na etapie prac komisyjnych (zmiana art. 42 ust. 2a Regulaminu Sejmu), jak i w toku drugiego czytania (zmiana art. 44 ust. 2). Wprowadzenie tego wymogu należy ocenić pozytywnie, sprzyja on bowiem realizacji kilku celów. Po pierwsze, prowadzi do zgłaszania poprawek przemyślanych (obowiązek każdorazowego ich uzasadniania powinien służyć refleksji nad formułowaną poprawką). Po drugie, pozwala pozostałym posłom i innym uczestnikom procesu legislacyjnego zapoznać się z motywami wnioskodawców poprawek. Zapewnia także większą przejrzystość i uspołecznienie procesu legislacyjnego (teksty poprawek wraz z uzasadnieniami mają być publikowane w SIS).

2.5. *Nowelizacja i doprecyzowanie tzw. przepisów pożarowych*

Zmiana, która ma być wprowadzona do art. 51 Regulaminu Sejmu, sprowadza się do przyjęcia, że stosowanie regulacji w nim zawartej, zwanej „przepisami pożarowymi”, będzie mogło nastąpić jedynie na uzasadniony wniosek, o którego losach będzie rozstrzygał Sejm RP bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów albo komisja bezwzględną większością głosów.

Propozycję tę należy ocenić pozytywnie; praktyka ostatnich lat pokazała bowiem, że regulacja art. 51 Regulaminu Sejmu była mocno nadużywana. Po wejściu w życie nowelizacji skorzystanie z przewidzianej w art. 51 przyspieszonej procedury będzie wymagało namysłu (uzasadnienie wniosku, głosowanie), niemniej warto podkreślić, że większość sejmowa, dysponująca ponad połową głosów w pierwszej izbie, będzie miała możliwość decyzji w tej sprawie (tym samym wpływ opozycji na ewentualne rozstrzygnięcia w kwestii przyspieszenia procesu legislacyjnego może być ograniczony).

2.6. Doprecyzowanie i ograniczenie możliwości skrócenia terminów w procedurze rozpatrywania uchwały Senatu RP w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm RP (art. 54 ust. 5 i 8)

Wymienione zmiany zasługują na akceptację. Terminy, o których mowa, są konieczne do zagwarantowania prawidłowości procesu legislacyjnego, zapewniają niezbędny czas na refleksję i sprzyjają poprawności stanowionych przepisów, a nie są długie.

2.7. Zmiana procedury wysłuchania publicznego poprzez wprowadzenie obowiązku przedstawienia przez przedstawiciela wnioskodawcy ustnie na posiedzeniu komisji, na którym wysłuchanie się odbywa, albo pisemnie w ciągu siedmiu dni od zakończenia tego posiedzenia stanowiska co do wystąpień podmiotów biorących udział w wysłuchaniu; stanowisko w formie pisemnej musi uwzględniać wystąpienia niewyłoszone na posiedzeniu

Ta zmiana również zasługuje na aprobatę, oznacza bowiem, że uwagi podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym będą musiały zostać uwzględnione w ten sposób, że przedstawiciel wnioskodawcy będzie musiał co najmniej się z nimi zapoznać i do nich odnieść. Propozycja ta jest więc krokiem w kierunku poprawy jakości prawa.

III. Wnioski

1. Postulowane w opiniowanym projekcie zmiany mają kilka zasadniczych celów:
 - zwiększenie transparentności procesu legislacyjnego,
 - spowolnienie procesu legislacyjnego (co jest zjawiskiem pożądanym, pozwala bowiem poprawić jakość stanowionego prawa) poprzez m.in. wprowadzenie sztywniejszych terminów na poszczególnych jego etapach i ograniczenie możliwości stosowania procedur przyspieszonych;
 - „uspołecznienie” procesu legislacyjnego poprzez np. wprowadzenie obowiązku konsultacji procedowanych projektów;
 - profesjonalizację procesu legislacyjnego i podniesienie jakości stanowionego prawa poprzez wprowadzenie obowiązku zasięgania opinii co do projektów oraz konieczności uzasadniania poprawek.
2. Opiniowany projekt jest wynikiem konieczności implementacji tzw. kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy i realizuje ten cel.

3. Wyodrębnienie w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy jego części, tj. deklarowanych skutków regulacji (skutków prawnych, społecznych i gospodarczych oraz źródeł finansowania), do osobnego dokumentu, który będzie miał postać formularza, może doprowadzić do ujednolicenia zakresu i sposobu przedstawiania przez projektodawców skutków proponowanych przez nich nowych regulacji ustawowych. Będzie to sprzyjało większej dyscyplinie przy sporządzaniu uzasadnień projektów ustaw.

4. Konsultacje społeczne w odniesieniu do projektów ustaw przed skierowaniem ich do pierwszego czytania należy ocenić pozytywnie, gdyż zmiana ta poszerza zakres partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa i zakłada daleko idące uspołecznienie procesu legislacyjnego. Opiniująca ocenia jednak, że termin przewidziany na konsultacje jest długi; być może wystarczyłoby co do zasady 14 czy 21 dni przy jednoczesnym założeniu, że przewidziana w projekcie możliwość odstępiania od konsultacji lub skrócenia terminu będzie traktowana rzeczywiście wyjątkowo, tak by na skutek złej praktyki sejmowej brak konsultacji nie przekształcił się w zasadę, a procedura konsultowania projektów – w wyjątek. Być może warto rozważyć uzależnienie odstępiania od konsultacji lub skrócenia ich terminu albo zakończenia ich przed wyznaczonym terminem od uzyskania opinii Konwentu Seniorów, która także byłaby udostępniana w SIS.

5. Sporządzanie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie skutków projektowanej regulacji jest zmianą prowadzącą do profesjonalizacji procedury ustawodawczej i służącą podniesieniu jakości stanowionego prawa.

6. Wprowadzenie wymogu dołączania do poprawki uzasadnienia przez wnioskodawców skutkuje zgłaszaniem poprawek przemyślanych (obowiązek każdorazowego ich uzasadniania powinien służyć refleksji nad formułowaną poprawką), pozwala pozostałym posłom i innym uczestnikom procesu legislacyjnego zapoznać się z motywami wnioskodawców poprawek, wpływa także na większą przejrzystość i uspołecznienie procesu legislacyjnego.

7. Doprecyzowanie i ograniczenie możliwości skrócenia terminów między poszczególnymi etapami procesu legislacyjnego (zarówno na etapie rozpatrywania projektu ustawy, jak i rozpatrywania uchwały Senatu RP w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm RP) oraz nowelizacja i doprecyzowanie tzw. przepisów pożarowych zapewniają niezbędny czas na refleksję i sprzyjają poprawności stanowionych przepisów.

8. Zmiana procedury wysłuchania publicznego poprzez wprowadzenie obowiązku przedstawienia przez przedstawiciela wnioskodawcy ustnie na posiedzeniu komisji, na którym wysłuchanie się odbywa, albo pisemnie w ciągu siedmiu dni od zakończenia tego posiedzenia stanowiska co do wystąpień podmiotów biorących udział w wysłuchaniu spowoduje, że uwagi podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym będą musiały zostać uwzględnione w ten sposób, że przedstawiciel wnioskodawcy będzie musiał co najmniej się z nimi zapoznać i do nich odnieść. Propozycja ta jest więc krokiem w kierunku poprawy jakości prawa.

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 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 248.
- 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

- Koźmiński K., *Ocena skutków regulacji jako próba przewyżczenia kryzysu prawa i procedur prawodawczych*, <<https://calg.pl/wp-content/uploads/2022/03/CALG-Ocena-skutkow-regulacji-jako-proba-przewyrczenia-kryzysu-prawa-i-procedur-prawodawczych.pdf>>.
- Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.
- Osiecka-Chojnacka J., *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2008, nr 2.
- Zawadzki S., *Inflacja prawa oraz problemy podnoszenia jego jakości*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3.