

Bartosz Wilk*

Regulamin Sejmu RP w świetle nowelizacji z dnia 26 lipca 2024 r.

The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland in the Light of the Amendment of 26 July 2024

The article analyses the amendment of 26 July 2024 to the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, in particular in the context of its impact on the transparency of the law-making process. The analysis is focused on the changes that concern the regulation of amendments to bills submitted in the course of the legislative procedure, the use of the fast-track legislative procedures for bills and resolutions, and the newly introduced institution of public consultations on bills. The article is supplemented with an analysis of the practice of the application of the new provisions in the first period since their entry into force. The author ends the article with raising the issue of whether the new provisions pose a threat to the efficiency (and, especially, the speed) of the legislative procedure.

Keywords: Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, public consultations, transparency, bill, amendment

W artykule analizie poddano nowelizację Regulaminu Sejmu RP z dnia 26 lipca 2024 r., w szczególności w kontekście wpływu na transparentność procesu stanowienia prawa. Skoncentrowano się na zmianach dotyczących poprawek składanych w toku procesu legislacyjnego, skracania postępowania z projektami ustaw lub uchwał oraz nowo wprowadzonej instytucji konsultacji społecznych projektów ustaw. Rozważania uzupełniono analizą praktyki z pierwszego okresu obowiązywania regulacji. Opracowanie zamyka refleksja nad tym, czy wprowadzone regulacje stwarzają zagrożenie dla efektywności (w tym zwłaszcza – szybkości) procesu prawodawczego.

Słowa kluczowe: Regulamin Sejmu RP, konsultacje społeczne, transparentność, projekt ustawy, poprawka

* **Dr Bartosz Wilk**

Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Polska
University of Warsaw, Faculty of Law and Administration, Poland
b.wilk@wpia.uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-8073-9061>



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

I. Uwagi wstępne

Przedmiotem opracowania są rozwiązania przyjęte w nowelizacji Regulaminu Sejmu RP [dalej: Regulamin Sejmu] z dnia 26 lipca 2024 r.¹ Jak ocenił jeden z ekspertów na etapie prac komisyjnych, tenże projekt miał stanowić „jedną z najbardziej doniosłych propozycji nowelizacji Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dotychczasowym okresie obowiązywania Konstytucji z 1997 roku, gdyż kompleksowo odnosi się [do – przyp. B.W.] regulacji sposobu realizowania przez Sejm jego najistotniejszej funkcji ustrojowej, tj. funkcji prawotwórczej”².

Celem regulacji było, jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu uchwały, „zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego i stworzenie warunków proceduralnych sprzyjających poprawie jakości tworzonych ustaw”³. Omawiane zmiany prowadzą także, za sprawą wprowadzenia obowiązku konsultacji społecznych projektów ustaw, do zwiększenia udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa, choć *explicite* nie zostało to wyszczególnione jako odrębny cel nowelizacji. Bezpośrednim impulsem do zmian regulaminowych, jak wskazano w uzasadnieniu projektu, stała się konieczność spełnienia warunków uruchomienia środków finansowych z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Omawiana nowelizacja Regulaminu Sejmu została przyjęta 26 lipca 2024 r., a ogłoszenie aktu w Monitorze Polskim nastąpiło 16 sierpnia 2024 r. Warto w tym miejscu zauważyć, że zasadniczo przepisy uchwały wchodziły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (co nastąpiło 31 sierpnia 2024 r.), kilka przepisów weszło zaś w życie z dniem 31 października 2024 r., co odnosiło się do regulacji związanych z obowiązkiem poddawania projektów konsultacjom społecznym. Jak wskazano w dalszej części opracowania, było to związane przede wszystkim z koniecznością przyjęcia zmiany na poziomie ustawowym. W kontekście dalszych rozważań, a zwłaszcza obserwacji praktyki parlamentarnej, należy zauważyć, że większość nowo wprowadzonych przepisów znalazła zastosowanie po tym, jak parlament powrócił do pracy po przerwie wakacyjnej, tj. we wrześniu 2024 r.

Zagadnienia regulowane omawianą nowelizacją obejmowały kilka obszarów, wśród których można wyszczególnić: obowiązek oceny skutków regulacji, obowiązek poddawania procesowi konsultacji społecznych projektów ustaw, zmiany w zakresie skracania postępowania z projektami ustaw lub uchwał, regulacje zmierzające

¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. poz. 751.

² S. Patyra, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, Warszawa, 27 czerwca 2024 r., <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/FE91D15E751FAC14C1258B2A003AAB28/%24File/i1174-24A_SP.pdf>, s. 11, dostęp 28 II 2025. Tekst zamieszczony również w tym numerze „Przeglądu Sejmowego” – *vide* s. 147 i n.

³ Uzasadnienie projektu uchwały z dnia 14 maja 2024 r., druk nr 389, Sejm RP X kadencji, s. 1.

bezpośrednio do zwiększenia transparentności procesu prawodawczego oraz modyfikację regulacji dotyczących instytucji wysłuchania publicznego⁴.

Wobec powyższego nowelizacja Regulaminu Sejmu obejmuje różne instrumenty oraz zmierza do realizacji różnych celów szczegółowych, związanych z szeroko pojętym zagadnieniem jakości procesu stanowienia prawa. Wprowadzone zmiany mogą być oceniane z wielu perspektyw, w sposób szczególnie z punktu widzenia wpływu regulacji na proces partycypacji społecznej (np. pod kątem szans i zagrożeń wynikających z włączania społeczeństwa do procesu stanowienia prawa) oraz na jakość stanowienia prawa. Ocenie rozwiązań wprowadzonych 26 lipca 2024 r. w zarysowanych powyżej aspektach sprzyjać będzie dłuższy horyzont czasowy.

W artykule skupiono się na analizie wprowadzonych rozwiązań pod kątem transparentności procesu stanowienia prawa – jako przykładu procesu podejmowania decyzji w państwie (*decision-making process*). Wybór perspektywy wynika ze znaczenia tej kwestii dla możliwości zaangażowania się obywateli w tenże proces oraz jego rozliczalności. Z tych względów przedstawione rozważania dotyczą następujących instrumentów:

- 1) poprawek składanych w toku procesu stanowienia prawa;
- 2) skracania postępowania z projektem ustawy lub uchwały;
- 3) konsultacji społecznych.

Przedstawioną analizę wieńczy refleksja odnosząca się do zagadnienia (ryzyka) zwiększenia jawności kosztem efektywności (w tym – szybkości) procesu prawodawczego⁵, co pozostaje szczególnie istotne w przypadku potrzeby pilnej interwencji ustawodawcy. W podsumowaniu przedstawiono ocenę tego, czy badane regulacje stwarzają takie ryzyko.

W artykule skoncentrowano się przede wszystkim na warstwie normatywnej wprowadzonych regulacji. Niemniej jednak uwzględniono także praktykę parlamentarną, tj. pierwsze przejawy ich stosowania z okresu wrzesień – listopad 2024 r. Uznano je bowiem za szczególnie istotne dla zaobserwowania zmian w zakresie transparentności. Warto już teraz zauważyć, że jedną z pierwszych ustaw rozpatrywanych w zmienionym stanie prawnym był projekt ustawy związanej z usuwaniem skutków powodzi z 2024 r.

⁴ Na mocy omawianej regulacji wprowadzono przepis art. 70ga Regulaminu Sejmu. Zgodnie z nim przedstawiciel wnioskodawcy projektu ustawy po zakończeniu wystąpień podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym, przedstawia stanowisko 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 komisji i podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu. Zmiany w tym zakresie zmierzają, po pierwsze, do zwiększenia responsywności wysłuchania publicznego, po drugie, do zwiększenia transparentności, ze względu na wymóg opublikowania w Systemie Informacyjnym Sejmu stanowiska odnoszącego się do wystąpień podczas wysłuchania publicznego.

⁵ W.J.M. Voermans, H.-M. ten Napel, R. Passchier, *Combining Efficiency and Transparency in Legislative Processes*, „The Theory and Practice of Legislation” 2015, nr 3(3), s. 279–294.

W ramach uwag porządkowych należy odnotować, że w uzasadnieniu projektu uchwały jako cel regulacji wskazano m.in. zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego (podobnie jak poprawę jakości tworzonych ustaw). Z kolei w opracowaniu odniesiono się do szerszego zagadnienia, tj. transparentności procesu stanowienia. Wynika to z faktu, że wprowadzone regulacje odnoszą się nie tylko do procesu ustawodawczego, lecz także do procesu uchwałodawczego.

II. Transparentność jako element procesu stanowienia prawa

W tytule tekstu przyjęto jako punkt odniesienia transparentność, co wynika z założenia, że „postulat transparentnego sprawowania władzy wykracza jednak poza niezbędne minimum, jakim jest m.in. prawo dostępu do dokumentów, informacji, ale zakłada również upowszechnienie wiedzy o przebiegu procesu decyzyjnego”⁶. Uznano zatem, że w transparentności chodzi nie o sam brak barier, ale o takie działanie szeroko pojętego państwa, które dąży do zapewnienia merytorycznej i użytecznej wiedzy o sprawach publicznych. Z perspektywy działalności parlamentu i procesu stanowienia prawa jawność procesu stanowienia prawa nie może być rozumiana wyłącznie jako transmitowanie obrad, ale także łatwa dostępność informacji kluczowych dla przebiegu tego procesu.

Transparentność procesu stanowienia prawa jest związana z dążeniem do zwiększenia jakości procesu legislacyjnego⁷, a przez to – jakości samego prawa. Pod kątem ustrojowym może być ujmowana jako część koncepcji otwartego rządu, która łączy się z otwartością, jawnością i właśnie transparentnością⁸. Wskazuje się przy tym, że koncepcja otwartego rządu zawiera także elementy partycypacji, wśród których wymieniono m.in. jawność działania władzy państwowej, jak również otwartość *sensu stricto*, związaną z wysłuchiwaniami głosów obywateli oraz rozważaniem ich w procesie podejmowania decyzji⁹.

Wspomniana zasada w polskim porządku konstytucyjnym wywodzi się z art. 61 Konstytucji RP. Wskazany przepis, stanowiący o tym, że obywatel ma prawo do informacji m.in. o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, „warunkuje realizację w praktyce zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy (zasady jawności działania

⁶ B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 18.

⁷ *Vide* T. Drinóczi, *Concept of Quality in Legislation – Revisited: Matter of Perspective and a General Overview*, „Statute Law Review” 2015, nr (36)3, s. 216.

⁸ M. Masternak-Kubiak, *Jawność życia publicznego jako wartość konstytucyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, red. A. Mednis, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 63.

⁹ *Ibidem*, s. 66.

organów władzy publicznej)”, co umożliwia sprawowanie społecznej kontroli¹⁰. Choć wątpliwości budzi wyodrębnianie jawności jako samoistnej zasady ustrojowej¹¹, to można zauważyć, że przywołany art. 61 Konstytucji RP „stwarza (prawne) przesłanki funkcjonowania państwa”¹².

Transparentność – rozumiana jako dostępność informacji o przebiegu procesu stanowienia prawa, w tym zwłaszcza o kluczowych elementach tego procesu – ma szczególne znaczenie w przypadku pogarszania się standardów demokratycznych. Analizy dowodzą istnienia wspólnych cech systemów, w których tak się dzieje, m.in. częstego stosowania przyspieszonych procesów legislacyjnych (*accelerated legislative processes*) czy też redukcji zaangażowania obywateli w proces stanowienia prawa¹³.

III. Zmiany dotyczące procedowania poprawek do projektów ustaw lub uchwał

Na mocy nowelizacji Regulaminu Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. wprowadzono zmiany związane z instytucją poprawek do projektów ustaw lub uchwał. Poprawki pełnią niezwykle ważną funkcję w procesie stanowienia prawa, gdyż to właśnie w ramach ich zgłaszania i rozpatrywania kształtuje się jego finalna treść. Trafnie wskazano, że: „Wśród wszystkich materiałów legislacyjnych wykorzystywanych w procesie interpretacji prawa poprawki zajmują miejsce szczególne”¹⁴. Samo pojęcie poprawki nie posiada definicji legalnej. Jak się wskazuje, doktryna sformułowała pogląd, że można pod nim rozumieć „zgłoszoną przez uprawniony podmiot propozycję dodania, zmiany istniejącej bądź wykreślenia poszczegółnej jednostki redakcyjnej projektu ustawy”¹⁵. Poprawki mogą mieć charakter zarówno formalny, jak i merytoryczny¹⁶, co oznacza, że przedstawione propozycje mogą zmierzać do modyfikacji postanowień projektu, przy czym powinny pozostawać z nim w merytorycznym związku¹⁷.

¹⁰ M. Florczak-Wątor, uwagi do art. 61, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, LEX.

¹¹ *Vide* A. Bałaban, *Katalog zasad naczelnych Konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 41–56. *Confer* T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*, „*Studia Iuridica*” 2004, nr 43, s. 215–232.

¹² B. Banaszak, M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 22.

¹³ T. Drinóczi, R. Cormacain, *Introduction: illiberal tendencies in law-making*, „*The Theory and Practice of Legislation*” 2021, nr 9(3), s. 274.

¹⁴ A. Bielska-Brodziak, S. Osuch, P. Podczaski, M. Suska, *Co interpretator powinien wiedzieć o poprawkach?*, „*Państwo i Prawo*” 2018, nr 6, s. 36.

¹⁵ M. Zubik, *Definicje regulaminowych pojęć: poprawka, debata i dyskusja*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wyb. i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, t. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 437.

¹⁶ *Vide* P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 115.

¹⁷ *Vide* Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03.

O znaczeniu poprawek dla przebiegu procesu legislacyjnego¹⁸ świadczy także fakt, że prawo do ich wnoszenia zostało przewidziane w art. 119 ust. 2 Konstytucji RP i zagwarantowane wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów. Przepis art. 119 ust. 3 Konstytucji RP określa także, że Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.

Szczególną formą poprawki jest autopoprawka, którą co do zasady wnioskodawca może wnieść do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania¹⁹. Jej odmiennosć polega na tym, że tekst autopoprawki jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności głosowania nad nią²⁰ oraz że jej wniesienie zostało wyłączone, na mocy art. 36 ust. 1c Regulaminu Sejmu, w odniesieniu do obywatelskiego projektu ustawy.

Podczas pierwszego czytania²¹, stosownie do art. 38 Regulamin Sejmu, propozycje poprawek może złożyć każdy poseł, który także może wziąć udział w posiedzeniu. Przepis ten wymaga, aby propozycje poprawek zostały zgłoszone pisemnie. Przewidziano przy tym w art. 42 ust. 2a Regulaminu Sejmu, że poprawki po ich ustnym zgłoszeniu na posiedzeniu komisji lub podkomisji przedstawia się na piśmie przewodniczącemu komisji lub podkomisji. Powinny one zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu. Warto odnotować, że prawo do wniesienia poprawek zostało ograniczone podmiotowo²².

Nowelizacja Regulaminu Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. wprowadziła przy tym nowy przepis, tj. art. 42 ust. 2a zdanie trzecie Regulaminu Sejmu. Według niego do poprawki wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany. Pozostawiono przy tym w mocy art. 42 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z nim komisje mogą przekazać sprawę redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek prezydiom lub powołanemu w tym celu zespołowi poselskiemu, które przedstawiają komisji do zatwierdzenia wyniki swych prac. Regulacje analogiczne do art. 42 ust. 2a zdań drugiego i trzeciego Regulaminu Sejmu wprowadzono w odniesieniu do poprawek zgłaszanych w drugim czytaniu.

Warto podkreślić, że nowelizacja Regulaminu Sejmu dokonała istotnej zmiany w zakresie wymogu uzasadnienia poprawek. Dotychczas, z wyjątkiem autopoprawki, nie istniał przepis, który by do tego obligował²³. Regulamin Sejmu nakazywał tylko przedstawiać wynikające z poprawek konsekwencje dla tekstu projektu, które to pojęcie nie zostało sprecyzowane w przepisach regulaminowych²⁴.

¹⁸ Poza zakresem rozważań pozostawiono zagadnienie poprawek uchwalonych przez Senat RP, co znalazło uregulowanie w art. 121 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁹ Artykuł 36 ust. 1a zdanie pierwsze Regulaminu Sejmu.

²⁰ Artykuł 36 ust. 1a zdanie drugie Regulaminu Sejmu.

²¹ W opracowaniu nie analizuje się zagadnienia poprawek w trybach szczególnych, tj. prac nad pilnymi projektami ustaw, zmian w kodyfikacjach lub w przypadku zmiany Konstytucji RP.

²² Artykuł 45 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

²³ A. Bielska-Brodziak, S. Osuch, P. Podczaski, M. Suska, *op. cit.*, s. 49.

²⁴ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat wykładni art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu (pojęcie „poprawki”)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2009, nr 1(21), s. 66. *Vide też idem*,

Kluczowe z perspektywy transparentności procesu stanowienia prawa stało się wprowadzenie obowiązku umieszczania w Systemie Informacyjnym Sejmu zgłoszonych poprawek do projektów ustaw i uchwał. Wiązało się to z dodaniem przepisu art. 176 ust. 2a Regulaminu Sejmu oraz zmianą art. 166a. Realizacja tego przepisu przybrała w praktyce postać zamieszczania w Systemie Informacyjnym Sejmu odwzorowań cyfrowych (skanów) poprawek. Możliwość poznania przez odbiorców pierwotnej wersji złożonej poprawki pozwala im w szerszym zakresie przeanalizować przebieg procesu legislacyjnego.

Należy zaznaczyć, że przyjęcie poprawki może nastąpić bez głosowania w komisji, a nawet gdy dochodzi do głosowania, to kolegialne podjęcie rozstrzygnięcia nie jest zmaterializowane w praktyce w postaci odrębnego aktu uchwały. Z tego względu dostępność treści poprawek ma znaczenie dla społecznej rozliczalności procesu legislacyjnego, ale także dla interpretatorów tekstu prawnego²⁵. Zamieszczanie ich treści w Systemie Informacyjnym Sejmu pozwala ponadto we właściwy sposób odczytać przebieg prac na podstawie opublikowanego zapisu posiedzenia. Warto zauważyć, że wprowadzone regulacje zapewniają dostępność wszystkich poprawek, co wyrównuje sytuację tych poprawek, które po uwzględnieniu przez komisję zostały uwzględnione w tekście jednolitym projektu, i tych, które zostały zgłoszone po ich odrzuceniu jako wnioski mniejszości. Ponadto jawne zostaną także pozostałe, tj. odrzucone poprawki, które nie zostały zgłoszone jako wnioski mniejszości²⁶.

Warto zauważyć, że jeśli zgłoszone poprawki zostaną uwzględnione przez komisję rozpatrującą projekt (co może nastąpić także wskutek braku sprzeciwu jej członków), to zostaną też ujęte w treści projektowanego aktu normatywnego. Stosownie do art. 43 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Sejmu sprawozdanie komisji, przedstawiane w przypadku przyjęcia projektu z określonymi poprawkami, przyjmuje formę „tekstu jednolitego projektu”, w którym nie uwidacznia się poszczególnych przyjętych poprawek. Wskazuje się, że: „Taka forma z jednej strony ułatwia pracę posłom, ale z drugiej – znacznie zwiększa ryzyko przeoczenia zmian wprowadzonych do przedłożenia w stosunku do jego pierwotnego brzmienia”²⁷. Warto przy tym odnotować, że w praktyce parlamentarnej propozycje zmian wielokrotnie są formułowane przez np. obecnych na posiedzeniu komisji zaproszonych gości lub ekspertów, którzy „formułują

Wykładnia art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu – pojęcie „poprawki”, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach...*, t. 1, s. 294–295.

²⁵ Vide A. Bielska-Brodziak, S. Osuch, P. Podczaski, M. Suska, *op. cit.*, s. 48–49.

²⁶ Zgodnie z art. 43 ust. 3 Regulaminu Sejmu wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisję – po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy – zamieszcza się bowiem w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości. Przed nowelizacją ujawnienie treści poprawek mogło nastąpić tylko wówczas, gdy zostały one następnie zgłoszone jako wnioski mniejszości.

²⁷ A. Bielska-Brodziak, S. Osuch, P. Podczaski, M. Suska, *op. cit.*, s. 45. Jak wskazano: „Przyjętych poprawek trzeba poszukiwać bądź to przez porównywanie kolejnych wersji projektu ustawy, bądź też analizę zapisów przebiegu posiedzenia komisji czy nagrań z posiedzenia podkomisji. Natomiast odrzucone poprawki można odnaleźć tylko za pomocą drugiego z tych sposobów, chyba że zostały zgłoszone jako wnioski mniejszości”. *Ibidem*, s. 45–46.

«poprawkę» z nadzieją jej przejścia przez kogoś uprawnionego»²⁸. Podany przykład pokazuje zresztą, jak kluczowa dla transparentności procesu legislacyjnego jest wiedza o składanych poprawkach, ich brzmieniu oraz – co ważne – uzasadnieniu.

W Systemie Informacyjnym Sejmu w ramach informacji o przebiegu procesu legislacyjnego konkretnego projektu zamieszczane są poprawki złożone podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu RP. Co istotne, także w tym przypadku publikowane w praktyce są ich odwzorowania cyfrowe (skany), co pozwala na zapoznanie się z pierwotną wersją przedłożonych propozycji zmian.

Znowelizowane art. 166a ust. 3 oraz art. 176a ust. 2a Regulaminu Sejmu przewidują, że teksty poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektów ustaw i uchwał wraz z uzasadnieniami „umieszcza się” w Systemie Informacyjnym Sejmu. Nie wprowadzono przy tym terminu, w którym powinno nastąpić umieszczenie tekstów poprawek wraz z uzasadnieniem, co stwarza ryzyko, że nastąpi to już po zakończeniu procesu legislacyjnego. Udostępnienie wskazanych informacji jest obowiązkiem Kancelarii Sejmu, obsługującej pracę Sejmu RP i jego organów, stąd też realizacja tego zadania związana jest z efektywnością funkcjonowania Kancelarii Sejmu.

Teksty poprawek wraz z uzasadnieniami, upublicznione po zakończeniu procesu legislacyjnego, wciąż mogą być istotne dla interpretatorów tekstu prawnego oraz badaczy procesu legislacyjnego, ale udostępnione *post factum*, tracą znaczenie z perspektywy społecznej kontroli trwającego procesu oraz uzyskania wiedzy o jego przebiegu (np. przez posłów, którzy nie brali udziału w pracach komisji). Należy przy tym podkreślić, że wprowadzony obowiązek udostępniania złożonych poprawek wraz z uzasadnieniami nie stwarza ryzyka dla sprawności przebiegu legislacyjnego, nie uzależniono bowiem możliwości podjęcia dalszych czynności w procesie stanowienia prawa od kwestii publikowania informacji, co jest szczególnie istotne w przypadku konieczności pilnej interwencji ustawodawczej.

Obowiązywanie przepisów, wprowadzonych nowelizacją Regulaminu Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. w części dotyczącej m.in. poprawek, objęło pierwsze posiedzenia komisji i Sejmu RP po przerwie wakacyjnej, tj. we wrześniu 2024 r. W tym czasie pracę rozpoczęła Komisja Nadzwyczajna do spraw działań przeciwpowodziowych i usuwania skutków powodzi z roku 2024. Podczas posiedzenia 27 września 2024 r. zaproszony ekspert zaproponował zmianę jednego z rozpatrywanych przepisów, przedstawiając przewodniczącemu komisji przygotowaną treść poprawki, która – wzorem dotychczasowej praktyki – po podpisaniu mogłaby zostać zgłoszona przez jednego posła. Wówczas legislator zwróciła uwagę, że poprawka „powinna być złożona w formie pisemnej z uzasadnieniem. Jeżeli któryś z posłów ją podpisze, to można ją poddać pod głosowanie”. Choć uzasadnienie co do meritum zostało przedstawione w stanowisku organizacji, a ponadto – ustnie zaprezentowane podczas posiedzenia, to jak wskazano: „Powinno być elementem poprawki, czyli powinno być na piśmie”. Wówczas przewodniczący zaproponował, aby do sugerowanej zmiany

²⁸ A. Bielska-Brodziak, S. Osuch, P. Podczaski, M. Suska, *op. cit.*, s. 49.

wrócić na etapie poprawki w drugim czytaniu projektu ustawy, zauważając zmianę Regulaminu Sejmu, która nastąpiła²⁹.

Na nowe przepisy, wynikające z nowelizacji, zwrócono uwagę podczas posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu, wskazując zwłaszcza na publiczny charakter poprawek³⁰. Konsekwencje omawianych zmian omówiono także na kolejnym posiedzeniu wskazanej Komisji Kultury i Środków Przekazu³¹.

IV. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych projektów ustaw

Wprowadzony na mocy analizowanej nowelizacji art. 34a ust. 1 Regulaminu Sejmu dotyczy nowej instytucji prawnej, którą są konsultacje społeczne ustaw. Przywołany przepis stanowi o tym, że przed skierowaniem do pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy albo projektu wniesionego na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji RP Marszałek Sejmu zarządza udostępnienie tego projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych. Marszałek Sejmu może także to zarządzić w przypadku projektu ustawy wniesionego przez Senat RP albo Prezydenta RP³². Konsultacje odbywają się z użyciem narzędzia internetowego za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu, co zostało przewidziane w uchwale Prezydium Sejmu w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych³³.

Pod kątem transparentności procesu istotne znaczenie ma zmiana ustawowa, która została przyjęta w związku z wprowadzeniem konsultacji społecznych projektów ustaw³⁴. Zgodnie z art. 9c ust. 1 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stano-

²⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw działań przeciwpowodziowych i usuwania skutków powodzi z roku 2024 (nr 2) z dnia 27 września 2024 r., Sejm RP X kadencji, s. 38.

³⁰ Jak wskazał podczas posiedzenia legislator, „obecne brzmienie art. 42 ust. 2a zobowiązuje wnioskodawców do dołączenia do poprawki uzasadnienia, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany”. Następnie zwrócił uwagę, że „obecnie poprawki do projektów ustaw będą umieszczane w systemie teleinformatycznym, tak że będą one widoczne w systemie dla całego społeczeństwa. Posłowie formułując poprawki oraz uzasadnienie powinni mieć na uwadze to, że będzie to po prostu umieszczone w internecie”. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 34) z dnia 10 września 2024 r., Sejm RP X kadencji, s. 3.

³¹ Legislator wówczas zasygnalizował posłom aspekt „poprawek składanych do projektu. Zgodnie z ostatnią nowelizacją regulaminu Sejmu, do poprawki wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany, także jeżeli chodzi o poprawki dotyczące uchwał. Oczywiście tutaj nie wymagamy jakichś wielkich elaboratów. Jeżeli będzie poprawka składana na piśmie, to chociaż jakieś jedno zdanie uzasadnienia powinno być zawarte”. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 35) z dnia 11 września 2024 r., Sejm RP X kadencji, s. 11.

³² Artykuł 34a ust. 2 Regulaminu Sejmu.

³³ Uchwała nr 57 Prezydium Sejmu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych.

³⁴ W uzasadnieniu projektu wskazano, że „wdrożenie obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych wymaga równoległego wprowadzenia ustawowych podstaw funkcjonowania nowej instytucji prawnej”. Uzasadnienie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, druk nr 650, Sejm RP X kadencji, s. 1.

wienia prawa³⁵, w brzmieniu nadanym na mocy nowelizacji z 25 września 2024 r.³⁶, w celu zapewnienia jawności procesu stanowienia prawa, w tym konsultacji społecznych, zgłoszone uwagi udostępnia się bowiem w trybie określonym w Regulaminie Sejmu, z tym że dane obejmujące: 1) imię (imiona) oraz nazwisko osoby zgłaszającej uwagi; 2) imię (imiona) oraz nazwisko albo nazwę i siedzibę – w przypadku zgłoszenia uwag na rzecz innego podmiotu – udostępnia się do zakończenia kadencji Sejmu RP, w której odbywają się prace nad projektem ustawy. Zastrzeżono przy tym, że nie udostępnia się uwag, które zawierają treści niezgodne z prawem, w szczególności naruszające dobra osobiste, tajemnice prawnie chronione lub przepisy karne³⁷.

Wdrożony model konsultacji społecznych umożliwia złożenie uwag do projektu ustawy przez każdą zainteresowaną osobę fizyczną, która może to uczynić we własnym imieniu albo na rzecz osoby prawnej lub podmiotu innego niż osoba prawna (art. 9a ust. 3 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa). Przewidziano przy tym, że wszystkie uwagi³⁸ są jawne w zakresie ich treści (tj. ocen i postulatów względem konkretnego projektu), ale także imienia, nazwiska albo nazwy i siedziby – w przypadku zgłoszenia na rzecz innego podmiotu. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem można się zapoznać zarówno z każdą poszczególną ankietą, jak i ze zbiorczymi wynikami³⁹, co jest istotne pod kątem transparentności procesu stanowienia prawa.

Stosownie do art. 34a ust. 4 Regulaminu Sejmu termin na zgłaszanie uwag (przez zainteresowane tym podmioty) w ramach konsultacji społecznych wynosi zaś 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy. Przewidziano przy tym, że 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 terminu krótszego (niż 30-dniowy, określony w art. 34a ust. 4 Regulaminu Sejmu) albo zakończenie konsultacji przed upływem terminu. W przypadku zastosowania tej regulacji nałożono obowiązek udostępnienia informacji o powodach tego rozstrzygnięcia w Systemie Informacyjnym Sejmu⁴⁰.

³⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2017 r. poz. 248, ze zm.

³⁶ Ustawa z dnia 25 września 2024 r. o zmianie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2024 r. poz. 1535. Przepisy tej ustawy weszły w życie 31 października 2024 r.

³⁷ Artykuł 9c ust. 2 ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

³⁸ Technicznie rzecz biorąc, są to ankiety, których złożenie jest możliwe po uwierzytelnieniu osoby zgłaszającej za pośrednictwem systemu.

³⁹ Za § 4 pkt 5 Uchwały nr 57 Prezydium Sejmu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych Kancelaria Sejmu udostępnia w Systemie Informacyjnym Sejmu uwagi i komentarze zgłoszone przez uczestników konsultacji społecznych w części formularza konsultacyjnego przeznaczonej do konsultowania poszczególnych artykułów projektu ustawy oraz zagregowane dane przekazane w części ogólnej formularza – po zakończeniu konsultacji społecznych, z zachowaniem zasad udostępniania uwag zgłoszonych do projektu ustawy, określonych w art. 9c Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

⁴⁰ Artykuł 34a ust. 5 Regulaminu Sejmu.

Warto podkreślić, że wprowadzone regulacje przyznają daleko idącą kompetencję Marszałkowi Sejmu, który – w wyniku samodzielnej decyzji – w istotny sposób wpływa na przebieg procesu legislacyjnego⁴¹. Do kompetencji Marszałka Sejmu pozostawiono właśnie możliwość skrócenia terminu przeprowadzenia konsultacji (odstąpienia od konsultacji lub zamknięcia przed upływem terminu), nie uzależniając przy tym realizacji tej kompetencji od zaistnienia określonych przesłanek. Kompetencja ta powinna służyć uelastycznieniu procesu legislacyjnego, umożliwiając reagowanie na szczególne przypadki, w tym konieczność pilnej interwencji ustawodawczej. Pod kątem zagrożeń dla sprawności procesu legislacyjnego warto zauważyć, że Marszałek Sejmu może nie podzielić opinii o potrzebie skrócenia terminów (odstąpienia od konsultacji społecznych lub zakończenia ich przed upływem terminu), co sprowadzać się będzie do nieskorzystania przez niego z możliwości przewidzianej w art. 34a ust. 5 Regulaminu Sejmu. O ile udostępniana jest informacja o skróceniu omówionych terminów, o tyle nie ma konieczności zamieszczania komunikatu o braku zastosowania tego artykułu. Trzeba przy tym pokreślić, że możliwość skierowania projektu ustawy do konsultacji społecznych nie dotyczy projektów rządowych, stąd też ten tryb procedowania może pozostać adekwatny do procedowania ustaw dotyczących konieczności pilnej interwencji ustawodawczej.

V. Nowe zasady skracania postępowania z projektem ustawy lub uchwały

Na mocy analizowanej nowelizacji Regulaminu Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. wprowadzono tzw. ograniczenia trybów przyspieszonych. Regulacje w tym zakresie dążą przede wszystkim do zwiększenia jakości procesu stanowienia prawa – w celu unikania przyjmowania prawa w trybie szybkim, ekstraordynaryjnym, bez możliwości odpowiedniej oceny zasadności regulacji, zarówno przez ekspertów, jak i przez społeczeństwo obywatelskie. Kluczowa zmiana sprowadza się do nowego brzmienia art. 51 Regulaminu Sejmu, w którym przewidziano, że „w szczególnie uzasadnionych wypadkach” postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał może zostać skrócone przez przystąpienie do:

- 1) pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu;
- 2) drugiego czytania bez skierowania projektu do komisji;

⁴¹ W tym zakresie wzmocnione zostały kompetencje Marszałka Sejmu w zakresie nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym (*vide* M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 163–172). Można wskazać, że Marszałek Sejmu posiada kompetencje, które pozwalają samodzielnie wpływać na kierunki prac Sejmu RP i zakres spraw aktualnie rozpatrywanych przez ten organ (*ibidem*, s. 447, 449). Wprowadzony na mocy nowelizacji z dnia 26 lipca 2024 r. art. 34a ust. 5 Regulaminu Sejmu kompetencje te rozszerza.

3) drugiego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu;

4) trzeciego czytania bez skierowania projektu do komisji, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawek i wniosków.

Przewidziano przy tym, że skrócenie postępowania z projektami ustaw oraz uchwał następuje na uzasadniony wniosek⁴², o którym rozstrzygają Sejm RP większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów albo komisja większością głosów⁴³.

W dotychczasowej praktyce skrócenie postępowań z projektami ustaw lub uchwał przyjmowało przeważnie formę milczącego zaakceptowania przez Sejm RP lub komisję skrócenia terminu, jeśli nie zgłoszono sprzeciwu. Wówczas istotna dla przebiegu procesu legislacyjnego decyzja o skróceniu gwarancyjnych dla niego terminów mogła nie znaleźć wyrazu w głosowaniu ani – co istotniejsze z perspektywy analizowanego postulatu przejrzystości procesu legislacyjnego – nie były ujawniane motywy takiego działania. Nowelizacja Regulaminu Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. usunęła wspomniane zastrzeżenie, przenosząc całość regulacji do art. 51 Regulaminu Sejmu. W ślad za tym modyfikacji uległ także m.in. art. 54 ust. 8 Regulaminu Sejmu, odnoszący się do rozpatrywania poprawek zawartych w uchwale Senatu RP⁴⁴.

W kontekście analizowanego aspektu sprawności postępowania legislacyjnego warto podkreślić, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji głosowanie *in pleno* mogło być wyrazem zgłoszenia sprzeciwu przez posła, obecnego na posiedzeniu Sejmu RP lub komisji. Stąd też nie zmieniono zasady, że decyzja o skróceniu postępowania z projektami ustaw i uchwał wymaga zgody większości parlamentarnej. Różnica polega na tym, że wspomniana zgoda przed nowelizacją z dnia 26 lipca 2024 r. mogła być wynikiem wcześniejszych uzgodnień politycznych i nie znajdować odzwierciedlenia w rozstrzygnięciach Sejmu. *De lege lata* wyrażenie tej zgody, niezależnie od ustaleń politycznych, powinno znaleźć odzwierciedlenie w głosowaniu oraz powinno temu towarzyszyć ujawnienie przesłanek, którymi kierował się Sejm RP. To zaś może skutkować ograniczeniem skracania postępowania, zwłaszcza gdy za takim skróceniem przemawiałyby okoliczności, których podmioty wnioskujące nie chciałyby ujawnić (np. uzgodnienia polityczne).

Nowe zasady skracania postępowania z projektami ustaw oraz uchwał weszły w życie 31 sierpnia 2024 r., więc z zasadniczą datą wejścia w życie uchwały z 26 lipca 2024 r. Zastosowanie znalazły we wrześniu 2024 r., kiedy po wakacyjnej przerwie pracę wznowił Sejm RP wraz z komisjami sejmowymi.

⁴² Artykuł 51 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

⁴³ Artykuł 51 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

⁴⁴ Dotychczas przepis ten stanowił o tym, że „Sejm, na wniosek Marszałka Sejmu, może rozpatrzyć poprawki zawarte w uchwale Senatu bez uprzedniego skierowania jej do komisji”. W brzmieniu nadanym na mocy nowelizacji z 26 lipca 2024 r. „Sejm, na wniosek Marszałka Sejmu, może rozpatrzyć uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu bez kierowania ich do komisji. O wniosku rozstrzyga Sejm większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Oznacza to konieczność podjęcia tego rozstrzygnięcia w głosowaniu, choć nie wprowadzono przy tym wymogu uzasadnienia takiego działania.

Podczas pierwszego posiedzenia we wrześniu 2024 r. prowadzący obrady Marszałek Sejmu wskazał, że „w związku z tym, że Konfederacja Polski Niepodległej powstała 1 września i ta rocznica minęła 1 września, przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu, na podstawie art. 51 ust. 2 regulaminu Sejmu, złożył do mnie wniosek o przystąpienie do drugiego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu. Wniosek ten poddam teraz pod głosowanie”⁴⁵. Na kolejnych posiedzeniach skracanie terminu było związane ze złożeniem stosownego wniosku przez wnioskodawców, którzy argumentowali to m.in. „terminowością i pilną wagą spraw regulowanych w projektach” (związanych z usuwaniem skutków powodzi)⁴⁶. W kolejnym z analizowanych przypadków wniosek o skrócenie terminu złożył przewodniczący komisji, który uzasadnił go „terminowością spraw regulowanych w projekcie”⁴⁷. Innym razem o przystąpienie do pierwszego czytania bez zachowania terminu wniósł sam Marszałek Sejmu, uzasadniając to „pilną koniecznością rozpatrzenia projektów ustaw powodziowych”⁴⁸ (co dotyczyło powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do spraw działań przeciwpowodziowych i usuwania skutków powodzi z roku 2024). Z analogicznych powodów przystąpiono do drugiego czytania projektu wskazanej uchwały bez kierowania go do komisji⁴⁹. W praktyce zdarza się, że uzasadnienie wystąpienia przez przewodniczącego komisji z wnioskiem na podstawie art. 51 ust. 2 Regulaminu Sejmu jest uzupełniane informacjami, przekazywanymi przez prowadzącego obrady Marszałka Sejmu (który np. dodał, że: „Chodzi o to, żeby samorządy mogły jak najszybciej przygotować swoje budżety”⁵⁰). W kolejnym przypadku o zastosowanie art. 51 ust. 2 Regulaminu Sejmu wystąpiły, jak poinformował Marszałek, „właściwe podmioty”, które zgłosiły wnioski o przystąpienie do drugiego czytania tych projektów ustaw bez zachowania terminu określonego w art. 44 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Wnioski te uzasadniono „terminowością i wagą spraw regulowanych w projektach”.

W innej z analizowanych sytuacji wniosek złożył Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (jako przedstawiciel wnioskodawcy projektu ustawy), który wniósł o skrócenie terminu z powodu „terminowości spraw regulowanych w projekcie”. Marszałek Sejmu dodał wówczas, że: „Jeżeli nie skrócimy tego terminu, to jest ryzyko, że te koła gospodyń wiejskich tych pieniędzy w tym roku nie otrzymają. W związku z tym wniosek ten

⁴⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 września 2024 r. (pierwszy dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 4.

⁴⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 18. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 września 2024 r. (pierwszy dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 4.

⁴⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 18. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 września 2024 r. (pierwszy dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 5.

⁴⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 18. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 września 2024 r. (drugi dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 233.

⁴⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 18. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 września 2024 r. (drugi dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 235.

⁵⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 18. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 września 2024 r. (trzeci dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 314.

poddam pod głosowanie”⁵¹. Z analogicznym wnioskiem występowali także przewodniczący komisji. Wtedy, jak wskazał prowadzący obrady Marszałek Sejmu, „[w]nio-skodawca uzasadnia swój wniosek tym, że rocznica śmierci ks. Jerzego Popiełuszki przypada 19 października br.”⁵².

Gdy rozpatrywano projekt uchwały w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do spraw ochrony zwierząt, z wnioskiem na podstawie art. 51 ust. 2 Regulaminu Sejmu wystąpił Marszałek Sejmu, który argumentował go „potrzebą sprawnego i kompleksowego rozpatrzenia projektów ustaw związanych z ochroną zwierząt, a przypomnę, że mamy tych projektów w tej chwili osiem”⁵³. Wśród innych uzasadnień można wskazać „potrzebę sprawnego i kompleksowego rozpatrzenia projektów ustaw związanych z ochroną zwierząt”⁵⁴ lub *per exemplum* „terminowość i wagę spraw regulowanych”⁵⁵.

W ostatnim z analizowanych przypadków Marszałek Sejmu poinformował, że „właściwy podmiot” złożył wniosek o przystąpienie do pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 777), co dotyczyło uczynienia z 24 grudnia dnia wolnego od pracy. Wniosek argumentowano „oczywistą terminowością spraw regulowanych w projekcie”⁵⁶.

Przedstawiane na posiedzeniu Sejmu RP uzasadnienie skrócenia postępowania ma zwięzły charakter (niezależnie od możliwości składania obszerniejszego uzasadnienia przez podmioty występujące z wnioskiem na podstawie art. 51 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Jest to związane w oczywisty sposób ze specyfiką i dynamiką obrad plenarnych. Pomimo wspomnianej lakoniczności nowelizacja Regulaminu Sejmu z dnia 26 lipca 2024 r. ma wpływ na transparentność procesu legislacyjnego z kilku względów. Skracanie terminów regulaminowych nie następuje jako konsekwencja „milczącej zgody”, ale zawsze jest przykładem działania *in pleno* Sejmu RP (komisji). Znajduje to wyraz w przeprowadzonym głosowaniu, którego wyniki, z uwagi na jawny charakter głosowania, są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu. Ponadto, niezależnie od lapidarności uzasadnień, zarówno podczas transmisji obrad, jak i w sporządzonych później zapisach stenograficznych przedstawiane jest umotywowanie wystąpienia do Sejmu RP z wnioskiem o skrócenie stosownych terminów.

⁵¹ Sprawozdanie stenograficzne z 19. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 października 2024 r. (trzeci dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 224.

⁵² Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 października 2024 r. (pierwszy dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 10.

⁵³ Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 października 2024 r. (trzeci dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 221.

⁵⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 października 2024 r. (trzeci dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 234.

⁵⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 listopada 2024 r. (trzeci dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 292.

⁵⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 listopada 2024 r. (trzeci dzień obrad), Sejm RP X kadencji, s. 292.

Warto podkreślić, że omawiany art. 51 ust. 2 Regulaminu Sejmu krótko po wejściu w życie znalazł zastosowanie w praktyce funkcjonowania komisji sejmowych. Podczas 34. posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, które odbyło się we wrześniu 2024 r., przeprowadzono pierwsze czytanie projektu ustawy z druku nr 665. Przewodnicząca Komisji powiedziała wówczas: „zgodnie z art. 37 ust. 4 regulaminu Sejmu pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej, niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, jednakże zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 w szczególnie uzasadnionych przypadkach postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał może ulec skróceniu przez przystąpienie do pierwszego czytania bez zachowania siedmiodniowego terminu. O skróceniu powyższego terminu decyduje Komisja w głosowaniu większością głosów nad uzasadnionym wnioskiem. Taki wniosek złożyła przedstawicielka wnioskodawców [...], dlatego proszę ją o uzasadnienie wniosku o skrócenie terminu na przeprowadzenie pierwszego czytania”. Następnie poseł sprawozdawca, na podstawie art. 51 ust. 2 Regulaminu Sejmu, wniosła o skrócenie terminu „z uwagi na to, że orzeczenia o niepełnosprawności dla grupy osób wygasają z dniem 30 września 2024 r., a zachodzi konieczność zrównania sytuacji prawnej osób z niepełnosprawnościami bez względu na wiek. Skrócenie terminów procedowania projektu ustawy nie wpłynie na jakość stanowionego prawa, będąc jednocześnie odpowiedzią na potrzeby zgłaszane przez stronę społeczną”⁵⁷. Wątpliwości budzi jednak tryb procedowania tego wniosku. Przewodnicząca Komisji zwróciła się z pytaniem do Biura Legislacyjnego, czy konieczne jest przeprowadzenie głosowania, „czy wystarczy, że ktoś jest przeciw?”. Uzyskawszy odpowiedź legislatora, że „jeżeli nie ma sprzeciwu, to nie ma konieczności głosowania”, Komisja skróciła termin wobec braku zgłoszenia sprzeciwu⁵⁸. Takie podejście zdaje się sprzeczne z założeniem regulacji, które – zwiększając transparentność procesu – zmierzały do wyraźnego rozstrzygnięcia dotyczącego skrócenia procedury dokonanej przez właściwy podmiot.

W innym analizowanym przypadku, podczas posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przewodniczący poprosił przedstawiciela wnioskodawcy o uzasadnienie potrzeby skrócenia terminu, co następnie uczynił obecny na posiedzeniu właściwy minister⁵⁹.

⁵⁷ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 34) z dnia 24 września 2024 r., Sejm RP X kadencji, s. 3–4.

⁵⁸ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 43) z dnia 13 września 2024 r., Sejm RP X kadencji, s. 4.

⁵⁹ Minister, jako przedstawiciel wnioskodawcy, wniosek o skrócenie terminu argumentował m.in. okolicznością, że projekt był przedmiotem szerokich uzgodnień na poziomie rządowym oraz uzgodnień z interesariuszami, w tym Krajowym Związkiem Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych. Nadto minister wskazywał na konieczność wypłacenia wsparcia dla kół gospodyń wiejskich i dążenia do równego traktowania tych organizacji. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 43) z dnia 13 września 2024 r., Sejm RP X kadencji, s. 3–4.

VI. Podsumowanie

Analizowane w opracowaniu przepisy Regulaminu Sejmu wprowadzone na mocy nowelizacji z dnia 26 lipca 2024 r. miały na celu stworzenie warunków proceduralnych sprzyjających poprawie jakości tworzonych ustaw oraz zwiększenie transparentności procesu ustawodawczego. Omawiana nowelizacja spowodowała głębokie zmiany, co w naturalny sposób skłania do refleksji nad zasadnością opracowania nowego Regulaminu Sejmu. Obecny, przyjęty w 1992 r., był wielokrotnie nowelizowany, przez co wyzwaniem staje się zachowanie spójności nowych regulacji z rozwiązaniami przyjętymi przed laty, w odmiennych okolicznościach społecznych i politycznych⁶⁰.

Wpływ nowelizacji na transparentność procesu stanowienia prawa wiąże się nie tylko z dostępnością określonych informacji (czy też – brakiem ograniczeń dostępu do nich), lecz także z aktywnym udostępnianiem dodatkowych danych o przebiegu procesu legislacyjnego. Należy bowiem zauważyć, że obok obowiązków bezpośrednio zwiększających zakres dostępnych informacji (obowiązku zamieszczenia w Systemie Informacyjnym Sejmu treści poprawek) wprowadzono także mechanizmy, które wymagają ujawniania w pracach parlamentarnych motywów podejmowanych rozstrzygnięć oraz formalnego ich odnotowywania.

Z zagadnieniem transparentności w szczególności sposób wiążą się zmiany dotyczące procedowania poprawek. Wprowadzone regulacje zwiększyły zakres informacji o tym niewralgicznym etapie procesu stanowienia prawa, na którym kształtuje się brzmienie konkretnych przepisów. Niewielkie zmiany językowe lub redakcyjne mogą mieć niebagatelne znaczenie dla treści normy prawnej, wywodzonej z przyjętych przez parlament przepisów. Dostępność poprawek w Systemie Informacyjnym Sejmu ułatwia analizowanie przebiegu posiedzenia na podstawie jego dostępnego zapisu lub nagrania, co może być pomocne nie tylko badaczom procesu legislacyjnego, lecz także przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego i interpretatorom tekstu prawnego. W świetle znowelizowanego Regulaminu Sejmu składane poprawki muszą wskazywać swoje konsekwencje dla tekstu prawnego, jak również zawierać uzasadnienie.

Ponadto skracanie procedur postępowania z projektem ustawy lub uchwały musi mieć formę rozstrzygnięcia Sejmu RP lub komisji. Zwiększa to transparentność procesu oraz rozliczalność podejmowanych rozstrzygnięć, społeczeństwo uzyskuje bowiem wiedzę m.in. o motywach działania (biorąc pod uwagę konieczność uzasadnienia wniosku) oraz o stanowisku zajęтым przez posłów w ramach głosowania. Jak podkreślono w przedstawionym opracowaniu, wprowadzone obowiązki informacyjne nie stwarzają ryzyka dla sprawności procesu legislacyjnego, ponieważ nie uzależniono możliwości podejmowania kolejnych czynności od uprzedniego ujawnienia określonych informacji.

⁶⁰ Vide M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4(45), s. 50 i n.

W kontekście dylematu pomiędzy jawnością a efektywnością, wskazanego w początkowej części tekstu, szczególną uwagę warto poświęcić obowiązkowi poddawania projektów ustaw konsultacjom społecznym. Wprowadzone rozwiązanie, które w istotny sposób zwiększa transparentność stanowienia prawa, wiąże się z potencjalnym wydłużeniem procesu rozpatrywania ustawy. Wprowadzony art. 34a Regulaminu Sejmu przewiduje, że w uzasadnionych wypadkach, w szczególności jeżeli z wnioskiem w tym zakresie wystąpi wnioskodawca projektu ustawy, Marszałek Sejmu może zarządzić odstępianie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie terminu krótszego (od zasadniczego terminu 30-dniowego, określonego w art. 34a ust. 4 Regulaminu Sejmu) albo zakończenie konsultacji przed upływem terminu. Pozostawiono zatem możliwość elastycznego reagowania na przypadki ekstraordynaryjne, niemniej jednak kompetencja ta została przyznana uznaniowej decyzji Marszałka Sejmu, co może być powodem sporów politycznych, zwłaszcza w przypadku projektów ustaw i uchwał wnoszonych przez opozycję parlamentarną. Co istotne z perspektywy przejrzystości procesu legislacyjnego, informacja o powodach odstępiania od konsultacji społecznych, wyznaczenia krótszego terminu lub wcześniejszego zakończenia konsultacji jest udostępniana w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Bibliografia

Źródła

- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 34) z dnia 10 września 2024 r., Sejm RP X kadencji.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu (nr 35) z dnia 11 września 2024 r., Sejm RP X kadencji.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw działań przeciwpowodziowych i usuwania skutków powodzi z roku 2024 (nr 2) z dnia 27 września 2024, Sejm RP X kadencji.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 34) z dnia 24 września 2024 r., Sejm RP X kadencji.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 43) z dnia 13 września 2024 r., Sejm RP X kadencji.
- Sprawozdanie stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 września 2024 r. (pierwszy dzień obrad), Sejm RP X kadencji.
- Sprawozdanie stenograficzne z 18. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 września 2024 r. (pierwszy dzień obrad), Sejm RP X kadencji.
- Sprawozdanie stenograficzne z 18. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 września 2024 r. (drugi dzień obrad), Sejm RP X kadencji.
- Sprawozdanie stenograficzne z 18. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 września 2024 r. (trzeci dzień obrad), Sejm RP X kadencji.
- Sprawozdanie stenograficzne z 19. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 października 2024 r. (trzeci dzień obrad), Sejm RP X kadencji.
- Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 października 2024 r. (pierwszy dzień obrad), Sejm RP X kadencji.

- Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 października 2024 r. (trzeci dzień obrad), Sejm RP X kadencji.
- Sprawozdanie stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 listopada 2024 r. (trzeci dzień obrad), Sejm RP X kadencji.
- Uchwała nr 57 Prezydium Sejmu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. poz. 751.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2017 r. poz. 248, ze zm.
- Ustawa z dnia 25 września 2024 r. o zmianie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. poz. 1535.
- Uzasadnienie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, druk nr 650, Sejm RP X kadencji.
- Uzasadnienie projektu uchwały z dnia 14 maja 2024 r., druk nr 389, Sejm RP X kadencji.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03.

Piśmiennictwo

- Bałaaban A., *Katalog zasad naczelných Konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaaban, P. Mijał, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.
- Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4.
- Bielska-Brodziak A., Osuch S., Podczaski P., Suska M., *Co interpretator powinien wiedzieć o poprawkach?*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 6.
- Chybalski P., *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- Drinóczi T., *Concept of Quality in Legislation – Revisited: Matter of Perspective and a General Overview*, „Statute Law Review” 2015, nr 36(3).
- Drinóczi T., Cormacain R., *Introduction: illiberal tendencies in law-making*, „The Theory and Practice of Legislation” 2021, nr 9(3).
- Florczak-Wątor M., uwagi do art. 61, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, LEX.
- Masternak-Kubiak M., *Jawność życia publicznego jako wartość konstytucyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, red. A. Mednis, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.
- Odrową-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat wykładni art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu (pojęcie „poprawki”)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2009, nr 1(21).
- Odrową-Sypniewski W., *Wykładnia art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu – pojęcie „poprawki”*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wyb. i oprac. W. Odrową-Sypniewski, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Patyra S., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydium Sejmu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 389)*, Warszawa, 27 czerwca 2024 r., <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk10.nsf/0/FE91D15E751FAC14C1258B2A-003AAB28/%24File/i1174-24A_SP.pdf>.
- Stawecki T., *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, nr 43.
- Voermans W.J.M., ten Napel H.-M., Passchier R., *Combining Efficiency and Transparency in Legislative Processes*, „The Theory and Practice of Legislation” 2015, nr 3(3).

- Zubik M., *Definicje regulaminowych pojęć: poprawka, debata i dyskusja*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wyb. i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, t. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Zubik M., *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4(45).
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.