

Warszawa, dnia 22 maja 2020 r.

BAS-WASiE-457/20

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna

na temat petycji nr 145-IX-62/20 w sprawie zmiany ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1171 ze zm.) albo uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2019 r. poz. 1028 ze zm.) w zakresie obowiązku prowadzenia konsultacji publicznych w przypadku wszystkich rządowych projektów ustaw

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji nr 145-IX-62/20 jest żądanie nowelizacji ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹ (dalej jako: „ustawa o RM”) albo uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej² (dalej jako: „Regulamin Sejmu”) w zakresie obowiązku prowadzenia konsultacji publicznych w przypadku wszystkich rządowych projektów ustaw.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja obejmuje m.in. żądanie zmiany przepisów ustawy o RM. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1171 ze zm.

² Tekst jedn. M.P. z 2019 r. poz. 1028 ze zm.

ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja w obrębie zmiany ustawy o RM mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Alternatywnym żądaniem wskazanym w treści petycji jest zmiana Regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 203 Regulaminu Sejmu kompetencje w tej materii należą wyłącznie do Sejmu³.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Autor petycji postuluje zmianę ustawy o RM albo Regulaminu Sejmu poprzez poddanie wszystkich rządowych projektów ustaw procedurze konsultacyjnej, umożliwiając tym samym – jak wskazano w petycji – aktywne uczestnictwo obywateli w tworzeniu dobrego prawa.

Zaznaczyć należy, iż obecnie procedura konsultacyjna, której dotyczy petycja, regulowana jest uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów⁴ (dalej: Regulamin RM). Sejm nie posiada właściwości do dokonywania zmian w rządowych dokumentach wewnętrznych. Fakt ten nie wyklucza jednak możliwości wprowadzenia postulowanych w petycji rozwiązań w ustawie o RM.

³ Zob. P. Chybalski, *Opinia prawna dotycząca petycji w sprawie zmian w regulaminie Sejmu służących określeniu zasad przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich*, BAS WAUiO – 2447/16, s. 2-3. Autor opinii szczegółowo omawia problem zakresu możliwości rozpatrzenia petycji zawierającej żądanie dokonania zmian przepisów Regulaminu Sejmu przez Komisję ds. Petycji. Wskazuje tam, że w sytuacji, w której Komisja ds. Petycji podzieliłaby zasadność uwzględnienia żądania zmiany przepisów Regulaminu Sejmu, powinna powołując się na art. 126c ust. 3 Regulaminu Sejmu wystąpić w drodze uchwały do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (jako wyspecjalizowanej w tego typu zagadnieniach) z wnioskiem o rozważenie celowości podjęcia inicjatywy uchwałodawczej w zakresie wskazanym w petycji.

⁴Tekst jedn. M.P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.

Zgodnie z § 21 ust. 2 Regulaminu RM postępowanie z projektami dokumentów rządowych⁵ obejmuje uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu. Udział obywateli w procesie stanowienia prawa, o którym mowa w treści petycji, przewidziany jest na etapie konsultacji publicznych⁶. W *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* wskazano, że „Celem konsultacji publicznych jest zebranie uwag do projektu dokumentu rządowego od podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych, w tym zwłaszcza od organizacji społecznych, a także obywateli, którzy wyrażą chęć zgłoszenia takich uwag. Powinny więc one być prowadzone w sposób otwarty i powszechny, zapewniający każdemu obywatelowi dostęp do konsultowanych dokumentów i możliwość wypowiedzenia się, a także otrzymanie możliwie pełnie uargumentowanych odpowiedzi na zgłoszone uwagi”⁷. Uzgodnienia i opiniowanie (pozostałe etapy rządowej procedury konsultacyjnej) prowadzone są co do zasady bez uwzględniania czynnika społecznego, wyłącznie w ramach struktur administracji państwowej lub podmiotów, których dotyczy zakres projektu, co skutkuje pominięciem w nich elementu „obywatelskiego”⁸. W związku z powyższym, niniejsza opinia koncentrować będzie się na konsultacjach definiowanych w Regulaminie RM jako „konsultacje publiczne”.

Objęcie projektu dokumentu rządowego procedurą konsultacyjną następuje po wpisaniu go do właściwego wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych RM (§ 31 ust. 1 Regulaminu RM). Z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, organ wnioskujący udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy

⁵ Zgodnie z § 19 ust. 1 i 2 Regulaminu RM: „1. W rozumieniu niniejszej uchwały projektem dokumentu rządowego jest projekt: 1) ustawy; 2) aktu normatywnego Rady Ministrów; 3) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów lub ministra; 4) zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. 2. W rozumieniu niniejszej uchwały projektem dokumentu rządowego jest także projekt: 1) założeń projektu ustawy; 2) innego dokumentu, w szczególności strategii, programu, sprawozdania, informacji, stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy lub innego stanowiska, przewidzianego w obowiązujących przepisach, zleconego przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów albo przygotowywanego za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów”.

⁶ Zgodnie z *Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, przyjętymi przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r., s. 138: „Konsultacje publiczne to powszechne, otwarte konsultacje z partnerami społecznymi, którzy mogą być zainteresowani konkretnym kształtem projektowanego rozwiązania”.

⁷ *Ibidem*, s. 29.

⁸ P. Kuczma, *Model ogólnokrajowych konsultacji społecznych w Polsce*, Toruń 2018, s. 305.

Proces Legislacyjny (§ 52 Regulaminu RM). Zaznaczyć należy, iż zgodnie z § 32 ust. 3 Regulaminu RM etap konsultacji może zostać poprzedzony oceną jakości OSR dokonaną przez koordynatora OSR na wniosek RM lub jej organu pomocniczego. Koordynator OSR dokonuje oceny w szczególności pod względem jej zakresu oraz zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu. Po ocenie OSR, koordynator przedstawia stanowisko, w którym może wskazać z jakimi podmiotami należy skonsultować projekt. Uwagi koordynatora OSR zostają dołączone do projektu i przedstawione podmiotom uczestniczącym w konsultacjach publicznych (§ 33 ust. 2 Regulaminu RM). Ich celem jest m.in. weryfikacja, standaryzacja wymogów, co do zakresu i jakości przeprowadzanych konsultacji⁹.

Podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie konsultacji publicznych jest organ wnioskujący¹⁰. Zgodnie z § 36 ust. 1 Regulaminu RM: „Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy”. Analiza przytoczonego przepisu pozwala zdefiniować konsultacje publiczne jako działanie nakierowane na pozyskanie opinii na temat przedłożonego projektu wśród podmiotów spoza sektora organów i instytucji państwowych.

⁹ Por. G. Wiaderek, *Konsultacje z zasadami. Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych. Opracowanie na temat szans i barier w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 8.

¹⁰ Zgodnie z § 20 Regulaminu RM: „1. Do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego jest uprawniony: 1) członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości, 2) Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 3) inny podmiot, jeżeli: a) został upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów, b) upoważnienie do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego wynika z przepisów odrębnych, w szczególności upoważniony w tym zakresie pełnomocnik Rządu - zwany dalej „organem wnioskującym”. 2. Minister może upoważnić do opracowania lub do prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego centralny organ administracji rządowej podległy temu ministrowi lub przez niego nadzorowany. W takim przypadku do upoważnionego organu stosuje się przepisy dotyczące organu wnioskującego”.

W literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznej opinii, co do obligatoryjności prowadzenia konsultacji publicznych w przypadku rządowych projektów ustaw. P. Kuczma uważa, że konstrukcja przepisu § 36 ust. 1 Regulaminu RM nie pozwala na „(...) jednoznaczne stwierdzenie, czy konsultacje publiczne muszą być każdorazowo organizowane, czy też organ wnioskujący będzie miał taki obowiązek, jeśli analiza treści projektu i okoliczności będzie za tym przemawiała”¹¹. Autor dopuszcza interpretację przepisu, zgodnie z którą dopiero po przeprowadzeniu wstępnej analizy treści projektu i okoliczności dokument będzie mógł zostać skierowany do konsultacji publicznych. G. Wiaderek uważa, że zgodnie z § 36 ust. 1 Regulaminu RM „(...) każdy projekt powinien być kierowany do konsultacji, ale w przypadku szczególnych i wyjątkowych okoliczności organ ma możliwość odstąpienia od konsultacji”¹². Autor ten przewiduje pewien margines swobody pozostawiony organowi wnioskującemu. Najbardziej jednoznaczny pogląd reprezentuje A. Nałęcz, który twierdzi, że z językowej stylizacji § 36 ust. 1 Regulaminu RM wynika obowiązek przedstawiania projektu do konsultacji publicznych¹³.

W uzasadnieniu do Regulaminu RM z 2013 r. wskazano, iż rozwiązania przewidziane w dokumencie mają na celu „(...) zwiększenie zakresu konsultacji publicznych projektów rządowych. Podstawowym rozwiązaniem, który ma ten cel realizować, jest wprowadzenie zasady przeprowadzania konsultacji publicznych projektu”¹⁴, w przeciwieństwie do funkcjonującej w poprzedniej wersji Regulaminu RM fakultatywności ich przeprowadzania. W doktrynie powyższa deklaracja oceniana jest jako „pusta”, zaś obowiązek objęcia rządowych projektów ustaw konsultacjami publicznymi dość pozorny¹⁵. Przyczyn tej krytycznej oceny upatruje się w dopuszczonym w przepisie § 36 ust. 1 Regulaminu RM – zakresie swobody dotyczącej zasięgu oraz sposobu przeprowadzania konsultacji publicznych. G. Wiaderek uważa, że z jednej strony organ wnioskujący wyposażony w margines swobody może zorganizować proces konsultacji w „(...) sposób otwarty, przejrzysty, ze skierowanym szeroko zaproszeniem do konsultacji (w tym z wykorzystaniem platform

¹¹ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 307.

¹² G. Wiaderek, *op. cit.*, s. 9.

¹³ A. Nałęcz, *Organizacja pracy Rady Ministrów i jej organów pomocniczych a wykonywanie zadań w zakresie legislacji*, [w:] „Przegląd Naukowy Disputatio” 2015, nr 2, s. 13.

¹⁴ Uzasadnienie do projektu Regulaminu z 2013 r. dostępne jest pod adresem <http://bip.rcl.gov.pl/download/40/9977/file.file> [dostęp: 18.05.2020].

¹⁵ Por. A. Nałęcz, *op. cit.*, s. 14.

internetowych). Z drugiej strony może też ograniczyć konsultacje do niezbędnego minimum lub całkowicie je zablokować”¹⁶.

Zgodnie z Regulaminem RM odstępianie od przeprowadzenia konsultacji publicznych może nastąpić m.in. w przypadku przygotowywania OSR założeń projektu ustawy, projektu ustawy albo projektu rozporządzenia, jednak brak konsultacji publicznych należy uzasadnić wskazaniem przyczyn rezygnacji z ich prowadzenia (§ 28 ust. 4 Regulaminu RM). Zastosowanie trybu odrębnego postępowania z projektem dokumentu rządowego także może wiązać się z rezygnacją z przeprowadzenia konsultacji publicznych projektów ustaw lub skróceniem terminów na ich dokonanie (§ 99 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Z uwagi, że procedowanie w tym trybie jest decyzją uznaniową Prezesa Rady Ministrów, rodzi pokusę nadmiernego wykorzystywania trybu odrębnego, a co za tym idzie zablokowanie lub ograniczenie konsultacji publicznych¹⁷.

Dokonując oceny rzetelności prowadzonych konsultacji publicznych należałoby pochylić się także m.in. nad terminem przewidzianym do przedstawiania stanowisk, dostępności środków oraz metod, w ramach których zainteresowane podmioty mogą dzielić się swoimi opiniami. Materia ta stanowi szczegółowe rozwinięcie kwestii poruszanej w petycji, dlatego nie jest przedmiotem niniejszej opinii, w której analizowany jest charakter prowadzonych przez rządowego projektodawcę konsultacji publicznych.

W porównaniu do regulacji odnoszących się do procedury konsultacyjnej w Regulaminie Sejmu, etap konsultacji i uzgodnień został na gruncie regulaminu RM potraktowany zdecydowanie szerzej, co nie znaczy, że wystarczająco. Z uwagi na to, że przeważającą część uchwalanego w Polsce prawa stanowią rządowe projekty ustaw, procedura opracowywania rządowych projektów powinna być poprzedzona dogłębną analizą, zarówno ekspercką jak i społeczną. „Powszechne konsultacje społeczne gwarantują bowiem wysoką jakość prawa. Wysłuchując opinii szerokiego grona przedstawicieli społeczeństwa można sprawdzić, czy w praktyce polityka w danej dziedzinie funkcjonuje prawidłowo”¹⁸. Konsultowanie decyzji prawotwórczych stanowi kluczowy element ustroju demokratycznego. Konsultacje z obywatelami pozwalają

¹⁶ G. Wiaderek, *op. cit.*, s. 9.

¹⁷ *Ibidem*, s. 12.

¹⁸ K. Urbańska, *Diagnoza systemu stanowienia prawa w Polsce z punktu widzenia organizacji pracodawców*, [w:] *Biuletyn Forum debaty publicznej – System stanowienia prawa*, maj 2011, nr 5, s. 29.

zapewnić legitymizację oraz racjonalność procesu decyzyjnego¹⁹. Włączanie podmiotów społecznych w tworzenie prawa poszerza zakres transparentności procesu legislacyjnego, wychodząc naprzeciw zasadzie pewności prawa i zaufania do niego. Partycypacja obywatelska w procesie stanowienia prawa nie podważa autorytetu władzy państwowej. Stanowi narzędzie pozwalające ostrzec przed niepożądanymi konsekwencjami uchwalenia projektowanej ustawy²⁰.

Powyższe rozważania na temat mechanizmu komunikacji między obywatelami a organem państwowym odpowiedzialnym za tworzenie prawa, podkreślają ważne znaczenie konsultacji publicznych na rządowym etapie procesu legislacyjnego. System konsultacji publicznych przedstawiony w Regulaminie RM poddawany jest jednak krytyce doktryny, szczególnie z uwagi na – co okazało się w praktyce – brak obligatoryjnego charakteru konsultacji. Wskazuje się, że konsultacje publiczne mają w rzeczywistości charakter wyłącznie formalny. Skracanie terminów na przedstawienie stanowisk czy pomijanie etapu konsultacji publicznych jest wynikiem m.in. pośpiechu prac legislacyjnych. P. Kuczma uważa, że: „Skutkiem tego jest fasadowe i instrumentalne traktowanie konsultacji publicznych”²¹. Autor ten twierdzi, że rządowy projektodawca nie dostrzega bądź nie rozumie funkcji, jakie niesie ze sobą rzetelne prowadzenie konsultacji publicznych²².

W literaturze prawniczej formułowane są postulaty zmiany regulacji regulaminowej w zakresie procedury konsultacyjnej. Proponuje się doprecyzowanie pojęć i obowiązków odnoszących się do prowadzenia konsultacji. Zaleca się także wypracowanie dobrych praktyk i schematów postępowania w zakresie konsultacji oraz uważane monitorowanie elementów postępowania legislacyjnego w kontekście przestrzegania zasad Regulaminu RM²³. Autor petycji obserwując rządowy proces legislacyjny dostrzega i sygnalizuje problem pomijania konsultacji publicznych na etapie opracowywania rządowego projektu ustawy. W związku z czym, konstruuje propozycję objęcia wszystkich rządowych projektów ustaw konsultacjami publicznymi. Uważa, że

¹⁹ Por. S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, [w:] „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 498.

²⁰ *Ibidem*, s. 499.

²¹ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 351.

²² *Ibidem*.

²³ G. Wiaderek, *op. cit.*, s. 30.

wprowadzenie tego obowiązku pozwoliłoby obywatelom aktywnie uczestniczyć w procesie tworzenia prawa.

Z uwagi na to, co zostało wskazane w treści niniejszej opinii, nie można wykluczyć zasadności tego postulatu. Zmiany ustawy o RM w zakresie konsultacji publicznych powinny być poprzedzone pogłębioną analizą (szczególnie, że materia ta jest obecnie przedmiotem regulacji Regulaminu RM), jakkolwiek kierunek zmian wskazany przez Autora petycji jest wart zastanowienia.

W petycji zaproponowano także nowelizację Regulaminu Sejmu. Z treści art. 34 ust. 3 zd. 1 Regulaminu Sejmu wynika, że procedura opiniodawcza powinna odbywać się na etapie przygotowania projektu ustawy: „Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy”. Odpowiedzialnym za przeprowadzenie konsultacji jest wnioskodawca, który z uwagi na użyte w przepisie sformułowanie „w szczególności” posiada szeroką swobodę, co do wyboru podmiotów, z którymi może przeprowadzić konsultacje projektu. W literaturze wyróżnia się konsultacje obligatoryjne (przewidziane w przepisach ustaw) i fakultatywne²⁴. Powyższe oznacza, że to od autora projektu zależy, czy projekt ustawy zostanie skonsultowany z obywatelami (ponieważ jak do tej pory żadna regulacja ustawowa nie przewiduje takiego obowiązku).

Prezentowany przepis Regulaminu Sejmu nakłada obowiązek, który powinien wiązać wszystkich wnioskodawców składających projekty ustaw, a więc także rządowego projektodawcę. Na konieczność zaopatrzenia uzasadnienia projektu ustawy w spostrzeżenia i uwagi podmiotów konsultowanych wskazuje art. 34 ust. 7a Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym „Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2 i 3”. Z uwagi na użytą w cytowanym przepisie formułę „Marszałek Sejmu może” zwrócenie wnioskodawcy projektu ustawy jest fakultatywne i wiąże się z nim duży „luz oceny”, co przemawia za rzadkością podejmowanych decyzji o zwrocie projektu ustawy²⁵.

²⁴ Por. E. Popławska, *Konsultacje społeczne jako instrument kontroli legalności ustawy w Sejmie*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015, s. 219.

²⁵ Por. A. Szmyt, *Na marginesie braku konsultacji projektu nowelizacji ustawy budżetowej z Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych*, [w:] *Podstawy wolności zrzeszania się oraz*

Jak wskazuje się w doktrynie, nie można wykluczyć, że na ostateczną treść decyzji Marszałka Sejmu mają wpływ względy polityczne²⁶. Możliwe, że z chęci uniknięcia konfliktów między Sejmem, a innym organem państwa, który wystąpił z projektem (w omawianym przypadku – RM), Marszałek sporadycznie korzysta z przewidzianych w art. 34 ust. 7 Regulaminu Sejmu uprawnień. A. Szmyt uważa, że o ile bardziej zdecydowana ingerencja Marszałka Sejmu mogłaby stwarzać trudności natury politycznej, o tyle w dłuższej perspektywie służyłaby jakości ustawodawstwa i procedury ustawodawczej²⁷.

Abstrahując od względów natury politycznej, w analizowanym przypadku nie jest przesądzone, że Marszałek Sejmu skorzystałby z możliwości zwrócenia rządowego projektu ustawy, którego uzasadnienie nie zawiera wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych (o których mowa w § 36 ust. 1 Regulaminu RM), ponieważ te – jak wskazuje dotychczasowa praktyka – nie mają charakteru obligatoryjnego. Trudno zatem wymagać, aby Marszałek Sejmu dokonywał zwrotu projektów ustaw, w stosunku do których obowiązek konsultacji publicznych nie tylko nie wynika z przepisu ustawy, ale jest także fakultatywny.

O ile obowiązek wnioskodawców do przeprowadzenia konsultacji dotyczy wszystkich projektów ustaw, które trafiają do laski marszałkowej, o tyle w przypadku sejmowych projektów przewidziano pewien wyjątek. Zgodnie z art. 34 ust. 3 zd. 2 Regulaminu Sejmu: „W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”. Podstawą działania Marszałka jest wstępna opinia legislacyjna o projekcie, którą sporządza Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu²⁸. Opinie takie przygotowywane są do wszystkich projektów ustaw wnoszonych do Sejmu. Informacje w nich zawarte obejmują m.in. dane na temat przeprowadzonych konsultacji bądź ich

zasada samorządności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy, red. K. Eckhardt, W. Skrzydło, P. Steciuk, Przemyśl – Rzeszów 2013, s. 306.

²⁶ Por. D. Górecki, *Udział Marszałka Sejmu w procedurze ustawodawczej*, [w:] *Aktualne problemy reform Konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Zielona Góra 2017, s. 219.

²⁷ Por. A. Szmyt, *op. cit.*, s. 306.

²⁸ Zgodnie z § 24 ust.1 pkt 1 Załącznika do zarządzenia nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.

braku²⁹. Nie można zatem wykluczyć, iż Marszałek skieruje do konsultacji (lub ich uzupełnienia) inne niż sejmowe projekty ustaw (np. rządowe). Co prawda ta aktywność Marszałka wykraczałaby poza dyspozycje art. 34 ust. 3 zd. 2 Regulaminu Sejmu, jednak jak słusznie wskazuje P. Chybalski, nie sposób ocenić jej krytycznie³⁰. Działanie to jednak byłoby wyłącznie dobrowolną inicjatywą Marszałka, nie jego powinnością statuowaną regulaminowo. W związku z tym, trudno zgodzić się z zarzutem Autora petycji o wybiórczym kierowaniu do konsultacji rządowych projektów ustaw. Marszałek bowiem nie ma takiego obowiązku.

Ponadto Autor petycji postuluje o włączenie w proces stanowienia prawa obywateli, poprzez możliwość konsultowania z nimi rządowych projektów ustaw. O ile nie można z góry negować zasadności tej propozycji, o tyle podkreślić należy, iż zgodnie z art. 34 ust. 3 zd. 3 Regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu kieruje do konsultacji projekt „w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”. Co oznacza, że obowiązek przeprowadzenia konsultacji z obywateli musiałby wynikać z przepisów ustawy. Obecnie żaden przepis odrębnej ustawy nie formułuje takiego obowiązku.

Jakkolwiek nie można wykluczyć zmiany brzmienia art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu w taki sposób, aby z treści przepisu wynikał obowiązek prowadzenia konsultacji publicznych w przypadku wszystkich rządowych projektów ustaw, to problem, o którym mowa w treści petycji, można rozwiązać na rządowym etapie opracowywania projektu, bez konieczności zmiany Regulaminu Sejmu. Wydaje się, że to rząd posiada odpowiednie doświadczenie, a także jest wyposażony w szereg instrumentów, które pozwalają mu prowadzić konsultacje publiczne na szeroką skalę. Fakt ten należy uwzględnić przy podejmowaniu zmian, o których mowa w treści petycji.

V. Wnioski

Opinie konsultowanych podmiotów nie są wiążące dla projektodawców i ustawodawcy. Mimo to nie można zaprzeczyć znaczącej roli, jaką wnoszą w jakość tworzonego prawa. Stanowią one wyraz utylitarystycznego podejścia do prawa, jako

²⁹ Por. K. Kubuj, M. Laskowska, *Kontrola dopuszczalności projektu ustawy*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziewicz, Warszawa 2015, s. 45.

³⁰ Por. P. Chybalski, *Komentarz do art. 34 ust. 3*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018 r., s. 196.

instrumentu osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych. Służą legitymizacji procesu decyzyjnego, a przede wszystkim dają wyraz konstytucyjnej zasadzie dialogu społecznego. Propozycja Autora petycji wpisuje się w postulaty wysuwane w literaturze prawniczej, dotyczące nowelizacji prawa w zakresie konsultacji publicznych. Z uwagi na powyższe nie można wykluczyć zasadności propozycji wysuwanej w treści petycji. Niemniej jednak, zmiany te należałoby poprzedzić odpowiednim namysłem. Wydaje się także, że odpowiednie zmiany w rządowym modelu prowadzenia konsultacji publicznych usuwałyby potrzebę nowelizacji Regulaminu Sejmu w tym zakresie.

Autor:

Wioleta Wasil - Rusecka

ekspert ds. oceny skutków regulacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy REX: Regulamin Sejmu, Rada Ministrów, konsultacje.